

GRAZIELA PRATES VIOL

**A garantia da educação básica de qualidade e os possíveis instrumentos
jurídicos para sua efetivação**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

GRAZIELA PRATES VIOL

**A garantia da educação básica de qualidade e os possíveis instrumentos
jurídicos para sua efetivação**

Versão corrigida

(Versão original encontra-se na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação da Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Viol, Graziela Prates

A garantia da educação básica de qualidade e os possíveis instrumentos jurídicos para sua efetivação; Graziela Prates Viol; orientadora Nina Beatriz Stocco Ranieri -- São Paulo, 2020.

172 p

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Plano Nacional de Educação. 2. Direito à educação. 3. Qualidade da educação. 4. Política educacional. 5. Políticas públicas. I. Ranieri, Nina Beatriz Stocco, orient. II. Título.

Nome: VIOL, Graziela Prates

Título: A garantia da educação básica de qualidade e os possíveis instrumentos jurídicos para sua efetivação

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo como exigência parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação é uma tarefa marcada predominantemente pela solidão. Contudo, o apoio e o carinho de pessoas que tanto amo preencheram esses momentos aparentemente solitários. Assim, sou imensamente grata aos meus pais e à minha irmã pelo amor e pelo incentivo constante nas várias etapas de minha vida. Agradeço-lhes pelos pequenos e grandes cuidados de todos os dias.

Agradeço à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo pela oportunidade que me foi dada para desenvolver o Mestrado. Em especial, agradeço à Professora Nina Ranieri por ter me orientado, pelos muitos ensinamentos, pela paciência e por ter apostado em mim desde o início.

Sou grata igualmente à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, onde me graduei. Agradeço aos professores e aos meus colegas de graduação pelas lições ali aprendidas, as quais recordo e guardo com muito carinho. Sobretudo, agradeço aos meus queridos amigos de turma, Beatriz Cantieri, Carla da Silva, Flávia Mattioli e José Antônio Pozini, pela presença contínua e pela amizade de sempre.

Agradeço, ainda, aos Professores da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto que diretamente me incentivaram e auxiliaram nos preparativos para a pós-graduação: Ana Carla Bliacheriene, Eduardo Saad-Diniz, Fabiana Severi e Maria Paula Bertran.

Agradeço às amigas muito queridas que conheci em São Paulo, cujo carinho foi essencial para finalizar esta dissertação. Não tenho palavras para agradecer a amizade de cada uma de vocês: Amélia Yoshimura, Ana Carolina Oliveira, Ana Luiza Gomes, Ana Paula Bondança, Ana Paula Ribeiro, Beatriz Haddad, Beatriz Queiroz, Beatriz Sobreira, Bruna Uchoa, Carla Comino, Caroline Pereira, Cecília Hulshof, Daiane Kassada, Elisa Haddad, Flávia Ronquim, Helen Felix, Gabriela Valeriano, Jéssica Soler, Jéssica Sponchiado, Juliana Iasi, Karoline de Oliveira, Lia Mendes, Luiza Seghese, Maria Isabel Gonçalves, Mariana Reis, Michelle Claire, Míriam Cardoso, Natalia Iglesias, Tamara Mori, Tássia Tavares, Vanessa Pozzoli e Yasmin Relvas.

Agradeço, ainda, aos docentes e funcionários da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo que viabilizaram a realização desta pesquisa por meio das aulas, da biblioteca e do suporte acadêmico.

Sou também grata aos meus estimados colegas dos escritórios Campos Scaff e Guilherme Sant'Anna pelo apoio ao longo do Mestrado e pelo crescimento profissional que me proporcionaram.

Agradeço à minha família linda, aos meus avós, tios e primos. Principalmente, sou grata à minha madrinha, tia Wanda, por ter me estimulado nos estudos desde pequena.

Por fim, a todas as minhas amigas queridas das diversas cidades deste Brasil, além daquelas que já mencionei, agradeço pelos ensinamentos, pela companhia e pela generosidade de sempre. Gostaria de mencionar todas nominalmente, mas infelizmente não caberia aqui, levo-as, assim, com muito carinho, em meu coração.

“One child, one teacher, one pen and one book can change the world. Education is the only solution. Education First”.

(Malala Yousafzai, 2013)

RESUMO

VIOL, Graziela Prates. **A garantia da educação básica de qualidade e os possíveis instrumentos jurídicos para sua efetivação.** 2020. 172 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

A pesquisa adota o Plano Nacional de Educação vigente como marco de análise para o presente trabalho, uma vez que se delinea como uma política pública brasileira com papel de referência para as demais no setor da educação. O trabalho parte da hipótese inicial de que, neste espaço de tempo de cinco anos, o Plano Nacional de Educação de 2014, por meio de suas metas, não tem se configurado como instrumento para a garantia da educação de qualidade. Assim, questiona-se como garantir a qualidade da educação básica. São considerados os referenciais teóricos e legislativos sobre o conteúdo da educação básica de qualidade, apresentando o presente trabalho, metodologicamente, natureza qualitativa em formato de análise documental. O material explorado pretende elencar os mecanismos jurídicos necessários para que se viabilize a concretização de uma educação de qualidade. Nesse sentido, são analisados o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Sistema Nacional de Educação. Entende-se que esses mecanismos jurídicos não esgotam o tema, todavia, são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação. Por fim, a partir do mecanismo do Sistema Nacional de Educação e da estrutura federativa do Brasil, esta dissertação empreende um estudo de caso acerca do estado do Ceará, o qual apresenta excelentes níveis de qualidade na educação básica. Por meio desse caso, procura-se identificar funções e papéis desempenhados na prática por instrumentos jurídicos nesse ente federativo.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Direito à educação. Qualidade da educação. Política educacional. Políticas públicas.

ABSTRACT

VIOL, Graziela Prates. **Guarantee of quality on basic education and possible legal instruments for its effectiveness.** 2020. 172 p. Dissertation (Master) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

This research adopts the current National Education Plan as the milestone for its analysis, since it is outlined as a Brazilian public policy that provides a reference for other sectors of education. This study starts from the initial hypothesis that, in the five-year timeframe of the 2014 National Education Plan, despite its goals, it has not succeeded in guaranteeing excellence in education. Thus, the question of how to guarantee the quality of basic education appears. To answer that, theoretical and legislative references on the content of quality on basic education have been studied through a methodological qualitative analysis of documents. The explored material aims at proposing the legal requirements which are necessary to enable the achievement of excellence on education, specially considering the Initial Quality Cost per Student (in Portuguese, “Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi”), the Quality Cost per Student (in Portuguese, “Custo Aluno-Qualidade – CAQ”), the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals (in Portuguese, “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”) and the National Education System (in Portuguese, “Sistema Nacional de Educação”). Analysing only these legal mechanisms related to education is not enough; they, however, are essential to ensure the quality of education. Finally, considering the National Education System and the Federal Structure of Brazil, this master thesis undertakes a case study in the state of Ceará, in which excellent levels of quality in basic education have been noted. Through this case analysis, it was possible to identify roles and responsibilities observed on the application of legal instruments in this federal state.

Keywords: National Education Plan. Right to education. Quality of education. Educational policy. Public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
METODOLOGIA	17
CAPÍTULO 1 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	21
1.1 EDUCAÇÃO E QUALIDADE	21
1.2 O CONTEÚDO JURÍDICO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	24
1.2.1 Princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino	24
1.2.2 Direito fundamental à educação básica de qualidade	34
<i>1.1.2.2 Dimensões do conceito de direito à qualidade de educação básica</i>	51
1.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO	54
CAPÍTULO 2 – A GARANTIA DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	57
2.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DIRETRIZ CONSTITUCIONAL.....	57
2.1.1 PNE/2001 e PNE/2014: aspectos gerais	62
2.1.2 A natureza jurídica do PNE/2014	72
2.1.2.1 Metas em educação básica de qualidade no PNE/2014	78
2.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO	88
CAPÍTULO 3 – O CONTROLE DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	91
3.1 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	93
3.1.1 Índices de mensuração	93
3.2 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	99
3.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	103
3.2.2 Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)	109
3.3 O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	116
3.3.1 Federalismo, desigualdade e qualidade da educação básica	120
<i>3.3.1.1 Aprendendo com a diversidade dos entes federados: o caso do estado do Ceará</i>	129

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	139
CONCLUSÃO	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
ANEXOS.....	159

INTRODUÇÃO

A preocupação inicial das políticas educacionais brasileiras se pautava na garantia do acesso à educação. Na medida em que as crianças e os adolescentes estão na escola, os problemas mudam de patamar e o atendimento se torna mais complexo, o que leva à formulação de perguntas como à que se busca responder no presente trabalho: qual é o conteúdo do direito à qualidade da educação?

Sob diversas perspectivas, é possível discutir o conceito da qualidade da educação, como o veremos no capítulo 1 desta dissertação. Nesse sentido, adotamos a qualidade da educação como princípio educacional, de natureza constitucional, de modo a ser concretizada a máxima qualidade possível nas circunstâncias fáticas e jurídicas em que está inserida. Portanto, entendemos que o direito à qualidade da educação parte da teoria dos direitos fundamentais como princípios.

Uma das principais políticas educacionais brasileiras é o Plano Nacional de Educação de 2014, sob a Lei nº. 13.005/2014, com a vigência de 10 anos. Contudo, cinco anos já se passaram desde a aprovação da referida Lei e, como será indicado no capítulo 2 deste trabalho, metas previstas neste Plano não têm sido cumpridas.

Por meio dos referenciais teóricos e legislativos sobre o conteúdo da educação básica de qualidade, explorou-se o material revisado no primeiro e no segundo capítulos a fim de elencar os mecanismos jurídicos necessários para que se viabilize a concretização de uma educação de qualidade.

Como, portanto, garantir uma educação básica de qualidade na medida em que o Plano Nacional de Educação de 2014 não tem se constituído como instrumento suficiente para tanto?

O capítulo 3 visará a responder esse questionamento ao se embasar no papel do direito como ferramenta e vocalizador de demandas.

No terceiro capítulo, os instrumentos jurídicos, Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), Custo Aluno-Qualidade (CAQ), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Sistema Nacional de Educação, serão analisados. Entende-se que esses mecanismos jurídicos não esgotam o tema, todavia, são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação.

A metodologia do presente trabalho, a ser pormenorizada na próxima seção, parte da denominada análise de conteúdo. Os dois primeiros capítulos apresentam um enfoque

predominantemente analítico. No terceiro capítulo, são realizadas inferências e interpretações de modo que sejam respondidas as perguntas destacadas ao longo do presente trabalho.

Depreende-se que não é possível desvincular a qualidade da educação da superação das desigualdades socioeconômicas, isto é, a qualidade na educação significa a redução de desigualdades.

Nesse sentido, na seção 3 desta pesquisa, vislumbra-se o papel do direito como ferramenta, ao oferecer meios, e como vocalizador de demandas, ao criar canais de participação e controle social¹, na medida em que contribui para a correção das desigualdades, em especial, no âmbito da qualidade da educação.

¹ Como será oportunamente delimitado neste trabalho, as expressões “ferramenta” e “vocalizador de demandas” e os respectivos conceitos advêm de Coutinho (2013a).

METODOLOGIA

Como garantir a educação básica de qualidade, tendo em vista que o Plano Nacional de Educação (PNE) não tem se constituído como instrumento suficiente e eficiente para tanto?

Essa pergunta é elaborada a partir da hipótese inicial de que o atual PNE, por meio de suas metas, não tem se configurado como instrumento para a garantia da educação de qualidade. Assim, questiona-se como garantir a qualidade da educação básica.

Destaca-se a relevância do Plano Nacional de Educação com previsão constitucional, adotado como marco de análise para o presente trabalho, que se delineia como uma política pública brasileira com um papel de referência para as demais no setor da educação.

Não há jurisprudência que trate com detalhes acerca da educação básica de qualidade². Assim, consideraram-se, como base teórica, os documentos existentes. Os dois primeiros capítulos apresentam um enfoque predominantemente analítico. Adotou-se a teoria dos direitos fundamentais como princípios, tendo em vista que, como princípio constitucional, a qualidade da educação pretende concretizar a máxima qualidade possível nas circunstâncias fáticas e jurídicas que a cerceiam. A partir da teoria dos direitos fundamentais como princípios e da teoria unitária dos direitos fundamentais, buscou Ximenes (2014) desenvolver o conteúdo do direito à educação de qualidade. Daí decorrem as sete dimensões defendidas pelo autor e expostas no presente trabalho.

Se comparada às políticas educacionais de acesso, é recente no Brasil a discussão acerca da qualidade da educação. Por meio dos referenciais teóricos e legislativos sobre o conteúdo da educação básica de qualidade, esta dissertação pretende elencar os mecanismos jurídicos necessários para que se viabilize a concretização de uma educação de qualidade. Tais instrumentos não esgotam o tema, no entanto, são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação.

Por fim, com base em um dos instrumentos jurídicos mencionados – o Sistema Nacional de Educação – e considerando a estrutura federativa do Brasil, a qual é desigual, mas tais diversidades podem ser um caminho na reprodução de experiências bem-

² Em consulta aos sítios eletrônicos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, não foi encontrada a jurisprudência que debata o tema da qualidade ao pesquisar com as palavras-chave “educação básica” e “qualidade”. Ademais, em recente pesquisa de mestrado de Paro (2017): “Panorama da atuação da Procuradoria Geral do Estado em relação aos processos judiciais sobre educação no Estado de São Paulo - 2004/2016”, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, verificou-se que não há ações da Procuradoria do Estado de São Paulo que visem à garantia da qualidade.

sucedidas nos entes federativos, esta dissertação empreenderá um estudo de caso sobre o estado do Ceará, o qual tem apresentado excelentes níveis de qualidade na educação básica.

Com relação à metodologia, a pesquisa proposta apresenta natureza qualitativa em formato de análise documental.

Para tanto, adotou-se a definição de Ball (2006, p. 19), no tocante à formulação de políticas, as quais são vistas como um “processo que ocorre em arenas de luta por sentido”, e propõe a “abordagem da trajetória”, a fim de se captar como as políticas evoluem, modificam-se e decaem ao longo do tempo e do espaço, bem como as suas incoerências. Evidencia-se a mencionada abordagem da trajetória em virtude de que são entrelaçados os conceitos de educação básica, qualidade e os planos nacionais de educação.

Observa-se a importância desta pesquisa no âmbito da educação na medida em que, embora existam instituições e pesquisadores dedicados à educação, ainda é muito pouco se comparado ao que é necessário, como afirma Schwartzman (2005). Além disso, assinala o autor o imperativo de unir os resultados das pesquisas em educação às políticas governamentais.

Este trabalho foi realizado por meio de revisão bibliográfica acerca da educação básica de qualidade em nosso país a partir do método denominado análise de conteúdo. Para tanto, houve a análise de contribuições de estudiosos de modo a estabelecer fundamentos quanto ao assunto, o que viabilizou o exame do problema de pesquisa.

De acordo com Bardin (2004, p. 27), a análise de conteúdo se configura como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, o que permite inferir conhecimentos sobre as condições de produção ou recepção de mensagens.

A autora organiza a análise de conteúdo em três principais etapas: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento dos resultados. Na pré-análise, há a organização e a escolha dos documentos a serem analisados. Formulam-se também as hipóteses e os objetivos e se elaboram os indicadores os quais contribuirão para a interpretação final (BARDIN, 2004).

Na primeira etapa, a autora sugere a realização da denominada leitura flutuante, a qual consiste em uma leitura rápida e aberta, o que possibilita a formulação de algumas impressões quanto à discussão teórica elaborada. Nesse momento, são escolhidos os documentos para a análise. Na segunda etapa, há a exploração do material reunido, em que são enumerados os dados brutos a fim de possibilitar a sua interpretação. Na terceira etapa,

é realizado o tratamento dos resultados com a finalidade de propor inferências e interpretações referentes aos objetivos da pesquisa.

Desse modo, nos dois primeiros capítulos predominantemente analíticos, houve análise de documentos acerca da teoria dos direitos fundamentais como princípios, tendo em vista que, como princípio constitucional, a qualidade da educação pretende concretizar a máxima qualidade possível. Por meio dos referenciais teóricos e legislativos sobre o conteúdo da educação básica de qualidade, explorou-se o material revisado no primeiro e no segundo capítulos a fim de elencar os mecanismos jurídicos necessários para que se viabilize a concretização de uma educação de qualidade. No terceiro capítulo, esses instrumentos foram analisados – Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), Custo Aluno-Qualidade (CAQ), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Sistema Nacional de Educação. Entende-se que esses mecanismos jurídicos não esgotam o tema, todavia, são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação.

Por fim, a partir de um dos mecanismos jurídicos elencados – o Sistema Nacional de Educação – e considerando a estrutura federativa do Brasil, esta dissertação apresentou um estudo de caso sobre o estado do Ceará, que mostra excelentes níveis de qualidade na educação básica. Por meio desse caso, procurou-se identificar funções e papéis desempenhados na prática por instrumentos jurídicos nesse ente federativo.

CAPÍTULO 1 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

1.1 EDUCAÇÃO E QUALIDADE

O conceito de qualidade na educação pode ser discutido sob diversos aspectos. Metodologicamente, adotaremos nesse trabalho o conteúdo jurídico do direito à educação de qualidade em virtude da pergunta à qual se busca responder: como garantir a educação básica de qualidade, tendo em vista que o Plano Nacional de Educação (PNE) não tem se constituído como instrumento suficiente e eficiente para tanto?

Considerando o contexto da hipótese inicial deste trabalho de que o atual PNE, por meio de suas metas, não tem se configurado como mecanismo para a garantia da educação de qualidade, optou-se pela adoção de um referencial jurídico para balizar o conceito de qualidade.

A presente seção tem o objetivo de analisar, na doutrina e na legislação, o conteúdo da educação básica de qualidade. As perguntas que permeiam este primeiro capítulo são: como se traduz e como se efetiva a qualidade da educação básica?

Na conferência mundial, em que se discutiu educação, o Brasil foi um dos defensores da Declaração de Incheon. Tal declaração, adotada em 21 de maio de 2015 no âmbito do Fórum Mundial de Educação, estabelece um compromisso da comunidade mundial com a Educação 2030 e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 (UNESCO, 2016). Para alcançar essa finalidade, há o “Marco de Ação da Educação 2030”, que norteia esse compromisso a fim de que ele seja traduzido à prática e às esferas nacional, regional e global.

O foco da Declaração de Incheon se debruça na educação de qualidade, visto que há o perigo de investir esforços no acesso à educação sem se deter na qualidade desta educação (UNESCO, 2016).

Afirma Marshall (1967) que a educação é um direito que propicia a ter novos direitos. Por meio dela, criam-se responsabilidades e se concede o acesso a oportunidades, isto é, surgem deveres e direitos a partir da educação. Cabe aqui a lição de Hannah Arendt (2011):

A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável se não fosse a renovação e a vinda dos novos e jovens. A educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para

não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para renovar um mundo comum (ARENDRT, 2011, p. 247).

O direito à educação consiste em um direito fundamental com características próprias que o distinguem dos demais direitos pertencentes a esse grupo (RANIERI, 2009). Internacionalmente, estão presentes o direito e o dever dos Estados na regulamentação do ensino tendo como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como a obrigação de financiamento da educação. Ela permeia os valores básicos das constituições e se trata de um problema político em razão de se relacionar à tomada de decisões coletivas e ao exercício de poder nas sociedades.

É direito fundamental social, concomitantemente individual e coletivo, apresentando um regime jurídico complexo, com diferentes capacidades de exercício, uma vez que é prerrogativa da qualidade humana (RANIERI, 2009; CAGGIANO, 2009).

Em termos de proteção judicial, consiste a educação no direito mais reforçado, como afirma Duarte (2003).

No âmbito individual, segundo Ranieri (2009), esse direito diz respeito à realização pessoal, na esfera coletiva, ele se refere à vida em sociedade, ao desenvolvimento nacional, sendo promovidos os direitos humanos e a paz.

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito constitucional de educação é acompanhado por uma definição legal, disposta no *caput* do artigo 1º da Lei nº. 9.394/1996³ (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

A Constituição Federal, por sua vez, dispõe, em seu artigo 205, o direito e o dever contidos na educação, cuja finalidade é promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho⁴.

Trata-se também de um direito social presente no Título II (“dos direitos e garantias fundamentais”) da Constituição. Tal diploma também prevê um Plano Nacional de Educação, o qual visa à implementação de um sistema nacional de educação com objetivos bem definidos⁵.

³ Artigo 1º, *caput*. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996).

⁴ Artigo 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

⁵ Artigo 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

Na Constituição Federal, a educação é um direito e um dever do Estado, da família, da sociedade e do indivíduo, enquanto que a lei infraconstitucional abrange os processos formativos para o desenvolvimento pleno da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

As normas constitucionais se distendem nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais e em leis federais, como: Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069/1990); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/1996); Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/1985); Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992) e as leis de responsabilidade administrativa (Lei nº. 1.079/1950 e Decreto-Lei nº. 201/1967), além de normas processuais.

Ximenes (2014) destaca que é um desafio determinar uma concepção acerca do conteúdo jurídico da qualidade da educação básica. Para o autor, sob o ponto de vista analítico da teoria dos princípios, a principal questão da dogmática do direito à educação diz respeito ao conteúdo do direito à educação de qualidade. Ele afirma que um marco conceitual normativo do princípio da qualidade do ensino deve se fundamentar em princípios, abrangendo os princípios constitucionais e o da realização máxima, segundo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Nesse sentido, a perspectiva teórica adotada pelo autor se fundamenta na teoria dos direitos fundamentais como princípios, na medida em que a pergunta acerca do conteúdo jurídico do princípio da qualidade de ensino não provém de uma preocupação necessariamente restritiva. Assim, o princípio de direito fundamental apresenta amplitude de bens e posições jurídicas as quais podem ser abarcadas em seu conteúdo, visto que “o direito à qualidade do ensino é o direito à máxima qualidade” (XIMENES, 2014, p. 367).

Assinala o autor que um marco conceitual normativo do princípio da qualidade do ensino tem como base um conjunto de princípios, cujo princípio central é o mandamento de realização do direito à qualidade do ensino com o máximo de recursos a fim de se alcançar sua plena realização.

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).

Ranieri (2009) afirma que os princípios e as regras constitucionais, que se configuram como políticas públicas de curto, médio e longo prazos, individualizam o direito à educação, sendo importante para o desenvolvimento nacional, a construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º da Constituição Federal) e o desenvolvimento da pessoa e dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (artigo 205).

No âmbito individual, segundo a autora, esse direito diz respeito à realização pessoal, e, na esfera coletiva, refere-se à vida em sociedade, ao desenvolvimento nacional, sendo promovidos os direitos humanos e a paz.

Assim, o direito à educação significa também autorresponsabilidade dos indivíduos (RANIERI, 2009). São necessárias a participação política e as contribuições individual e coletiva, como exigências da cidadania, delineando-se, portanto, um dever jurídico subjetivo.

Neste sentido, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja vigência é até 2020, intenciona a garantia de um padrão mínimo nacional de qualidade da educação (RANIERI, 2009). Além disso, dentre os quatro indicadores quantitativos do Índice de Desenvolvimento da Educação para Todos (IDE), está presente a qualidade da educação.

No Brasil, vive-se um forte impulso à regulação jurídica da qualidade da educação básica e esse movimento tem como base a crescente complexidade de ferramentas que o direito disponibiliza para a mudança social (XIMENES, 2014).

Nesse sentido, surgem questões: a educação de qualidade é direito a quê? Qual é o seu conteúdo?

1.2 O CONTEÚDO JURÍDICO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

1.2.1 Princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino

Com efeito, refletir sobre a qualidade da educação significa refletir sobre a desigualdade de oportunidades educacionais, econômicas, bem como sobre os processos de exclusão social intra e extraescolares (CAMPOS, 2013). De acordo com o afirmado pela autora, não há consenso acerca da definição do que seja qualidade da educação. No entanto, muito embora o conceito de qualidade seja relativo, sua importância não deve ser diminuída em razão disso. Pelo contrário, tal conceito deve se originar de um debate democrático e ser sempre revisto.

Como será demonstrado, na literatura, é possível observar etapas no que diz respeito à educação no Brasil⁶.

No mesmo sentido, salienta Oliveira (2007) que a universalização do ensino fundamental acarretou em duas grandes demandas tendentes ao acesso à educação: (i) uma vertente democratizadora a fim de se elevar o número de matrículas no ensino médio e no ensino superior e (ii) uma demanda relacionada à questão da qualidade. Inicialmente a preocupação estava no acesso e na cobertura, em especial, no caso do ensino fundamental (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Todavia, tais etapas não foram acompanhadas por uma melhoria na qualidade do aprendizado, a qual corresponde ao maior desafio da sociedade brasileira no tocante à educação (DOURADO; OLIVEIRA, 2009; AGUIAR, 2010).

Na visão dos autores, a qualidade é um conceito polissêmico com múltiplas significações e conceitos relativos. Contudo, o estabelecimento de diretrizes e bases para o sistema de educação “[...] indica o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva ou não como direito social” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203).

A legislação brasileira com relação à matéria educacional, sobretudo por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e do Plano Nacional de Educação (PNE), demonstra a relevância da definição de padrões de qualidade de ensino. No entanto, é difícil chegar a um padrão único de qualidade, pois estão abrangidos temas como insumos essenciais à aprendizagem, custo-aluno, quantidades mínimas (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

A consolidação de mecanismos de controle social acerca da qualidade no que diz respeito à implantação e ao monitoramento de políticas educacionais é vista pelos autores como um dos fatores para uma escola de qualidade⁷.

Como metodologia, adotaremos nesse trabalho o conteúdo jurídico do direito à educação de qualidade em virtude da pergunta⁸ à qual se busca responder, que parte de um instrumento jurídico, isto é, o PNE. Para tanto, optamos pela escolha do conteúdo jurídico do direito à educação de qualidade elaborado por Ximenes (2014) em razão de o presente trabalho estar inserido no âmbito jurídico.

⁶ Cf.: Oliveira; Araujo, 2005; Dourado; Oliveira, 2009 e Souza, 2014.

⁷ Nesse sentido, consulte Soares e Xavier (2013, p. 915): “ou seja, o uso de um indicador como medida única da qualidade da escola e dos sistemas fará, naturalmente, com que as escolas busquem maximizá-lo e, como isso, pode ser feito de maneiras pouco adequadas pedagogicamente, pode levar a um sistema educacional disfuncional”.

⁸ Como garantir a educação básica de qualidade, tendo em vista que o Plano Nacional de Educação (PNE) não tem se constituído como instrumento suficiente e eficiente para tanto?

O artigo 3º da Constituição de 1988 preceitua, como objetivos fundamentais para a República Federativa brasileira, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição Federal é um documento jurídico-político, cujo projeto é a formação de uma sociedade fundamentada no Estado do Bem-Estar Social (GRAU, 2015; COUTINHO, 2013a).

Indica Ximenes (2014), ao comparar as Constituições Brasileiras de 1934, 1937, 1945, 1967 e a Emenda Constitucional nº. 1 de 1969, que uma das principais novidades estruturais apresentadas pela Constituição de 1988 é a criação de dispositivos dedicados ao plano nacional de educação.

Segundo o autor, essa configuração estaria relacionada à própria característica jurídico-política da Constituição de 1988 e a consequente atribuição de maior relevância aos princípios jurídicos.

Na mesma senda, Furtado (2009) afirma que o princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino, presente no artigo 206, inciso VII da Constituição Federal é inédito em diversos âmbitos, visto que tal preocupação não constava nos textos constitucionais anteriores.

Aponta Ximenes (2014) que os direitos fundamentais são caracterizados por apresentarem um conteúdo essencial intangível, mesmo que não esteja expresso na Constituição Federal. Nesse sentido, no que se refere aos direitos sociais, o conceito de mínimo existencial é a mais disseminada expressão do conteúdo essencial intangível. Assim, verifica-se que o problema prático não reside no reconhecimento da exigibilidade do mínimo social, mas na limitação da exigibilidade ao mínimo social, o que é sobretudo observado no âmbito da qualidade do ensino.

Afirma o autor que a presença de normas definidoras de políticas públicas e de comandos de realização direta caracteriza o modelo jurídico do Estado Social e Democrático de Direito.

Para Bucci (2006), não existe um conceito especificamente jurídico de políticas públicas, mas sim um conceito que incorpora o direito na estrutura dessas políticas e visa a

uma função⁹, o que representa as escolhas prioritárias, com base nos meios necessários para tanto, em um intervalo de tempo para a consecução dos resultados almejados.

Contudo, para se compreender o papel do direito nas políticas públicas, faz-se necessário analisar a norma jurídica de modo contextualizado. Nesse sentido, Coutinho (2013b) assinala a possibilidade de enxergar o direito nas políticas públicas como um elemento intrínseco a elas, ocupando uma posição central.

Bucci (2006) afirma que os instrumentos os quais expressam as políticas públicas podem revelar as finalidades do programa. Segundo a autora, o programa de política pública deve ser avaliado por meio da eficácia social ou efetividade. Disso, há duas implicações: (i) a possibilidade de realizar controle de constitucionalidade por omissão (total ou parcial) no âmbito de políticas públicas e (ii) a importância de estabelecer indicadores para mensurar os objetivos pactuados.

De acordo com Ranieri (2013b), a Constituição de 1988 dotou o direito à educação com conteúdo e proteção intensos. No entanto, afirma a autora (2009) que há um dilema a partir da contraposição entre a maior força normativa das normas constitucionais de direito à educação em virtude do seu reconhecimento do mínimo existencial e da dificuldade de inserir a qualidade da educação nesse regime limitado de proteção.

O direito à educação não é enquadrado na teoria típica dos direitos sociais, mas sim apresenta um regime jurídico singular, caracterizado por “[...] *intensa determinação de conteúdo e densidade de proteção*” à proporção que seu regime jurídico decorre do texto constitucional, o que pode ser complementado por normas de direito administrativo (RANIERI, 2009, p. 334):

Quanto aos modelos normativos, na Constituição Federal de 1988 algumas das normas referentes ao direito à educação se configuram como normas programáticas, outras como princípios, normas de organização ou direito subjetivo. Sendo princípios, sendo normas programáticas ou de organização ou direito subjetivo, são imperativas e têm força jurídica vinculante para o Poder Público, sob pena de inconstitucionalidade por omissão. Nesse sentido, pouco importa o grau de eficácia: todas constituem padrões jurídicos de controle judicial e fator de interpretação normativa e têm aplicabilidade imediata por força do §1º, do art. 5º da Constituição Federal: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (RANIERI, 2009, p. 335-336).

⁹ “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39).

Para José Afonso da Silva (2009), as normas constitucionais definidoras de direitos sociais são “programáticas” ou “normas de eficácia limitada” em razão de dependerem de atuação legislativa e de concretização do Executivo para produzir efeitos jurídicos.

No entanto, a garantia do mínimo existencial e a determinação de política pública no texto constitucional ou na lei em sentido estrito foram os critérios adotados pelo Judiciário brasileiro a partir de casos analisados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), isto é, a decisão de arquivamento da ADPF nº. 45¹⁰ e o acórdão no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº. 410.715 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004; 2005).

No que se refere aos critérios para a identificação do mínimo essencial à realização dos direitos sociais, Bilchitz (2017) desenvolve um marco analítico, cuja finalidade é estabelecer obrigações práticas, às quais se vincula a sociedade que reconhece os direitos fundamentais.

Bilchitz (2017, p. 303) indica a noção do “conteúdo mínimo essencial baseado em princípios”, o qual se relaciona à afirmação do Comitê das Nações Unidas no sentido de que o conteúdo mínimo essencial apresenta “níveis mínimos essenciais do direito”. Esse conteúdo mínimo essencial diz respeito aos recursos básicos que são destinados às pessoas, os quais superam o mínimo de combate à fome, à sede e à mendicância.

Para o autor, a segunda concepção do conteúdo mínimo essencial abarca o desenvolvimento de parâmetro para se valorar a ação estatal.

Bilchitz (2017) diferencia direitos condicionais e direitos incondicionais. No tocante aos direitos incondicionais, o enfoque está no receptor, isto é, referem-se a determinados interesses fundamentais, que cada indivíduo tem, os quais são pré-requisitos necessários para uma vida de valor. Os direitos condicionais, por sua vez, geralmente não são absolutos. Eles protegem interesses com razões fortes para valorizar e precisam de considerações robustas para serem superados.

Assinala o autor que o ordenamento jurídico e as considerações práticas que aparecem na vida diária influenciam na capacidade de traduzir direitos condicionais em obrigações incondicionais da sociedade.

¹⁰ Assinala Ada Pellegrini Grinover (2010) que o posicionamento mais representativo em favor da intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas está na ADPF 45-9 do Supremo Tribunal Federal. Os requisitos para o controle assim podem ser resumidos de acordo com a decisão monocrática: “(1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/ social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas” (GRINOVER, 2010, p. 17, grifo do autor).

Ximenes (2014) adota a teoria dos princípios na forma proposta por Robert Alexy¹¹ em razão de considerá-la como aquela que melhor concatena o padrão de qualidade com a previsão constitucional em sua máxima amplitude aos fundamentos jurídicos e políticos das políticas públicas do Estado Social e Democrático de Direito. Destaca o autor que a exigência de padrão de qualidade, no caso do direito à educação, como mandamento de otimização decorre dos objetivos constitucionais presentes no artigo 205 e dos tratados internacionais de direitos humanos em razão do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal.

O autor toma como base a concepção unitária e integradora do direito à educação como um direito humano a partir da dogmática unitária dos direitos fundamentais, disseminada por parte da doutrina e pela jurisprudência do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Por meio dessa dogmática, entende Ximenes (2014) que é possível compreender a totalidade de posições jurídicas, negativas e positivas, objetivas e subjetivas, que se inserem na esfera de proteção do direito à educação e são expressas, de certo modo, “[...] nos processos de especificação normativa, delimitando em diferentes graus as obrigações de realização ou de abstenção por parte do Estado” (2014, p. 208).

Para tanto, o autor prioriza a análise da dimensão objetiva do direito à educação e, por conseguinte, da qualidade do ensino. A partir dessa dimensão objetiva, a proposta de Ximenes (2014) é que o princípio da qualidade do ensino determina que o Estado empregue todas as medidas com o máximo de recursos disponíveis para a máxima qualidade na escolarização. Com o enquadramento dos deveres estatais, é possível mapear a dimensão subjetiva do direito à qualidade a fim de exigí-lo.

No tocante aos direitos fundamentais, cabe destacar que Virgílio Afonso da Silva (2011), por meio da teoria dos princípios, dá um passo adicional no que diz respeito à tipologia tradicional de José Afonso da Silva (2009), pautada na classificação tríplice: normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada ou normas programáticas. Contudo, tal classificação, com o decorrer do tempo, passou a limitar o desenvolvimento da eficácia dos direitos fundamentais.

Em relação às denominadas normas de eficácia plena, a crença nessa eficácia plena levou ao senso de que apresentam o máximo de normatividade constitucional (SILVA, V., 2011). Quanto à eficácia meramente limitada, aponta o autor que tal conceito pode levar a

¹¹ Cf.: Alexy, 2008.

dois extremos, isto é, os operadores de direito nada poderiam fazer, assim, dependeriam de uma ação dos poderes políticos. Outra concepção seria a ideia de que os operadores de direito substituiriam os juízos de conveniência e oportunidade dos poderes políticos.

Virgílio Afonso da Silva (2011) apresenta a dicotomia entre normas constitucionais não-restringíveis e normas restringíveis (eficácia contida). As primeiras não precisam de regulamentação, são de eficácia plena. Já as segundas necessitam de regulamentação legislativa ou desenvolvimento infraconstitucional para a produção de seus efeitos jurídicos. Nesse sentido, o autor indica que os direitos sociais, via de regra, estariam na noção de eficácia limitada.

Ademais, é no plano jurídico-empírico, isto é, no estudo das instituições de proteção, das normas regulamentadoras e das políticas estatais, que se encontram os motivos para a capacidade de produção de efeitos jurídicos (SILVA, V., 2011).

Tércio Sampaio Ferraz Jr. (1988) assinala que eficaz é a norma com condições fáticas em razão de ser adequada quanto à realidade e com condições técnicas de atuar em virtude da presença de elementos normativos aptos à produção de efeitos concretos. A primeira concepção que Ferraz Jr. (1988) confere à eficácia foi convencionalizada a se denominar como efetividade¹². Para José Afonso da Silva (2009), o conceito de eficácia é estritamente jurídico. Essa acepção se aproximaria da segunda concepção de Ferraz Jr.

Todavia, diferentemente do que ensina José Afonso da Silva, Virgílio Afonso da Silva (2011, p. 230) afirma que “*não existe norma constitucional que não dependa de algum tipo de regulamentação e que não seja suscetível de algum tipo de restrição*” (grifo do autor). Desse modo, segundo o autor, ao se aceitar que todas as normas dependem de restrição, elas também dependem de regulamentação, o que ocasiona a não distinção entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada em virtude de dois motivos.

O primeiro motivo, de acordo com Virgílio Afonso da Silva (2011), é que as normas garantidoras de direitos fundamentais podem ser restringidas, o que desconstrói o modelo de José Afonso da Silva, cuja distinção entre normas de eficácia plena e normas de eficácia contida estava na possibilidade ou não de sua restrição. A segunda razão é que a norma garantidora de direitos fundamentais pode (às vezes, deve) ser regulamentada, o que rechaça a necessidade/possibilidade ou desnecessidade/impossibilidade de regulamentação

¹² Em relação também ao tema de eficácia jurídica e eficácia social, cf. Barroso (2003, p. 84-85). O autor diferencia a “eficácia jurídica” da “eficácia social da norma”. A eficácia social se refere à efetividade, isto é, à realização do Direito. É a materialização, no mundo dos fatos, da norma jurídica.

presente na diferenciação entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada no modelo de José Afonso da Silva.

A aplicação do sopesamento ou da regra da proporcionalidade pode resolver o aumento das colisões entre direitos fundamentais (SILVA, V., 2011). Assim, pressupõe-se a restringibilidade de todos os direitos fundamentais.

De acordo com Virgílio Afonso da Silva (2011, p. 181), para que as ações estatais restritivas se configurem “restrições constitucionalmente fundamentadas”, elas necessitam passar pelo crivo da regra da proporcionalidade. À medida que se aumentam posições jurídicas amparadas pelos direitos fundamentais, ampliam-se também os choques entre esses direitos. Em um contexto concreto, um método de ponderação deve ser aplicado a fim de se resolverem essas colisões para se decidir o direito prevalecente. Além disso, em determinados casos, não apenas a ponderação é exigível, mas a regra da proporcionalidade.

Em relação à ponderação dos princípios no caso concreto, Binjenbojm (2005) não nega a existência do interesse público, mas afirma que este abarca interesses coletivos e individuais, cuja prevalência de um em relação a outro se dá por meio da interpretação do sistema de ponderações presente na Constituição e na lei pelo administrador, sendo norteado pela proporcionalidade. Destaca-se que um princípio é norma de textura aberta, devendo ser contextualizado e ponderado com outros princípios previstos no ordenamento.

Entende o autor que o princípio da proporcionalidade é condição para que as normas jurídicas sejam aplicadas, pois norteia a interpretação dos bens jurídicos, otimizando as opções. É inconcebível um princípio que chegue a uma solução de preponderância do interesse público, afastando, assim, os matizes do caso concreto e os interesses privados.

Portanto, não há prevalência do coletivo sobre o individual, tampouco do estatal sobre o particular (BINENBOJM, 2005). Ao administrador cabe a tarefa de ponderar, no caso concreto conforme suas circunstâncias, os direitos individuais e coletivos, segundo a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito a fim de realizar ao máximo os interesses públicos em questão.

Com relação ao direito internacional, cita-se que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Recomendação Geral nº. 13 relaciona as exigências de qualidade à característica de aceitabilidade da educação escolar. Por meio do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), “a referência de progresso passa a ser a proximidade entre o direito definitivamente protegido, após sopesamento, e o direito *prima facie*” (XIMENES, 2014, p. 145).

O PIDESC preceitua nestes termos:

Artigo 2º. 1. Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a *adotar medidas*, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômicos e técnico, *até o máximo de seus recursos disponíveis*, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, *o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto*, incluindo, em particular a adoção de medidas legislativas.

Artigo 16, parágrafo 1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto (BRASIL, 1992).

Menciona-se também o artigo 17, parágrafo 2 do Decreto nº 591, de 1992: “os relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que prejudiquem o pleno cumprimento das obrigações previstas no presente Pacto” (BRASIL, 1992).

O PIDESC, portanto, positiva o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais protegidos, ao exigir a maximização dos esforços em sua implementação. Assim, apenas no caso de comprovado que houve a adoção de todas as medidas e a aplicação máxima de recursos financeiros, técnicos e humanos que haveria a isenção do Estado (XIMENES, 2014). Tal isenção, no entanto, seria provisória, como aponta o autor, visto que o Estado teria que continuar buscando as medidas necessárias até a realização integral dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Ranieri (2009) assinala que a previsão de aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais não produz os efeitos desejados pelo constituinte, porque dependem de complementos para sua eficácia e sua aplicabilidade em razão da reserva econômica possível ou em virtude da proibição de omissão.

Com efeito, adverte Virgílio Afonso da Silva (2011) que é necessário um exame de proporcionalidade nos conflitos de direitos fundamentais a fim de se verificar se a restrição é ou não aceitável.

Ximenes (2014) afirma que, por meio do parágrafo 1º do artigo 208 da Constituição, o qual declara que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, compreendendo a educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, a doutrina reconhece a faculdade de se exigir individualmente o direito. Com efeito, essa norma que impõe deveres objetivos ao Estado e confere titularidade aos detentores desse direito especifica esse direito público subjetivo.

Conclui o autor que um marco conceitual normativo do princípio da qualidade do ensino deve estar fundamentado em um conjunto de princípios, conforme o quadro *infra*:

Quadro 1 – Princípios Constitucionais do Ensino e Princípio da Realização Máxima

Princípio	Conteúdo normativo
Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola	Igualdade de oportunidades Igual disponibilidade e acessibilidade à escola Não-discriminação Igualdade de base Igualdade no acesso a bens e recursos escolares Igualdade em conhecimentos e competências adquiridas
Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber	Liberdade <i>de</i> ensino Liberdade quanto à escolha de escola privada Liberdade quanto à criação de escola privada Liberdade <i>no</i> ensino Liberdade acadêmica dos professores Liberdade acadêmica dos alunos
Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas	Pluralismo pedagógico no exercício da liberdade acadêmica dos professores Pluralismo pedagógico entre as escolas Autonomia relativa das escolas públicas de educação básica Autonomia na elaboração do projeto político-pedagógico Autonomia administrativa e de gestão
Gestão democrática do ensino público	Participação da comunidade escolar na gestão das políticas públicas Participação social na gestão dos sistemas educacionais Participação de professores e pais na definição dos projetos político-pedagógicos das escolas
Valorização dos profissionais da educação escolar	Valorização econômica Valorização social Valorização em termos de formação inicial e continuada Valorização quanto às condições de trabalho
Financiamento	Adoção de medidas com o máximo de recursos e progressivamente até o pleno exercício do direito

Fonte: XIMENES, 2014, p. 371-372

Destaca-se que os princípios mencionados no quadro decorrem do artigo 206 da Constituição Federal¹³ com o acréscimo do princípio central na ideia do autor, isto é, “o mandamento de realização do direito à qualidade do ensino com o máximo de recursos disponíveis e até sua plena realização, conforme estabelecido no Pidesc” (2014, p. 371). Na visão do autor, as obrigações negativas, como o respeito à liberdade acadêmica de

¹³ Artigo 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

professores e estudantes, e as ações positivas são igualmente importantes para a proteção da qualidade do ensino.

Portanto, a partir da revisão bibliográfica, buscou-se definir em que consiste o padrão de qualidade de ensino, previsto constitucionalmente, a partir da teoria dos princípios, o que se justificou em razão da máxima concretização que permeia tal teoria, embora haja restrições em virtude dos recursos disponíveis. Na próxima seção, serão tratadas as dimensões do direito fundamental à educação básica de qualidade.

1.2.2 Direito fundamental à educação básica de qualidade

Antes de adentrar no sentido da educação de qualidade, esmiuçaremos o conceito de educação básica. Com base no tópico anterior que sistematizou o que significaria o princípio do padrão de qualidade educacional, organizaremos qual é o conteúdo do direito à qualidade educativa nesse item, a qual está sujeita a fatores internos e externos que interferem na garantia desse direito¹⁴.

Cury (2002) considera quatro preliminares na educação básica: (i) a situação do Brasil em matéria socioeconômica; (ii) o conceito de educação básica; (iii) a ação do Estado e suas obrigações correspondentes e (iv) a desigualdade socioeconômica.

Segundo o autor, a distribuição de renda e da riqueza determinam o acesso e a permanência dos estudantes na escola.

A Constituição Federal de 1988 criou as condições para que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996) assumisse esse conceito no parágrafo único do artigo 11, na medida em que prescreve a possibilidade de o Estado e os municípios se constituírem como um sistema único de educação básica (CURY, 2002). O artigo 21 da mencionada Lei dispõe que a educação básica consiste em um nível da educação nacional e que reúne as três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Os fins da educação básica estão previstos no artigo 22 da mencionada Lei.

O artigo 4º da LDB prevê que a educação básica é um direito do cidadão e um dever do Estado em atendê-lo por meio de oferta qualificada.

Aponta ainda o autor que uma terceira preliminar no tocante à educação básica se refere à ação obrigatória do Estado no oferecimento desse serviço público, o qual é um direito social.

¹⁴ Os fatores internos e externos que interferem na garantia da educação básica de qualidade serão tratados com mais detalhes no capítulo 3 deste trabalho.

Em virtude do modelo federativo do Brasil e estruturado sob o princípio da cooperação (artigos 1º, 18, 23 e 60, §4º, inciso I da Constituição Federal), há uma complexidade de competências no ordenamento jurídico brasileiro, de acordo com a nossa Constituição.

Cury (2002) indica um sistema baseado na cooperação recíproca como solução para o oferecimento da educação básica em um país de estrutura federativa e com as dimensões do Brasil.

No texto constitucional, prevê-se um federalismo cooperativo educacional, cujas bases estão prescritas nos artigos 22, 23, 24, 30 e 211 (CURY, 2002; RANIERI, 2009).

Observa-se, portanto, uma estrutura de distribuição de competências visando à reconstrução do sistema federativo conforme critérios de equilíbrio pautados na experiência histórica (SILVA, 2016). De acordo com o autor, a repartição de competência do Estado brasileiro é marcada pelo princípio da predominância do interesse, uma vez que à União cabem matérias de predominante interesse geral e nacional, enquanto que, aos estados, as matérias de predominante interesse regional e aos municípios, assuntos de interesse local.

Há previsão constitucional acerca dos encargos e das competências à União, aos estados e aos municípios, bem como dos percentuais de receita destinados a esses entes¹⁵.

O artigo 211, nos parágrafos 1º a 3º, prescreve: (i) competência dos municípios para atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; (ii) competências dos estados e Distrito Federal para atuação prioritária no ensino fundamental e médio e (iii) atuação da União supletivamente na garantia da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, em todos os níveis de ensino.

No que concerne à legislação infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trata da competência coordenadora

¹⁵ Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Artigo 30. Compete aos Municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Artigo 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

da União em matéria de política nacional de educação em seu artigo 8º, isto é, sob a coordenação da União, todos os entes políticos atuarão na educação infantil, e no ensino fundamental, médio e superior, respeitando a seguinte regra: municípios, de forma prioritária, no ensino fundamental e na educação infantil; estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio.

Conforme o artigo 8º da LDB, atua a União supletiva e redistributivamente em todos os níveis. São acrescentadas à LDB as normas gerais editadas pela União e a suplementação realizada pelos estados e Distrito Federal (artigo 24, inciso IX da Constituição Federal).

No plano dos encargos, vislumbra-se certa simetria nas atribuições dos entes federados, detendo a União poderes para a coordenação nacional de atividades (RANIERI, 2000). Os artigos 205 e 208 estabelecem as competências comuns a todas as pessoas de direito público interno. Os parágrafos do artigo 211 discriminam as competências materiais por esfera de governo. A LDB discrimina, de forma mais específica, as competências materiais da União, dos estados e dos municípios, por nível de ensino nos artigos 9 a 11.

Consoante o artigo 10 da Lei nº. 9.394/1996, os estados estão incumbidos de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem.

O artigo 11 da referida Lei assim prevê aos municípios: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem

atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino e assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

No campo das competências legislativas, a União tem competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV) e para estabelecer o plano nacional de educação (artigo 214). Enquanto que os estados e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre educação por meio de normas gerais (artigo 24, inciso IX), todavia, a competência dos estados e municípios é muito restrita, visto que se limita a baixar normas complementares para os respectivos sistemas de ensino.

Portanto, visualiza-se uma descentralização vertical na repartição constitucional de competência e encargos no âmbito da educação: (i) no plano dos encargos, existe uma cooperação entre os órgãos federados para a oferta da educação fundamental; (ii) na esfera das competências legislativas, a União se sobrepõe aos demais entes e (iii) no nível superior, a atuação da União prevalece nos encargos e competências (RANIERI, 2000).

Como exposto, a autora consigna que a competência legislativa dos estados e municípios é muito restrita, já que é remanescente, apresentando a União competência concorrente à dos estados e Distrito Federal para legislar sobre educação mediante normas gerais (artigo 24, inciso IX). Por outro lado, embora não detenham ampla competência legislativa, estados e municípios apresentam uma série de encargos específicos discriminados nos parágrafos do artigo 211 da Constituição Federal e nos artigos 10 e 11 da LDB.

Por fim, destaca-se que a compreensão das normas de competência legislativa não se encontra em critérios de hierarquia, mas na fundamentação teórica derivada do regime federativo e do direito constitucional brasileiro (RANIERI, 2000).

Com efeito, a questão federativa é crucial nessa delimitação de competências legislativas.

Cury (2002) considera que a proposta de regime de colaboração, prevista no artigo 211 da Constituição, encontra óbices nos seguintes pontos: (i) dificuldade em romper com costumes da verticalização das decisões dos poderes executivos; (ii) desigualdade entre os entes federados e (iii) a ausência de regulamentação acerca do regime de colaboração em virtude da não edição da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição.

Para o autor, a opção constitucional revela um modelo institucional cooperativo, o que reconhece a autonomia dos poderes públicos, repartindo as competências cooperativamente e impondo limites em alguns casos. Assim, a cooperação requer entendimento mútuo entre os entes federativos.

Afirma o autor que diferentemente do sistema financeiro nacional, sistema nacional de emprego e o sistema único de saúde, a Constituição pluraliza os sistemas de ensino (artigo 211), os quais são articulados por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. Dado esse desenho articulado entre os sistemas, torna-se necessária a existência de um Plano Nacional de Educação com uma racionalidade em suas metas e em seus meios e efetivo em suas finalidades.

Muito embora existam dificuldades no regime de colaboração, destaca-se o papel determinante da União no estabelecimento de políticas públicas educacionais, como no caso específico do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual alterou os padrões de oferta e de atendimento dos governos subnacionais no tocante à educação básica com foco no ensino fundamental (CURY, 2002). O FUNDEF foi o modelo encontrado para que a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental se tornassem o foco das políticas, contando com as três esferas federadas, principalmente, com os municípios. No entanto, esse fundo focalizou o ensino fundamental, o qual é a etapa intermediária, em contrapartida, foram omitidas a educação infantil (“defesa”) e o ensino médio (“ataque”).

Salienta o autor que são os estados e os municípios que implementam as políticas educacionais. Dados os diferentes governos de diversos partidos ou composições partidárias, os caminhos de concretude dessas políticas são variados. A descentralização política no país também deve ser considerada para uma análise objetiva. Ademais, o federalismo brasileiro apresenta disparidades regionais que repercutem na capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais, o que se agrava no tocante aos municípios, pois não poucos vivem por meio das transferências dos governos estaduais e federal.

A quarta preliminar assinalada pelo autor é a extrema desigualdade socioeconômica, a qual repercute nas escolas.

Afirma Cury (2002) que as políticas de descentralização, principalmente, se acompanhadas do atual modo do pacto federativo, consistem em um repasse de responsabilidade para os poderes públicos subnacionais. Contudo, sem o sustentáculo financeiro, gera-se a redução na capacidade de atendimento da demanda.

Com efeito, lacunas são observadas na educação básica. Menciona-se a descontinuidade administrativa, presente nos órgãos executivos da educação escolar e na rotatividade de ocupantes de cargos públicos. É necessária a responsabilização conjunta da União, dos estados e dos municípios na educação básica no que diz respeito à capacidade financeira e à capacidade de atendimento da demanda e da concretização da educação como direito social (CURY, 2002).

Nosso ordenamento jurídico, segundo Cury (2008), pode explicar como a desigualdade impactou a educação escolar. A Constituição Imperial de 1824 reconheceu no artigo 179, XXXII como direito dos cidadãos a instrução primária gratuita. No entanto, o artigo 6º definia como “cidadãos brasileiros os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos”. Os ingênuos são os que nasceram livres, filhos de pais livres, e naturais do país, enquanto que os libertos são os alforriados.

Na Constituição de 1934, a educação é apresentada como direito, sendo obrigação dos poderes públicos prestá-la gratuitamente no ensino primário e obrigatoriamente nas escolas oficiais (ROCHA, 2005). Indica o autor que havia a vinculação de percentuais dos impostos federativos para a educação escolar, a concessão do Estado para escola do regime privado e o estabelecimento de um plano nacional de educação.

Contudo, para o prosseguimento dos estudos, eles deveriam prestar exames de admissão, conforme o artigo 150, letra “e” da Constituição de 1934, o qual dispunha a existência de “limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção...” (CURY, 2008, p. 1191).

Na Constituição outorgada na ditadura do Estado Novo em 1937, a educação ainda apresenta uma visão hierárquica e elitista: “a educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (CURY, 2008, p. 1191-1192).

A escola privada era a principal rede constitutiva do sistema de ensino e a rede pública seria constituída no e a partir do sistema privado (CURY, 2008). Aponta o autor que, na Constituição de 1946, diversos princípios e diretrizes de 1934 retornam ao texto constitucional, como o da competência da União em estabelecer as diretrizes e bases da educação. A Lei n.º 4.024/1961 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – entra em vigor. Todavia, seu artigo 30 expressa quem “não precisa” ser destinatário da educação escolar: aqueles que comprovarem estado de pobreza, aqueles que não puderem ir à escola por insuficiência de escolas ou por terem suas matrículas encerradas.

A Constituição de 1967 subtraiu da educação a vinculação no momento em que essa lei ampliava o ensino primário para oito anos e o tornava obrigatório para a faixa etária de 7 a 14 anos (CURY, 2008). Já, na Constituição de 1988, a educação se torna o primeiro dos direitos sociais (artigo 6º), o ensino fundamental, gratuito e obrigatório passa a ser direito público subjetivo, os sistemas de ensino começam a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática se torna princípio dos sistemas públicos de ensino e a gratuidade passa a ser princípio de toda a educação nacional (artigos 205 a 214).

Para o autor, o desafio de um sistema único de educação está no desafio de uma superação da desigualdade. Um segundo desafio provém de fatos históricos do país.

A primeira lei geral de educação escolar, de 1827, foi a única que conferiu poderes centrais na educação. Entretanto, havia uma limitação de natureza demográfica e espacial, visto que a instrução se destinava aos moradores de espaços urbanos mais populosos (CURY, 2008). Ademais, assevera o autor que as Províncias eram responsáveis pela educação primária, enquanto que ao Poder Central cabia a responsabilidade no tocante ao ensino superior. Uma situação peculiar ocorreu no Brasil no âmbito da educação na medida em que se manifestou uma preocupação maior às universidades em detrimento da expansão da educação básica.

Em 1834, por meio do Ato Adicional (Lei nº. 16, de 12/8/1834), atribui uma certa autonomia às Províncias, criando as Assembleias Legislativas Provinciais e estabelecendo uma divisão de recursos fiscais, adotando as Câmaras dos Distritos. O parágrafo segundo do artigo 10 desse ato descentralizou o ensino primário, na medida em que atribuiu às Províncias competência legislativa “*sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la...*” (CURY, 2008, p. 1197). Destaca Cury (2008) que o ensino superior continuava como competência dos poderes gerais. Percebe-se, assim, o início de uma descentralização educacional e uma duplicidade de sistemas de ensino, sem, no entanto, haver a constituição de um sistema nacional.

Essa duplicidade foi acompanhada pela ausência de articulação e coordenação entre as redes de ensino em um ambiente de grande desigualdade na esfera subnacional (ABRUCIO, 2010). Assinala o autor que a Constituição de 1891 silencia quanto à gratuidade em âmbito nacional, o que deixa a cargo dos estados a possibilidade de afirmar a gratuidade e a sua associação com a obrigatoriedade.

Por sua vez, a Constituição de 1934 prescreve para todos estados e municípios a instrução primária gratuita e obrigatória no ensino oficial, a vinculação de impostos para o financiamento, portanto, assume-se a educação como direito (ABRUCIO, 2010). A

Constituição de 1946 revisita os princípios maiores do federalismo e os fundamentos da Constituição de 1934.

Pontes de Miranda (1960), ao fazer referência ao artigo 166 da Constituição de 1946¹⁶, ressalta a presença do direito público subjetivo à educação. Por outro lado, o autor critica a expressão “direito de todos”, visto que somente existe esse direito se houver escolas em quantidade suficiente de modo que ninguém seja excluído.

Aponta o autor que, na Constituição Política do Império do Brasil, o mencionado dispositivo era previsto no artigo 179, 32. A Constituição de 1891, por sua vez, foi omissa com relação à garantia desse direito que se estendia a todos. Apenas era prevista a liberdade de ensino. Por meio da Constituição de 1934, no artigo 149, era prescrito: “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”. Tal direito estava contido nos artigos 128 a 132 (programáticos) da Constituição de 1937.

O artigo 168 da Constituição de 1946 dispunha sobre os princípios norteadores da legislação do ensino, todavia, não se nota a presença de um plano (PONTES DE MIRANDA, 1960). Para o autor, somente um plano educacional bem definido conferiria efetividade à educação.

Indica Abrucio (2010) que o período não-democrático de Vargas, principalmente a partir de 1937, manteve a estrutura dual das redes. No entanto, o Governo Federal se delineava mais forte no plano normativo, o que não mudou a realidade dos estados e municípios. O enfraquecimento político dos governos subnacionais acarretou, portanto, uma quase extinção da Federação, o que levou ao fracasso educacional nos primeiros níveis de ensino. Em 1932, houve o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o qual contou com a participação de Anísio Teixeira, crente na possibilidade de o varguismo revolucionar a educação a partir da combinação entre ação nacional e descentralização, visão esta que foi derrotada.

Ocorreu um movimento em torno do municipalismo como se exemplifica com o IV Congresso das Municipalidades em 1957, com a participação de Anísio Teixeira. Na expressão de Araujo (2005), pela primeira vez, formou-se uma concepção de “federalismo

¹⁶ A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

tridimensional”. No entanto, a autora assinala que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961 não consolidou sistemas de ensino de bases locais.

O golpe militar de 1964, concomitantemente com a precariedade no regime federativo, desvincula os impostos para a educação. A Lei nº. 4.024/1961 preceituou que as diretrizes e bases da educação nacional, o ensino superior federal e o ensino superior da rede privada competiriam à União. Aos estados e aos municípios, caberia a efetivação do direito à educação no ensino primário e no ensino médio. O Governo Federal, durante o regime militar, intensificou seu poder de normatização e, como novidade, instituiu um sistema de pós-graduação no país (ABRUCIO, 2010).

O Governo Federal interveio também na educação básica, estendendo-a para oito anos de estudo e a denominando de ensino de primeiro grau (DRAIBE, 1994).

Elenca Abrucio (2010) que houve também, nesse período, o aumento de recursos federais e de tributos ou transferências obrigatórias aos estados e municípios. O ensino de segundo grau, principalmente com a criação de cursos técnicos, por meio de medidas de combate ao analfabetismo, ganhou atenção do Governo Federal, não obstante os resultados não tenham sido satisfatórios.

No entanto, destaca o autor (2010, p. 58) que a nacionalização forçada ocorrida no período do regime militar, mesmo com preocupações em relação às regiões menos desenvolvidas, não reduziu a desigualdade “entre e dentro dos estados”, mas recrudescer uma centralização no plano federal.

Assinala Cury (2008) que a Constituição de 1988 deu continuidade à tradição do Ato Adicional de 1834 e expressou a pluralização dos sistemas (artigo 211). Para o autor, um sistema nacional de educação pressupõe um papel da União mais robusto na educação básica e nas redes privadas dos sistemas de ensino. Nesse sentido, paira o medo de “invasão” na autonomia dos entes federados. A União também seria cautelosa no que diz respeito a uma presença mais efetiva na educação básica, principalmente, quanto ao financiamento.

A Constituição de 1988 fez a escolha por um federalismo cooperativo em um regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes, de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211 (CURY, 2011). O artigo 211, parágrafo 1º dispõe o papel redistributivo, supletivo e equalizador da União com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O parágrafo 2º dispõe sobre a atuação prioritária dos municípios no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. O parágrafo 3º estabelece que os Estados e o Distrito Federal devem

atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio. Assim, o ensino fundamental é uma competência compartilhada, como dispõe o artigo 10, inciso II da LDB.

Segundo o autor, a LDB, o PNE, o sistema nacional de avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (antecedido pelo FUNDEF) apontariam a necessidade de um sistema nacionalmente articulado. No entanto, verificam-se limites para a concretização de um sistema nacional de educação.

Na mesma senda, Cury (2008) considera a omissão na edição de lei complementar, como dispõe o parágrafo único do artigo 23. Nessa omissão, haveria uma guerra fiscal entre os estados em virtude das intromissões nos recursos financeiros dos entes federativos (como a Desvinculação dos Recursos da União – DRU) e pelo artifício de impostos disfarçados sob a denominação de contribuições, os quais não compõem os percentuais vinculados.

[...] a proposta de um sistema nacional de educação, explicitamente formulado, gera várias perguntas:

1. Pode haver uma coordenação mais clara e mais direta pela União de modo que se exerçam as funções equalizadora e redistributiva?
2. Como aprimorar as competências dos sistemas de modo que se propicie um exercício harmônico do regime de colaboração sob a coordenação mais incisiva da União?
3. O sistema nacional propiciaria a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores? (CURY, 2008, p. 1204-1205).

No capítulo sobre financiamento, o qual se configura como um dos pilares de um sistema nacional, o PNE de 2001 menciona o federalismo com divisão de responsabilidades a fim de se aperfeiçoar o regime de colaboração. Assim, conclui Cury (2008) que para uma educação com qualidade seria necessário um sistema nacional de educação¹⁷.

Entendem Oliveira e Araujo (2005) que existe a necessidade de transformar o “padrão de qualidade para todos” em parte do direito público e subjetivo à educação fundamental. Enfatizam os autores a dificuldade de se chegar a uma noção do que seja qualidade de ensino. No Brasil, a qualidade de ensino foi constatada de três formas diferentes: (i) a primeira determinada pela oferta insuficiente; (ii) a segunda pelas disfunções ao longo do ensino fundamental e (iii) a terceira em virtude da generalização de sistemas de avaliação pautados em testes padronizados.

¹⁷ O Sistema Nacional de Educação será tratado com mais vagar no capítulo 3 do presente trabalho.

Afirmam os autores que os testes padronizados são instrumentos necessários, contudo, insuficientes para a melhoria da qualidade do ensino. Segundo eles, é necessário pensar, de modo articulado, em uma política de melhoria da qualidade de ensino, a qual associe insumos e processos. Um primeiro passo seria articular os padrões de qualidade e as políticas de financiamento e avaliação da educação.

Nesse sentido, o pressuposto é que o cálculo seja realizado a partir do que é necessário gastar para uma qualidade de ensino especificada (LEVACIC; ROSS, 2002).

Para Oliveira e Araujo (2005), articular uma política de financiamento à negociação de indicadores de qualidade se delinea uma espécie de contrato em que são definidos o que se espera das escolas e o modo de alcançar esses objetivos por meio das variáveis sociopolíticas de cada sistema escolar e de cada escola, objetivando amenizar os padrões de ineficiência e estabelecer padrões de qualidade de ensino a fim de servirem de medida de igualdade para a efetivação do direito à educação. Assim, este se torna passível de demanda jurídica se a oferta irregular se distanciar dos padrões de qualidade.

Sampaio e Oliveira (2015) buscam entender o que é a desigualdade educacional no Brasil, os fatores que a causam e como diminuí-la. Assim, observam a desigualdade ao longo da história a fim de diagnosticar o contexto atual e propor soluções.

Do ponto de vista da relação entre Judiciário e educação básica de qualidade, apontam Cury e Ferreira (2009) que, a partir da atual Constituição e das leis que a sucederam, a educação foi efetivamente regulamentada com instrumental jurídico. Dadas essas circunstâncias por meio do reconhecimento da educação como direito social e direito público subjetivo, o Poder Judiciário também passou a ter um papel mais relevante na concretização do direito à educação, o que pode ser visto em virtude da judicialização da educação a fim de se proteger esse direito.

Tais limites, segundo os autores, são necessários para evitar excessos do Poder Judiciário, o qual exerce importante papel no controle das políticas públicas, conforme os objetivos fundamentais presentes no artigo 3º da Constituição Federal, implementando ou corrigindo as políticas públicas.

Os dispositivos constitucionais relacionados à educação (por exemplo, o artigo 6º e os artigos 205 e 208), dotados de eficácia plena, evidenciam a possibilidade de se acionar o Poder Judiciário perante o não cumprimento de obrigações do Poder Executivo em relação a esse direito (CURY; FERREIRA, 2009).

Afirmam os autores, no tocante ao debate da qualidade na esfera judicial, que essa discussão ainda é incipiente e se centra em aspectos pontuais, tais como: falta de vagas, de

professores, transporte e merenda. Tais temas se resumem na busca da qualidade da educação, cujo conceito é muito polissêmico e bem complexo.

Nesse sentido, Oliveira e Araujo (2005) consideram que entre os especialistas é difícil chegar a um conceito de qualidade, a qual, muitas vezes, tem sido condicionada pela quantidade. Os valores e as posições dos sujeitos interferem nas múltiplas respostas que emergem ao se tentar definir qualidade.

Cury e Ferreira (2009) asseveram que o Poder Judiciário tem constatado a ausência de qualidade em vez de conceituá-la com detalhes. O artigo 3º, inciso IX e o artigo 4º, inciso IX da LDB se referem a padrão de qualidade, contudo, ainda são alusões vagas e sem densidade para o âmbito do Poder Judiciário.

Apontam os autores que deveria haver mecanismos objetivos para a avaliação da qualidade a fim de que os juízes pudessem avaliar a situação de seu município, como exemplo, mencionam-se os elencados por Pinto (2006): tamanho, instalações, recursos didáticos, razão alunos/turma, remuneração do pessoal, formação, jornada de trabalho, jornada do aluno, projetos especiais da escola e gestão democrática.

Com relação a indicadores de qualidade, Oliveira e Araujo (2005) alertam que devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e revistos, pois as expectativas sociais estão inseridas em um contexto histórico de constante movimento. Definir esses indicadores não é apenas técnica, mas também política.

Nos Estados Unidos, a discussão da qualidade do ensino pelo Poder Judiciário está presente, há mais de duas décadas, por meio das *adequacy litigations*, as quais consistem em demandas ajuizadas nas cortes estaduais visando a uma educação “adequada” ou “eficiente” com fundamentos em dispositivos das Constituições estaduais, semelhantes ao artigo 206, inciso VII da Constituição Federal e ao artigo 4º, inciso IV da LDB (SCAFF; PINTO, 2016)¹⁸.

No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 635.679, julgado em 6 de dezembro de 2011, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação civil pública, proposta pelo Ministério Público em face do Estado de Goiás, o qual pleiteou a construção de salas de aula em número suficiente ao adequado atendimento da população e em cumprimento das normas que regulam o serviço público de ensino a fim de que seja prestado com qualidade (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2011).

¹⁸ Para esse tema, conferir a tese de doutorado de Isabela Rahal de Rezende Pinto (2018): “A discussão da qualidade do ensino no poder judiciário: a experiência norte-americana da *Adequacy Litigation*”.

A petição inicial se pautou no artigo 4º, inciso IX da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), o qual prevê que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino – definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem – e também em cumprimento ao artigo 34 da LDB de Goiás, o qual dispõe acerca da relação adequada entre o número de alunos e professor a fim de que houvesse a prestação com qualidade e no prazo de seis meses (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2011).

É a primeira ementa do Supremo Tribunal Federal a citar a questão da qualidade na esfera do ensino infantil, embora não seja discutido seu conteúdo (SCAFF; PINTO, 2016).

Ademais, menciona-se que o controle de políticas públicas ainda privilegia o acesso em detrimento da qualidade do ensino (RANIERI, 2013a). No âmbito internacional, o Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento/ *David Rockefeller Center for Latin America Studies-Harvard University* aponta que as políticas educacionais na América Latina priorizam a expansão e o acesso (BID, 2007).

Especificamente, com relação às políticas sociais na América Latina, Draibe (1997) indica que determinadas características do Estado de Bem-Estar Social, tais como, a forte centralização, a fragmentação institucional, o comportamento corporativista, a fraca capacidade do Estado e as tênues participações sociais, teriam contribuído para acentuar as diferenças sociais em vez de combatê-las.

A autora registra que a eficácia das políticas sociais é condicionada à sua atuação articulada com as condições de vida dos segmentos sociais. A descentralização, a intersetorialidade, a conjugação de esforços públicos e privados, a integração dos programas e o aproveitamento de sinergias entre eles são diretrizes para a reorganização do sistema de políticas sociais, considerados como desafios contemporâneos por Draibe (1997). Para tanto, a consistência do arcabouço jurídico que molda as políticas públicas exerce influência nessas metas.

Com efeito, a qualidade da educação é um conceito polissêmico e dinâmico, o qual reflete a condição do ensino de cada período. A qualidade era vista, principalmente, como o acesso à educação, assim, a política educacional se concentrava na expansão da escolarização até 1980 (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

No cenário internacional, a tendência de ampliar o acesso à educação primária também era o que predominava nos anos 1990 (TAWIL, AKKARI; MACEDO, 2012).

Em virtude da expansão do acesso à escola, as políticas de melhoria da qualidade educacional se voltaram à redução da repetência e da evasão (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015). A partir de 2000, a qualidade passa a se relacionar não mais com a progressão, mas sim com a proficiência dos estudantes.

De acordo com Oliveira e Araujo (2005), um primeiro sentido de qualidade educacional se refere ao acesso à educação. As políticas públicas, as quais objetivavam diminuir essa desigualdade foram o estabelecimento da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino e a expansão da oferta do ensino por meio da construção de novos prédios escolares. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) também contribuíram para a expansão do acesso à escola.

Posteriormente, segundo os autores, o conceito de qualidade passa a fazer referência ao prosseguimento dos estudos com aprovação ou fluxo escolar. No final da década de 80, aproximadamente 48% das crianças que ingressavam na primeira série eram reprovadas e dois por cento evadiam. Portanto, as políticas desse período visavam à regularização do fluxo no ensino fundamental, como adoção de ciclos, promoção automática e programas de aceleração da aprendizagem.

Nesse sentido, indicam Sampaio e Oliveira (2015) que, embora o acesso à educação básica seja obrigatório no Brasil dos seis aos 14 anos e, a partir de 2016, é obrigatório para crianças de quatro a cinco anos e os jovens de 15 a 17, esse acesso ainda não é universal. As metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação de 2014 se referem a isso. Por meio das taxas de dados desagregados por renda familiar *per capita* da criança ou do adolescente, as quais são divulgadas pela plataforma “Observatório do PNE”, no atendimento de crianças de zero a três anos e dos jovens de 18 a 24 anos, a desigualdade no acesso é mais evidente, sendo a taxa de atendimento do quartil mais rico mais do que o dobro dos 25% mais pobres. No tocante à progressão escolar, o PNE não estipula que essa questão seja completamente resolvida até o final de sua vigência. A meta 2 prevê que 95% dos jovens deverão concluir o ensino fundamental na idade adequada. A meta 3 busca a universalização do acesso à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos. Até 2024, 85% desses adolescentes deverão estar no Ensino Médio, o que significa que o PNE aceite 15% deles ainda em séries anteriores ou fora da escola.

O segundo conceito de igualdade educacional, para Sampaio e Oliveira (2015), refere-se ao tratamento, isto é, as condições da oferta do ensino devem ser iguais para

todos. O modo como ocorreu a expansão da educação básica no Brasil repercutiu na desigualdade das condições de ensino.

De acordo com Abrucio (2010), existem desigualdades regionais no país, uma vez que os estados mais ricos, do Sul e do Sudeste, assumiram a responsabilidade pela etapa básica, enquanto que os estados do Norte e do Nordeste deixaram tal responsabilidade aos municípios.

Para o autor, o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB buscam a redistribuição horizontal de recursos entre o estado e seus municípios, conforme o número de matrículas de cada rede, bem como um mecanismo de complementação pela União para os fundos com menores valores *per capita*. No entanto, esses fundos não conseguiram reduzir a desigualdade do padrão da oferta dos serviços educacionais a todos os cidadãos.

A União também regula os gastos dos municípios por meio da vinculação das receitas municipais ao gasto em políticas específicas, sendo que 25% das receitas de impostos devem ser alocados para a educação (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015).

No mesmo sentido, Arretche (2010, p. 603) assevera que políticas descentralizadas reguladas também podem favorecer a redução das desigualdades nos gastos, tendo em vista que tais políticas são “[...] aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas”.

Sampaio e Oliveira (2015) entendem que a discussão acerca do financiamento padronizado da educação está concentrada no Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e no Custo Aluno-Qualidade (CAQ)¹⁹, conforme especificam as estratégias 20.6 e 20.7 do PNE. Consideram os autores que tais parâmetros possibilitarão uma equalização do financiamento das escolas no Brasil, pois deverão garantir que todos tenham recursos para os insumos necessários a uma educação de qualidade.

Frise-se que tais insumos, os quais precisam ser definidos, serão elencados no capítulo 3 deste trabalho a fim de esmiuçar os instrumentos jurídicos para a garantia de uma educação básica de qualidade.

O Plano Nacional de Educação se configura como um instrumento de uniformização das condições de oferta do ensino brasileiro por apresentar metas e estratégias que pretendem a redução das desigualdades de tratamento. Ele visa à padronização do ensino a fim de assegurar, principalmente, uma formação adequada dos

¹⁹ Tais indicadores serão tratados no capítulo 3 deste trabalho.

professores, infraestrutura mínima nas escolas e objetivos e direitos de aprendizagem comum a todos os alunos (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015).

Podem ser mencionadas as estratégias e meta 15 *infra*:

Estratégia 7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local; [...] Estratégia 7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência; [...] Estratégia 7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...] Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

Todavia, o diagnóstico, por meio do “Observatório do PNE”, expõe que somente 4,4% das escolas da rede pública do Ensino Fundamental e 22,6% das de Ensino Médio apresentavam a infraestrutura preceituada na estratégia 7.18 em 2013 (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015). O artigo 13 do PNE prescreve a criação de um Sistema Nacional de Educação até 2016 a fim de promover a articulação entre os sistemas de ensino, o que seria um próximo passo para a oferta de ensino em condições equivalentes pelo Brasil, como afirmam Oliveira e Sousa (2010).

Sampaio e Oliveira (2015) mencionam que existem poucos indicadores que diagnosticam a desigualdade de tratamento da educação no Brasil. Ademais, a igualdade de tratamento, por conseguinte, não seria suficiente para suprir as desigualdades educacionais, pois ela não considera as desigualdades iniciais, isto é, as diferenças socioeconômicas. Os autores, assim, defendem a discriminação positiva, ou seja, de acordo com as necessidades dos alunos, os recursos devem ser diferenciados.

Nesse sentido, apontam Oliveira e Araujo (2005) que o padrão mínimo de qualidade não foi estabelecido, isto é, não foram definidos os parâmetros acerca da qualidade do ensino para que esta seja exigida pela sociedade.

No PNE/2014, a estratégia 7.2 prescreve que um mínimo de conhecimentos deve ser adquirido por todos:

7.2) assegurar que: [...] b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável (BRASIL, 2014).

No entanto, Oliveira e Araujo (2005) tecem críticas a tal estratégia, tendo em vista a inexistência da definição do que seria esse nível de aprendizado, cujo amparo estaria na definição do padrão de qualidade, o qual também não existe. A definição dos indicadores de qualidade não é apenas técnica, mas também política, o que exige uma análise da realidade, dos custos e das próprias expectativas da sociedade acerca da escolarização.

O relatório da proposta de Emenda Constitucional (PEC) – a PEC nº. 65/2019 – para o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) prevê a complementação da União de até 40% do valor/ano, de modo gradativo, ao longo de dez anos. Tal fundo é a principal fonte de financiamento da educação básica brasileira, representando aproximadamente 60% dos recursos destinados ao setor. Atualmente a União custeia apenas 10% do montante para complementar o valor destinado aos estados que não atingem um valor mínimo por aluno (FUNDEB..., 2019).

No nosso ordenamento jurídico, a previsão da “garantia de padrão de qualidade” (artigo 206, inciso VII) revela “[...] exíguo condicionamento do legislador ordinário: o que é qualidade, quando e de que maneira será assegurado tal padrão fica a critério do legislador, que dispõe de amplo poder de apreciação dos meios e modos de atingir o objetivo” (RANIERI, 2009, p. 321).

Para a autora, a única restrição à ação do legislador se impõe no âmbito das finalidades da educação presente no artigo 205, isto é, qualidade da educação para formar o indivíduo, o trabalhador e o cidadão, o que compõe o núcleo do mínimo existencial. Ademais, de modo geral, o Executivo, em todos os níveis da Federação, por meio de mecanismos de avaliação de alunos e professores, tem definido as medidas sobre a garantia do padrão de qualidade.

Leal (2009, p. 93), pautando-se em Peter Schneider²⁰, considera que, no âmbito jurídico, a qualidade de uma Constituição é medida por meio do espaço que é destinado às forças políticas a fim de que a sociedade consiga realizar seus objetivos.

Na concepção de Mozart Neves Ramos, seria suficiente que o Brasil cumprisse as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para alcançar uma educação básica de qualidade (UM COMPROMISSO..., 2019). Ele sugere a inclusão do terceiro setor, tal como dispõe o artigo 205 da Constituição Federal a fim de reunir esforços de modo articulado e colaborativo para a educação brasileira. A questão não seria mais recursos, mas sim seu uso eficiente e maior responsabilização por resultados.

Nesse sentido, a relação entre a educação básica de qualidade e o PNE/2014 será tratada no capítulo 2. A presença do terceiro setor também será destacada neste trabalho ao relatar o controle da qualidade da educação pela sociedade civil (capítulo 3).

1.1.2.2 Dimensões do conceito de direito à qualidade de educação básica

A Recomendação nº. 13, de 1999, do Comitê Desc apresenta importância na medida em que propõe um conteúdo normativo ao direito à educação e aplica a doutrina dos deveres estatais a esse direito (XIMENES, 2014). Para o Comitê, a educação deve apresentar quatro características: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade.

Na concepção de Tawil, Akkari e Macedo (2012), a construção de uma matriz conceitual comum sobre qualidade tem duas grandes dificuldades: (i) a definição dos indicadores qualitativos e a ausência de indicadores confiáveis em boa parte do mundo e (ii) os limites daquilo que pode ser mensurado nos testes padronizados, pois o enfoque na medição favorece uma visão reducionista do processo educacional e de suas dimensões social e política²¹.

Indicam as autoras que a noção de qualidade da educação se delineia como um dos esforços da UNESCO em promover o desenvolvimento da educação no mundo. No cenário internacional, a noção de qualidade se destaca a partir de 2000 em virtude do objetivo pretendido pelo Marco de Ação de Dakar, ou seja: “melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos

²⁰ Cf.: Schneider, 1991.

²¹ “De hecho, concentrarse en la medición fomenta una perspectiva reduccionista del proceso educativo y de sus dimensiones social y política” (TAWIL, AKKARI e MACEDO, 2012, p. 10).

resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida” (UNESCO, 2000).

Tawil, Akkari e Macedo (2012) afirmam que a questão de qualidade deve ser tratada como um processo dinâmico com ajustes permanentes provenientes de negociações entre os interessados. Assim, o debate acerca da melhoria da qualidade na educação perpassaria por um enfoque pautado na interação social multidimensional, isto é, constata-se a existência de múltiplos enfoques e, por conseguinte, a combinação de metodologias complementares a fim de melhor apreender a complexidade dessas questões.

As autoras ainda consideram que não são todos os resultados da educação aptos a serem medidos de modo quantitativo. Por exemplo, as dimensões de igualdade e eficiência podem ser quantificadas, já a dimensão da relevância não pode ser medida, uma vez que esta consiste na aprendizagem que habilita o indivíduo à vida contemporânea de acordo com a visão dos “quatro pilares de aprendizagens” da UNESCO²².

Nesse sentido, ensina Garcia (1998, p. 59):

Qual a finalidade da educação: formar para a liberdade que vem pelo conhecimento, pela possibilidade de opções ou alternativas; formar para a cidadania, a plenitude de direitos e, por último, formar para a dignidade da pessoa, princípio fundamental do Estado brasileiro, conforme estabelece o art. 1º, III, da Constituição.

No cenário internacional, emergiram estratégias para o desenvolvimento da educação, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e o Foro Mundial sobre Educação (2000).

Singh (A/HRC/20/21, 2012), a partir do conceito de quatro pilares da educação (aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser), os quais advêm do Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, propõe um marco conceitual holístico para a educação de qualidade.

Segundo o autor, esse marco holístico abrange os seguintes aspectos: (i) um nível mínimo de apreensão de conhecimentos, valores, capacidades e competências; (ii) infraestrutura e ambientes escolares adequados; (iii) corpo docente bem qualificado e (iv)

²² O Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI estabeleceu quatro pilares do conhecimento que devem organizar a educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser (DELORS, 2003). Destaca-se que o ensino formal visa fundamentalmente ao aprender a conhecer e, de forma menor, ao aprender a fazer, deixando à revelia as outras duas formas de aprendizagem.

uma escola aberta à participação de todos. Com efeito, a educação básica de qualidade é um marco para se alcançar plenamente o direito à educação.

Como demonstrado na seção anterior, Ximenes (2014) adota o referencial teórico do princípio constitucional da qualidade, cuja delimitação da máxima realização deve ser justificada por circunstâncias fáticas e jurídicas de maneira que o mencionado princípio se realize progressivamente e com o máximo de recursos disponíveis. Assinala o autor que o direito ao mínimo existencial, no tocante à infraestrutura e ao funcionamento do ensino, encontra-se também protegido nessa definição de conteúdo de qualidade. Dessa forma, a partir da teoria dos direitos fundamentais como princípios, propõe o autor que o direito à qualidade do ensino corresponda ao direito à máxima qualidade.

A Constituição de 1988 priorizou a dimensão objetiva da educação. Tal dimensão reconhece um correspondente direito subjetivo a determinados bens e direitos relacionados à qualidade (XIMENES, 2014).

Qual seria o conteúdo dessa dimensão objetiva da educação?

Esse conteúdo é organizado em sete dimensões por Ximenes (2014), as quais devem ter como objetivo a plena realização, com o máximo de recursos disponíveis. As sete dimensões, relacionados ao conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino no Brasil, consistem em: (i) estudantes; (ii) ambiente escolar; (iii) condições de infraestrutura e insumos básicos; (iv) conteúdos; (v) processos educacionais relevantes; (vi) resultados e (vii) financiamento público. A descrição de cada uma delas pode ser resumida a seguir:

i) estudantes: saúde, promoção de hábitos de vida; desenvolvimento na primeira infância; frequência às unidades escolares; tempo disponível para a escolarização; suporte educacional familiar;

ii) ambiente escolar: segurança e disciplina escolar e prevenção e combate a maus-tratos;

iii) condições de infraestrutura e insumos básicos: infraestrutura, acessibilidade, materiais de ensino;

iv) conteúdos: padrões básicos curriculares, conteúdo regional e local e conteúdo escolar;

v) processos educacionais relevantes: tempo de aprendizagem, número de alunos, organização pedagógica, métodos de ensino, participação democrática e autonomia escolar;

vi) resultados: desempenho mensurável em processo nacional de avaliação; cidadania, valores e direito “na” e “através” da educação e

vii) financiamento público: custo aluno-qualidade, padrões básicos nacionais e incentivos.

Defende o autor que todas essas dimensões estão inseridas na esfera de proteção do princípio constitucional da qualidade. Indica ainda a necessidade de se reconfigurar o direito humano fundamental à educação, visto que ainda é condicionado ao acesso e à permanência e, muitas vezes, reduzido à perspectiva de resultados de testes²³, o que leva à desconsideração dos demais resultados cognitivos e não cognitivos, dos processos educacionais e da concretização da igualdade.

Frise-se que a qualidade da educação não pode se reduzir a resultados em testes. Embora a legislação brasileira preveja o padrão mínimo de qualidade e, especialmente, o PNE/2014 estabeleça metas relacionadas à qualidade, ainda não se vê de modo traduzido nas escolas uma educação qualitativa. Instrumentos jurídicos como o Custo Aluno-Qualidade e o Sistema Nacional de Educação podem viabilizar a efetiva garantia da qualidade na educação, como será abordado no capítulo 3 deste trabalho.

1.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Nas palavras de Schwartzman (2005), é mais fácil levar as crianças para as escolas do que ensiná-las a ler e a escrever. O autor também questiona: “de quanta educação o Brasil precisa e com que conteúdos?” (2005, p. 15).

Se é possível discutir o conceito da qualidade da educação sob diversas perspectivas, adotamos a qualidade da educação como princípio educacional, de natureza constitucional, de modo que seja concretizada a máxima qualidade possível nas circunstâncias fáticas e jurídicas em que está inserida. O direito à qualidade da educação parte, por conseguinte, da teoria dos direitos fundamentais como princípios, o que leva à conclusão de que esse direito corresponde ao direito à máxima qualidade.

Diante dessa afirmação, surgem alguns questionamentos: (i) o Plano Nacional de Educação de 2014 não tem se constituído como instrumento suficiente e eficiente para tanto, como garantir, portanto, uma educação básica de qualidade? e (ii) qual seria o conteúdo do direito à qualidade da educação?

²³ Em relação a críticas à mensuração quantitativa dos resultados da educação, é possível encontrar em Tawil; Akkari; Macedo, 2012.

Com relação ao Plano Nacional de Educação e suas metas, o próximo tópico os abordará, partindo do pressuposto de que a melhoria da qualidade e a articulação do sistema nacional de educação são pontos cruciais do PNE/2014.

O segundo capítulo visará responder à seguinte pergunta: como traduzir a educação básica de qualidade em realidade, visto que apenas o PNE não tem se constituído como instrumento suficiente para tanto?

CAPÍTULO 2 – A GARANTIA DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

2.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DIRETRIZ CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 214, que a lei estabelecerá o plano nacional de educação. A Emenda Constitucional nº. 59 de 2009 alterou a redação original do artigo 214, o qual preceitua um PNE “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” (BRASIL, 1988).

Na concepção de Silva (2014), o referido dispositivo deveria dispor que o plano nacional de educação tivesse a mesma duração do plano plurianual previsto no artigo 165, parágrafo 1º por se tratar de um plano setorial de desenvolvimento nos termos do artigo 48, inciso IV. Assevera o autor que se trata de um plano extremamente relevante, todavia, a nova redação dada pela emenda constitucional não previu um planejamento. Uma consequência disso é a própria mora para o estabelecimento do PNE/2014.

O artigo 5º da Lei nº. 13.005/2014²⁴ prevê que a execução e o cumprimento das metas do PNE são objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas instâncias: Ministério da Educação (MEC); Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 5º da Lei n.º 13.005/2014, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2015, lançou o documento “Plano Nacional de Educação – Linha de Base”.

A mencionada Emenda Constitucional nº. 59/2009 recrudesceu a necessidade de um regime de colaboração, cujo elemento constitutivo é o Plano (CURY, 2011). Sendo assim, o PNE se realiza com uma lei própria, regulamentando-o, e se insere em um “sistema nacional de educação”.

Bucci (1997) afirma que, em grande medida, o sucesso da política pública provém da qualidade do processo administrativo que antecede sua concretização e que a implementa. Para a autora, esse tema é complexo na medida em que não é ontologicamente

²⁴ Com relação ao monitoramento e às avaliações, cf.: Dourado; Grossi Junior; Furtado, 2016.

jurídico, mas sim provém da teoria política. Os direitos sociais têm como fundamento mediato as políticas públicas, cuja realização se dá por meio de prestações positivas do Estado.

Adotamos o conceito de Bucci (2006) de que as políticas públicas consistem em programas de ação do governo para a realização de objetivos específicos em um espaço de tempo determinado.

A autora (1997) assinala que as políticas públicas se expressam, frequentemente, por meio do plano, cujo instrumento normativo é a lei, a qual estabelece os objetivos, as metas, os instrumentos para sua concretização. Sua origem normativa é o Poder Legislativo. No entanto, os efeitos das políticas públicas ultrapassam o plano em que estão inseridas.

Entende Lucena (2016) que as políticas públicas educacionais devem ser norteadas a fim de atenderem aos objetivos preceituados no artigo 205 da Constituição Federal, isto é, o desenvolvimento integral do ser humano, a formação do cidadão e a sua qualificação para o mercado de trabalho. Segundo a autora, sobretudo, o desenvolvimento pleno do indivíduo deve ser alcançado, visto que engloba os demais objetivos.

No mesmo sentido, Cury (2005) enfatiza que o “pleno desenvolvimento da pessoa” é o objetivo maior da educação, o qual não pode se realizar sem a busca da igualdade e da liberdade “para as quais o desenvolvimento efetivo da capacidade cognitiva é tanto uma marca registrada do humano quanto uma condição desse desenvolvimento” (2005, p. 19).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo 26, nº 2, expressa a orientação da instrução para o desenvolvimento da personalidade humana, bem como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seu artigo 13, afirma que os Estados-partes desse Pacto (com vigência no Brasil por meio do Decreto nº. 591/1992) concordam que a educação deve objetivar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e de sua dignidade.

Para Lellis (2010), o pleno desenvolvimento da pessoa, previsto no artigo 205 da Constituição Federal, deve promover a realização do indivíduo em todas as áreas que o qualifiquem, como: emocional, intelectual e física. De acordo com o autor, o princípio contido nesse dispositivo visa a sua finalidade e ao nível de efetivação da aprendizagem.

A Declaração de Incheon considera que o direito à educação consiste em direito humano fundamental, base da realização humana e do desenvolvimento sustentável, e se trata de um elemento crucial para o pleno emprego e a erradicação da pobreza (UNESCO, 2016).

Tal Declaração apresenta a educação primária e secundária gratuita e com financiamento público por 12 anos, dos quais, no mínimo, nove anos devem ser de educação obrigatória, como o primeiro mandamento para o alcance de uma educação de qualidade (UNESCO, 2016).

Lucena (2016) aponta que, ao comparar os princípios do artigo 206 da Constituição Federal com as qualificações de um bom sistema educacional do Banco Mundial, semelhantemente, são encontradas as menções a magistério, equidade, inclusão, e gestão escolar. No tocante ao artigo 208, dentre outros meios, lista: o oferecimento de educação infantil em creche e pré-escola às crianças com até cinco anos de idade. De modo similar, o Banco Mundial adotou o desenvolvimento das crianças em sua primeira infância.

A partir de um levantamento dos deveres estatais relacionados à educação básica escolar de qualidade na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lucena (2016) divide-os nas seguintes categorias: (i) estudantes; (ii) ambiente escolar; (iii) infraestrutura e insumos básicos; (iv) conteúdos; (v) processos educacionais relevantes; (vi) avaliações e (vii) financiamento público.

A autora conclui que são inúmeros os deveres do Estado na legislação nacional no tocante ao direito à educação. De modo semelhante, nos projetos e diretrizes do Banco Mundial para o Brasil, a atuação multifacetada do Estado nacional é reafirmada, especialmente, no dever de financiamento público dos serviços educacionais.

Dispõe o parágrafo único do artigo 208 da Constituição que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito se delinea como direito público subjetivo.

Nesse sentido, Duarte (2003) afirma que a satisfação do direito à educação básica se relaciona com a exigibilidade de políticas públicas, a qual transcende o âmbito do indivíduo considerado isoladamente. Assim, a titularidade desse direito pode ser requerida por um indivíduo ou por grupos de pessoas.

O parágrafo segundo do artigo 208 prevê a responsabilização da autoridade competente no tocante ao não oferecimento ou ao oferecimento irregular do ensino obrigatório gratuito. Assim, a não aplicação do mínimo exigido na manutenção e no desenvolvimento do ensino permite a intervenção da União nos estados descumpridores da norma e dos estados nos municípios (artigo 34, inciso VII, alínea “e” e artigo 35, inciso III da Constituição Federal).

Lucena (2016) considera que o PNE é um instrumento de planejamento do Estado Democrático de Direito, o qual orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas de educação. Seu objetivo principal é a instituição de mecanismos para o cumprimento do

artigo 214 da Constituição Federal, preceitua o estabelecimento do plano nacional de educação, com duração de dez anos, que deveria, por sua vez, articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração. Ao plano também cabe definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

O texto constitucional de 1988 prevê que se estabeleça um planejamento educacional com duração plurianual, objetivando a articulação e o desenvolvimento da educação brasileira em seus diferentes níveis, bem como a integração das ações do Poder Público à erradicação do analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade do ensino; à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do País (TIRONI, 2016).

A LDB, em seus artigos 9º e 87, atribuiu à União o dever de elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. O mencionado artigo 87 instituiu a “Década da Educação”, o qual preceituou que a União, no prazo de um ano a partir da publicação da LDB, deveria encaminhar ao Congresso Nacional o PNE, estabelecendo diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em conformidade com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada em Jomtien no ano de 1990.

A Emenda Constitucional nº. 59/2009 prescreveu no texto constitucional a duração decenal do planejamento considerado e a sua elaboração em regime de colaboração.

O PNE, como afirma Bucci (2013), é uma política de Estado, configurando-se como um programa político, com uma duração decenal, a qual o protege contra o esvaziamento do plano em razão da troca governamental, o que ressalta sua vocação para permanência em virtude de se tratar de política pública estruturante.

O artigo 2º da Lei nº. 13.005/2014 preceitua dez diretrizes ao PNE, isto é: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania, com atenção especial aos valores morais e éticos, bases da sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto; valorização dos profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

O artigo 7º da Lei nº 13.005/2014 prevê que União, estados, Distrito Federal e municípios atuarão em regime de colaboração para alcançar as metas e implementar as

estratégias contidas no texto legal. O artigo 23 da Constituição Federal determina que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, a qual ainda não foi editada.

Por sua vez, o inciso IX do artigo 21 da Constituição prescreve como competência exclusiva da União a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional atribuiu à União sua elaboração juntamente com os demais entes federados²⁵.

Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, destaca-se que a educação é uma competência privativa da União (artigo 22, inciso XXIV), uma competência comum a todos os entes federativos (artigo 23, inciso V) e uma competência concorrente (artigo 24, inciso IX). O Plano Nacional de Educação é também contemplado pelo artigo 87 das Disposições Transitórias da LDB.

Afirma Lucena (2016) que o sistema nacional de educação pode viabilizar a evolução da arquitetura das políticas públicas de educação e o PNE seria seu núcleo. Entretanto, o legislador, como indica Ximenes (2014), optou pela articulação das metas do PNE à instituição do sistema nacional de educação, o qual ainda não existe.

No tocante ao conteúdo, as metas do PNE/2014 podem ser divididas em quatro grupos (LUCENA, 2016). A autora enuncia que o primeiro grupo apresenta regras estruturantes para a garantia do direito à educação básica de qualidade, envolvendo acesso, universalização do ensino obrigatório e ampliação das oportunidades educacionais. O segundo grupo, focado na equidade, refere-se à redução das desigualdades e da valorização da diversidade. O terceiro grupo diz respeito à valorização dos profissionais da educação como meio imprescindível para realizar todas as outras metas. O quarto grupo se relaciona ao ensino superior.

Na próxima seção, trataremos dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014, os quais foram objeto de intensos debates até a aprovação das respectivas leis que os concretizaram.

²⁵Artigo 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Artigo 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º. A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

2.1.1 PNE/2001 e PNE/2014: aspectos gerais

O Plano Nacional de Educação deve se configurar como uma política de Estado, que se difere, portanto, de uma política de governo em razão da perenidade das políticas públicas educacionais presentes naquele.

Todavia, ao vislumbrar o PNE/2001 e o PNE/2014, essa característica não prevaleceu com a aprovação das respectivas leis que os materializaram. O vigente PNE/2014 apresenta como um dos principais desafios sua configuração em política de Estado.

Cury (2011) e Chizzoti (2005) apontam que, na Constituinte de 1823, é possível mencionar um embrião de plano de educação pública por meio do projeto de Martim Francisco com organização curricular e objetivos para cada grau. Todavia, os constituintes não foram capazes de delinear as diretrizes fundamentais da instrução pública, cujo projeto de um plano geral ou de um tratado de educação ficou em segundo plano em face ao projeto de criação de universidades. Até o Ato Adicional de 1834, a educação ficou a cargo da iniciativa privada.

Com efeito, Pimenta Bueno (1857), ao tecer considerações acerca do direito à instrução presente na Constituição de 1824, alerta que a instrução pública é uma necessidade e deve ser estendida a todos. O autor indica também que é imprescindível um plano de instrução, contínuo e com finalidades bem definidas. Nesse sentido, o Ato Adicional de 1834 conferiu às assembleias provinciais a faculdade de legislarem para a garantia do acesso à instrução pública, contudo, Pimenta Bueno (1857, p. 440) destaca a necessidade da atuação dos poderes gerais na construção de uma “educação nacional homogênea e uniforme”.

Na Constituição de 1824, Chizzoti (2005) assinala que os direitos à educação visavam às reivindicações dos liberais de Portugal. Ademais, a gratuidade universal à educação primária não adveio de exigências da sociedade, mas sim consistia em um mero reconhecimento formal de um direito subjetivo em detrimento ao senso de obrigação efetiva do Estado brasileiro.

Adverte Cury (2011) que, devido à dissolução da Assembleia em 1823, a qual impossibilitou a definição de um plano geral de educação, elaborou-se uma lei geral da educação mais simplificada em outubro de 1827. Tal lei se submeteu ao Ato Adicional de 1834, o qual descentralizou a atribuição de instrução primária para as Províncias.

Considera o autor que o Decreto nº. 19.850 de 11 de abril de 1931 criou o Conselho Nacional de Educação, sendo uma de suas incumbências indiretamente um plano de desenvolvimento da educação. Por sua vez, o Manifesto de 1932²⁶ indicava um plano de reconstrução educacional como um dos pilares da reconstrução nacional. O artigo 150 da Constituição de 1934 previa que era competência da União fixar o Plano Nacional de Educação, coordenar e fiscalizar sua execução. Por sua vez, o artigo 152 preceituava que competiria ao Conselho Nacional de Educação (CNE) elaborar o plano nacional de educação. A Lei nº. 174 de 1936 regulamentou o CNE. Também houve a elaboração de um regimento interno próprio para esse órgão colegiado quando da elaboração do PNE.

Todavia, o golpe que desembocou no Estado Novo, em 1937, impossibilitou o prosseguimento do Plano Nacional de Educação (CURY, 2011). Dado esse impedimento, afirma o autor que o Ministério da Educação e da Saúde Pública retomou o Plano. Na Lei nº. 4.024/1961 com redação pela Lei nº. 9.131/1995, o artigo 7º, parágrafo 1º, alínea “a” dispõe que ao CNE compete “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE”. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no artigo 9º, reafirma a atribuição da União na elaboração do PNE em colaboração com os demais entes federados. Apenas em 2000, que houve a proposição de um Plano em virtude da tramitação difícil da LDB e da proposição da emenda constitucional.

Dois processos distintos tramitaram no Congresso Nacional durante a elaboração do PNE/2001, o que revelou a oposição entre as propostas da sociedade civil (“Proposta da sociedade brasileira”) e as propostas do governo federal (“Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”). Apesar de algumas metas do plano terem advindo da proposta da sociedade civil, o texto final em 2001 contemplou a maior parte do texto encaminhado pelo Executivo, além de terem sido vetados pontos importantes para a sustentação financeira das metas, como a previsão dos gastos em educação de 7% do Produto Interno Bruto (PIB).

Por outro lado, os objetivos e as metas do PNE retrataram demandas históricas da sociedade brasileira (AGUIAR, 2010).

Os vetos no tocante ao financiamento repercutiram em um plano sem amparo econômico-financeiro, o que retardou a elaboração dos planos de educação pelos Estados e

²⁶ Trata-se do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Esse documento foi lançado em 1932 e consiste em um dos grandes marcos da educação brasileira com propostas para inová-la, sendo considerado ainda hoje como uma referência.

Municípios, assim, dificultou-se a geração de obrigações jurídicas (CURY, 2011; MARTINS, 2014).

O artigo 214 da Constituição Federal representa o intento de se atender a um interesse coletivo, isto é, sua finalidade é a constituição de um plano de Estado, que consiste em instrumento político a fim de concretizar objetivos em uma determinada política (CURY, 2011). Para tanto, afirma o autor que o planejamento estratégico, pautado na realidade, mas focado em prescrições futuras, estabelece metas e prevê um plano de acompanhamento de alcance dessas metas.

Com efeito, o PNE de 2001 não se configurou como uma política de Estado para o setor, mas sim um plano de governo (BRITTO, 2015; AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010).

Aguiar (2010) assinala que o texto final do PNE/2001 registra os choques ocorridos na tramitação de sua proposta, principalmente, no que concerne à aplicação de recursos para concretizar as metas. A partir das prioridades do PNE estabelecidas, coube aos governos estaduais e municipais sua operacionalização de modo articulado com a União para a concretização do acesso à educação pública de qualidade. Contudo, em virtude das dificuldades e omissões de vários estados e municípios, essa situação não foi efetivada.

Os setores organizados da sociedade esperavam que o PNE se delineasse como um plano de Estado, não um plano de governo. Para a autora, seria um grande desafio a colaboração e a cooperação entre os entes federados no tocante ao cumprimento dos compromissos do PNE. Em 2004, a União, por meio do INEP, disponibilizou subsídios, em razão da publicação de um documento com estatísticas demográficas e indicadores educacionais, o qual apontava as metas de maior impacto financeiro por nível e modalidade de ensino (INEP, 2004). Tal documento apresentava um diagnóstico da educação com estatísticas educacionais e demográficas por meio das pesquisas recentes do INEP e do IBGE.

Indica ainda Aguiar (2010) que, a partir do estabelecimento das prioridades do PNE, os estados e os municípios, por meio de seus governos, deveriam operar em uma estratégia articulada com a União, o que, contudo, não ocorreu em razão das dificuldades e omissões de diversos estados e municípios para o engajamento neste processo. À União, caberia a responsabilidade de ser a articuladora da política nacional de educação em parceria com os estados, Distrito Federal e municípios. No entanto, foram mantidos limites históricos quanto à articulação da União com os demais entes federados, principalmente, com os municípios, responsáveis pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Esses

limites derivam da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da ausência de efetiva participação da sociedade organizada.

Um projeto de PNE, denominado como “PNE da Sociedade Brasileira” fora apresentado ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998 na forma do Projeto de Lei nº. 4.115/1998. Tal projeto resultou de encontros da sociedade civil como entidades e associações acadêmicas, científicas e sindicais, além de dois Congressos Nacionais de Educação. O MEC também encaminhou ao Congresso Nacional a proposta do Executivo, elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consubstanciada no Projeto de Lei nº. 4.173/1998, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira (AGUIAR, 2010).

Enuncia a autora que quatro objetivos gerais e cinco prioridades foram elencados pelo PNE/2001 no tocante ao direito à educação. Novas metas foram estabelecidas pelo PNE/2001 para cada nível e modalidade de ensino, para a gestão e o financiamento da educação, para a formação e a valorização da carreira de professor e demais profissionais do ensino.

Para a realização desses objetivos, eles foram condicionados à elaboração de planos e estratégias estaduais e municipais a fim de adequá-los às especificidades locais (artigo 2º da Lei nº. 10.172/2001). Ademais, os planos plurianuais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam ser elaborados de modo a dar suporte às metas constantes no PNE (artigo 5º da Lei nº. 10.172/2001).

Aos entes federados, atribuiu-se a responsabilidade para a concretização das metas do PNE, o qual poderia ser acompanhado pela sociedade para sua implementação (TIRONI, 2016). No entanto, a autora tece críticas ao modo como os mecanismos para a implementação do plano e para o seu acompanhamento foram previstos na lei: objetivos a serem alcançados sem a presença de instrumentos para efetivá-los.

O Plano Nacional de Educação vigente, proposto pelo Projeto de Lei nº. 8.035/2010 e instituído pela Lei nº. 13.005/2014 (PNE/2014), apresenta um número significativo menor de metas, se comparado com o Plano anterior.

Indica Tironi (2016) que as diretrizes do PNE/2014 não são específicas para cada nível de ensino, mas sim se apresenta de modo mais abrangente no texto principal da Lei, em seu artigo 2º. A autora critica o fato de que as metas e as respectivas estratégias não são sempre coordenadas entre si e os instrumentos para concretizá-las, em grande medida, são objetivos a serem alcançados.

A Emenda Constitucional nº. 59/2009 prescreveu no texto constitucional a duração decenal do planejamento considerado e a sua elaboração em regime de colaboração. Também balizou parâmetros para o plano ao prever que este deve “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” e adicionou entre os fins do PNE “o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (artigo 214, inciso VI).

Para Aguiar (2010), avaliar um Plano Nacional da Educação, em virtude de sua natureza e magnitude, permeia o debate da política educacional e de seus determinantes, estando presente o contexto do desenvolvimento do país e considerando que a realização de seus objetivos e metas advém dos resultados das lutas entre grupos sociais com interesses diferentes, os quais disputam a hegemonia de processo.

Indica a autora que o PNE se pauta na legislação brasileira e nos movimentos da sociedade civil. O artigo 214 da Constituição Federal prescreve que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, a qual determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Na Câmara dos Deputados, houve diversas audiências públicas com a participação de parlamentares e diversos setores da sociedade, como ANDES, ANDIFES, ANPED, ANFOPE, CNTE, CONSED e UNDIME, para discutir o Projeto de Lei nº. 4.155/1998. Ele foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 14 de junho de 2000 e estava estruturado em torno de três eixos: (i) a educação como direito individual; (ii) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social e (iii) a educação como meio de combate à pobreza (AGUIAR, 2010).

De acordo com a autora, as desigualdades socioeconômicas do país contribuem sensivelmente para o mapa das desigualdades educacionais. Assim, faz-se necessário o estabelecimento de políticas articuladas e ações entre o Estado e a sociedade civil para a garantia do direito à educação de qualidade.

Segundo Dourado (2013), em razão das desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados do Brasil, a efetivação dos direitos sociais e a capilaridade das políticas, principalmente, as políticas educacionais são limitadas.

Na tramitação do Plano Nacional de Educação no Congresso, a participação social foi constante nesse processo. O próprio texto legal apresenta os responsáveis pelo

monitoramento e pelas avaliações periódicas das metas, estratégias e demais dispositivos desse documento, como dispõe seu artigo 5º:

Artigo 5º. A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: [...] I - Ministério da Educação - MEC; [...] II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; [...] III - Conselho Nacional de Educação - CNE; [...] IV - Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

§ 2º. A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4o, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014).

Com efeito, no final da vigência do PNE/2001, a sociedade civil se mobilizou a fim de que o novo plano nacional de educação se delineasse como uma efetiva política de Estado e, por conseguinte, direcionasse as políticas educacionais.

Ademais, com relação à estrutura do PNE/2001, sua construção semântica foi na forma de um plano de metas em vez de um programa de ação, como descrito em seu texto (“Tratando-se de metas gerais para o conjunto da Nação [...]”), o que não favoreceu a instituição de mecanismo para sua implementação (TIRONI, 2016).

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) teve uma maciça participação social e nasceu com a finalidade de superar o plano anterior (Lei nº. 10.172/2001), visando à configuração de um efetivo plano de Estado para a melhoria da educação (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2011) apontam que a segunda década do século XXI se iniciou com um grande desafio: a aprovação do Plano Nacional de Educação como política de Estado para os anos de 2011 e 2020. O novo Plano Nacional de Educação foi “gestado” com participação popular a fim de superar as desigualdades educacionais existentes (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

De 28 de março a 1º de abril de 2010, promoveu-se a Conferência Nacional de Educação (Conae), organizada pelo Ministério da Educação com a presença de mais de três mil delegados e com a participação social (BRITTO, 2015). Conferências estaduais, municipais e intermunicipais e uma conferência nacional sobre a educação básica

precederam a Conae²⁷, cujo tema central foi a elaboração de um Sistema Nacional de Educação com ampla participação popular. O documento final redigido a partir dessa conferência pode ser considerado o marco do projeto que resultou no PNE/2014.

Foi longa a tramitação do PNE até sua sanção em 5 de junho de 2014 (Lei n.º 13.005), visto que o governo federal encaminhou a proposta de PNE ao Congresso Nacional em dezembro de 2010²⁸. Todavia, ele somente foi aprovado e sancionado depois de quase quatro anos de tramitação.

A presidente da República, em 20 de dezembro de 2010, por meio da Mensagem n.º 701, acompanhada da Exposição de Motivos n.º 33/2010, encaminhou o projeto de lei que previa a aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (MARTINS, 2014). No entanto, a tramitação nas duas casas do Parlamento não foi concluída em 2011. O PNE somente foi aprovado e sancionado depois de quase quatro anos de tramitação.

Destaca-se que a Exposição de Motivos n.º 33/2010 criticou a estrutura do PNE/2001 em virtude de sua estrutura pautada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, pois as metas não eram acompanhadas das estratégias necessárias para o seu cumprimento. A redução a vinte metas também era explicada para que houvesse a participação da sociedade civil e o seu controle na execução do plano. No entanto, tal estrutura não contemplou o diagnóstico. Assim, a deputada professora Dorinha Seabra Rezende requereu o envio pelo Ministério da Educação à Câmara dos Deputados do “diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta a proposta encaminhada” (MARTINS, 2014, p. 15).

O texto foi amplamente debatido nas duas Casas do Legislativo, o que possibilitou para mudanças significativas em relação ao texto original apresentado pelo Executivo a fim de atender demandas de diferentes grupos desse setor (BRITTO, 2015). A sociedade pôde acompanhar o debate por meio dos relatórios, audiências públicas e notas taquigráficas disponibilizados na internet. De fato, dispositivos importantes foram inseridos no texto

²⁷ Destaca-se que as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e nacionais antecederam a Conferência Nacional de Educação (Conae) em suas duas edições (2010 e 2014) (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

²⁸ Em 20 de dezembro de 2010, a proposta foi distribuída às comissões de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (MARTINS, 2014). Expõe o autor que, em 6 de abril de 2011, uma comissão especial para a matéria foi constituída por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados. O deputado Ângelo Vanhoni, em abril de 2011, foi indicado como relator da proposição na comissão especial. Em outubro de 2012, a redação final do texto foi aprovada e remetida ao Senado em 25 de outubro. O PLC n.º 103/2012 tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Educação (CE). O Senado elaborou um substitutivo e o Projeto de Lei voltou para a Câmara em 2 de janeiro de 2014. A comissão especial, reunida em 22 de abril de 2014, aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo do Senado Federal. A discussão no Plenário, a qual se iniciou em 28 de maio de 2014, foi concluída em 3 de junho de 2014 com a aprovação do PNE.

legal, como a previsão da versão inicial do CAQ em um prazo curto, a complementação federal aos entes que não o alcançarem, o investimento de 10% do PIB em educação.

A tramitação da proposta do PNE foi complexa e pautada por emendas com participação ativa da sociedade civil (DOURADO, 2017).

Na elaboração do primeiro PNE, o governo federal, os parlamentares e “interlocutores prioritários” (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE) marcaram presença nas discussões (MARTINS, 2014).

Já, no segundo PNE, além dos atores governamentais, participaram movimentos sociais estruturados, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Todos pela Educação e a Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação); sociedade civil vinculada ao setor privado na área de educação, como Associação Nacional das Universidades Particulares, Federação Nacional de Escolas Particulares, Sistema S, Grupo Positivo e organizações da sociedade civil e *think thanks* com foco na formulação de políticas públicas, como Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper.

Todavia, o Projeto de Lei nº. 8.035/2010 não contemplou o conjunto das decisões da Conae (OLIVEIRA *et al.*, 2011).

Historicamente o artigo 172 da Constituição de 1946 exigia a eficiência escolar dos sistemas e dos alunos (CURY, 2014). A Lei nº. 4.024/1961 incumbia ao MEC a atribuição de “zelar pela qualidade do ensino” no país.

A Constituição Federal preceitua, em seu artigo 206, inciso VII, a garantia de padrão de qualidade (CURY, 2014). O artigo 3º, inciso IX da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê esse princípio, bem como seu artigo 4º, inciso IX. O artigo 74 também prescreve “capaz de assegurar ensino de qualidade: padrão mínimo de oportunidades educacionais custo mínimo por aluno”. O artigo 75 condiciona a União e os estados na função supletiva e redistributiva a fim de se “garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”.

Ainda se relacionam os objetivos do artigo 205 da Constituição Federal – pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho – ao artigo 214, inciso III que trata do plano nacional de educação (CURY, 2014). Do mesmo modo, reforça o autor que a educação intrinsecamente se relaciona ao artigo 3º

da Constituição Federal na medida em que visa à erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais.

Para Cury (2014), o PNE, os planos estaduais e municipais até junho de 2015, a constituição de um sistema nacional de educação até 2016 e o projeto de lei complementar do regime de cooperação viabilizariam o padrão de qualidade no acesso à educação.

Por outro lado, verifica-se uma dificuldade no cumprimento das metas do PNE pelos entes federados na medida em que os planos decenais dos estados, municípios e Distrito Federal não são articulados ao PNE (XIMENES, 2014).

Esses entes poderiam apresentar metas vinculantes às metas nacionais de modo que adaptem suas respectivas realidades para a concretização do direito à educação (XIMENES, 2014). Assim, afirma o autor que seria possível um regime de responsabilidade jurídica a partir dos conteúdos normativos dos planos municipais e estaduais.

A reforma advinda da Emenda Constitucional nº. 59 de 2009 aponta a opção do legislador em articular as metas do PNE à criação do sistema nacional de educação. Um dos objetivos dessa articulação é a melhoria da qualidade do ensino, como preceitua o inciso III do artigo 214 da Constituição Federal²⁹.

A nova redação do parágrafo 3º do artigo 212, dada pela Emenda Constitucional nº. 59, também evidencia a articulação entre PNE, financiamento da educação e garantia de padrão de qualidade.

Nas palavras de Ximenes (2014), haveria um longo caminho do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ), o qual perpassaria pelo estabelecimento de meios de implementação e prazos que o viabilizem por meio do Plano Nacional de Educação.

Com relação à política de fundos no Brasil, evidencia-se sua fragilidade em virtude de estar fundamentada nas disposições transitórias da Constituição Federal, isto é, no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (PINTO, 2018).

Segundo Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016), o PNE é composto por diretrizes, metas e estratégias. As vinte metas podem ser agrupadas do seguinte modo: (a) metas visando à garantia do direito à educação básica com qualidade, em relação ao acesso

²⁹ Artigo 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:

III - melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1988).

e à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade; (b) metas para a redução das desigualdades e para a valorização da diversidade; (c) metas para promoção da valorização dos profissionais da educação; (d) metas referentes à avaliação e seus sistemas; (e) metas relativas à educação superior; (e) metas visando à regulamentação da gestão democrática e (f) meta relativa ao financiamento.

O artigo 8º da Lei nº. 13.005/2014 dispõe nestes termos:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014).

De acordo com os autores, houve, assim, um movimento de modo articulado entre a União e os demais entes federativos, visando à efetivação desses planos decenais. O Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, disponibilizou o assessoramento aos estados, Distrito Federal e municípios com a instituição de uma rede de assistência técnica formada por avaliadores educacionais. No Portal “Planejando a Próxima Década”, foi disponibilizado o conjunto de materiais, composto por documentos orientativos e fontes de pesquisa, a fim de construir indicadores das metas e estratégias, as quais poderiam compor os planos subnacionais. A rede de assistência técnica instituída para assessorar os entes federativos foi composta em parceria com o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), sendo indicados nos estados profissionais com perfil técnico e conhecimento para a consecução da metodologia proposta pela SASE/MEC.

A fim também de informar a sociedade acerca do trabalho realizado pelas equipes na elaboração ou adequação dos planos, o Portal “Planejando a Próxima Década” foi implementado para apresentar a atualização periódica do processo, o que possibilita o acompanhamento do estágio de concretização dos planos (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

No tocante ao processo de monitoramento e avaliação, afirmam os autores que não há fórmula a ser aplicada em todos os lugares, mas sim se trata de um processo complexo que requer a mobilização da sociedade civil e política e, principalmente, dos atores presentes nos planos como responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação.

Aponta Lucena (2016) que, com relação aos aspectos gerais do PNE/2014, verifica-se a ausência de um diagnóstico público que o alicerce, bem como faltam metas intermediárias que viabilizem o acompanhamento do plano pela sociedade civil e pelo governo.

Também estão ausentes responsabilidades pelo cumprimento de cada uma das metas e estratégias (XIMENES, 2014). Tal ausência se relaciona à falta de regulamentação do sistema nacional e do regime de colaboração, o que poderia ser suprido pelo próprio plano, se os legisladores assim o pretendessem.

2.1.2 A natureza jurídica do PNE/2014

Tironi (2016) associa as políticas públicas a normas programáticas, as quais carecem, portanto, de leis integrativas que reforcem sua eficácia à medida que desempenhem o papel promocional do direito, principalmente, dos direitos socioeconômicos. A autora ressalta a necessidade de se criarem “estruturas aninhadas” de normas jurídicas para a concretização das finalidades sociopolíticas (2016, p. 42).

Aduz a autora que, em virtude do projeto político do texto constitucional, em consonância com os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição Federal, é coerente a existência de normas que preceituam a elaboração de políticas públicas setoriais, as quais promovem direitos sociais e os fins do Estado do Bem-Estar.

Cita-se o artigo 214 da Constituição de 1988, o qual prevê o estabelecimento por lei de um 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 o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Já Bucci (2013) entende que o PNE é uma política pública estruturante com vocação para permanência, uma vez que, constitucionalmente, determina-se sua duração decenal a fim de que não haja seu esvaziamento na troca governamental.

Destaca-se, assim, o caráter do PNE enquanto norma jurídica que transcende a característica programática para se constituir como uma política pública estruturante.

Quanto ao Plano Nacional de Educação, proposto pelo Projeto de Lei nº. 8.035/2010 e instituído pela Lei nº. 13.005/2014, sua composição é de vinte metas, as quais, por sua vez, apresentam estratégias para os objetivos ali estabelecidos.

Todavia, Tironi (2016) tece críticas à medida que as metas e as estratégias do PNE/2014 não são sempre coordenadas entre si. Inclusive, a lógica semântica das metas e estratégias, por vezes, confundem-se, bem como as ferramentas das estratégias visam à implementação, isto é, são também meios, não fins.

Pende uma discussão acerca da natureza das metas do plano nacional de educação, isto é, se se tratam de diretrizes político-jurídicas ou “patamares mínimos de realização conformadores da dimensão objetiva dos direitos educacionais” (XIMENES, 2014, p. 350). O PNE prevê que se aprove, no prazo de um ano, a Lei de Responsabilidade Educacional, a qual deve assegurar o padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede ensino, medido pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacional.

Nesse sentido, aponta o autor que o Projeto de Lei nº. 7.420/2006 propõe a responsabilização pelo cumprimento das metas do PNE, de forma proporcional, ao tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e na esfera da atuação prioritária de cada ente federado, o qual confere força vinculante às metas estipuladas no plano. Tal mecanismo seria um instrumento de *accountability* conforme o Banco Mundial.

Assim, pode-se afirmar que o PNE/2014 apresenta o caráter estruturante, o que significa que não é mera norma programática e, portanto, suas metas e estratégias constituem obrigações de fazer.

No mesmo sentido, menciona-se que Ximenes (2014) distingue o direito promocional da ação direta do Estado nos campos social e econômico. Destaca o autor a dificuldade do estabelecimento de obrigações específicas para cada ente federado no tocante ao cumprimento das metas do PNE. Segundo ele, a articulação do Plano Nacional aos Planos Decenais dos estados é necessária, os quais poderiam elaborar metas vinculantes às nacionais e, concomitantemente, adaptadas às diferentes fases de consecução do direito à educação do país.

O autor aponta a característica de norma jurídica de planejamento ao PNE, muito embora ele estabeleça normas com estrutura de regra a todos os entes federados e normas específicas à União. Nesse sentido, é difícil delimitar o dever objetivo de cada ente federado e, por conseguinte, a responsabilização pelo não cumprimento. Tal responsabilização passaria pela edição de novos instrumentos jurídicos nacionais e locais.

Ximenes (2014) vislumbra no artigo 214 da Constituição Federal estruturas de juridificação típicas do uso do direito como fator de mudança social devido a sua função promocional e dirigente no que concerne às metas de desenvolvimento social e

educacional. Esse equilíbrio nos incentivos, peculiares ao direito promocional, e nas sanções, característicos do dirigismo, realiza-se no desenho do direito educacional e das políticas públicas de qualidade.

Destaca-se que, no PNE atual, há metas estruturantes que visam à garantia do direito à educação básica com qualidade. Especificamente, as metas 7 e 20 se referem a metas e estratégias para a educação básica de qualidade:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (BRASIL, 2014).

[...]

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

1. Para garantir o cumprimento dessa meta, é fundamental democratizar as discussões sobre o financiamento da educação, incluindo questões relativas às novas fontes, à relação de custo aluno-qualidade, ao aprimoramento da gestão de recursos e consolidação dos mecanismos de acompanhamento e controle social da utilização de recursos (BRASIL, 2014).

Para Melo (2015), as metas e as estratégias contidas no Plano Nacional de Educação apresentam a natureza jurídica de obrigação legal de fazer, vinculante, portanto, sem caráter programático. O gestor não tem a discricionariedade de cumpri-las ou não. Como já mencionado, tanto é assim que o artigo 208, parágrafo 2º da Constituição Federal e o artigo 54, parágrafo 2º da Lei Federal nº. 8.069/1990³⁰ (Estatuto da Criança e do Adolescente) responsabilizam a autoridade competente em virtude do não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público.

Em relação à fiscalização e à orientação no cumprimento do Plano Nacional de Educação, pode-se citar a atuação dos Ministérios Públicos (estaduais e federal), Ministérios Públicos que atuam juntamente aos Tribunais de Contas e os próprios Tribunais de Conta (dos Estados e da União).

³⁰ Artigo 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

§ 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988).

Artigo 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

[...]

§ 2º. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1990).

Menciona-se, por exemplo, o controle exercido pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo em educação.

Esse ente oficiou mais de 80 prefeituras paulistas sobre a necessidade de conferir prioridade na execução orçamentária dos recursos para a educação em 2018 (MPC/SP, 2018). Para tanto, foi considerada a estratégia 1.1 do Plano Nacional de Educação, o qual fixa o dever de “definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo o padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais”, bem como o artigo 211, §1º da Constituição Federal³¹.

Conforme indicado anteriormente, destaca-se que a Constituição Federal (artigo 208, parágrafo 2º) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 54, parágrafo 2º) preveem a responsabilização da autoridade competente em virtude do não oferecimento do ensino obrigatório ou sua oferta irregular.

Ainda, nesse âmbito de controle, destaca-se a Recomendação n. 001, de 24 de outubro de 2016 do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC), a qual dispõe sobre a atuação do Ministério Público de Contas no controle dos recursos vinculados e gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Por meio dessa Recomendação, sugere-se que as Procuradorias-Gerais de Contas empreendam esforços para a priorização do tema “Financiamento Constitucional do Direito à Educação de Qualidade” no planejamento estratégico dos Ministérios Públicos de Contas.

Essa Recomendação assim preceitua no que diz respeito à qualidade:

Artigo 4º. Para os fins previstos no artigo anterior, os membros do Ministério Público de Contas poderão realizar ações coordenadas de preservação da garantia fundamental de custeio mínimo do direito à educação, no sentido de:

[...]

XII – alertar aos gestores, por recomendação, que a omissão da União e dos Estados em assegurar assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §1º da

³¹ Artigo 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

Constituição Federal, enseja responsabilidade solidária pelos sistemas de ensino demandados, para além do dever formal de colaboração entre eles, sob pena de lesão ao direito à educação pública de qualidade e ao pacto federativo, bem como de afronta aos artigos 23, V; 30, VI e 212, §3º, todos da Constituição de 1988, aos artigos 74 a 76 da LDB e ao art. 7º do PNE;

XIII – avaliar possível responsabilização dos entes federados que se omitirem quanto ao impositivo dever de efetiva assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e garantia padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §1º da Constituição Federal, hipótese em que se insere a ausência de regulamentação do art. 74 da LDB e do art. 206, VII da Carta de 1988, nos termos em que determinam as Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do PNE;

[...]

XXIII – propor, na forma do art. 11 e da estratégia 20.7 do PNE, a disponibilização de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional para a aferição da qualidade do ensino e do gasto educacional, por meio da sua regular produção e atualizada alimentação dos bancos de dados do Ministério da Educação pelos gestores (CNPGE, 2016).

No mesmo sentido, a Recomendação n. 44, de 27 de setembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dispõe acerca da atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação.

Recomenda-se também que os Procuradores-Gerais e os Diretores dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional devam empreender esforços para a inclusão do tema “Financiamento Constitucional do Direito à Educação de Qualidade” no ingresso vestibular da carreira, nos cursos de formação e atualização dos membros do Ministério Público, bem como a priorização da temática no planejamento estratégico das unidades (artigo 1º).

Os incisos supramencionados na Recomendação do Ministério Público de Contas se assemelham muito às ações presentes na Recomendação n. 44/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público³².

³² Artigo 4º. Para os fins previstos no artigo anterior, os membros do Ministério Público poderão realizar ações coordenadas de preservação da garantia fundamental de custeio mínimo do direito à educação, no sentido de:

[...]

XII – alertar aos gestores, por recomendação, que a omissão da União e dos Estados em assegurar assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §1º, da Constituição Federal, enseja responsabilidade solidária pelos sistemas de ensino demandados, para além do dever formal de colaboração entre eles, sob pena de lesão ao direito à educação pública de qualidade e ao pacto federativo, bem como de afronta aos artigos 23, V; 30, VI e 212, §3º, todos da Constituição de 1988, aos artigos 74 a 76, da LDB e ao art. 7º, do PNE;

XIII – avaliar possível responsabilização dos entes federados que se omitirem quanto ao impositivo dever de efetiva assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e garantia padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §1º, da Constituição Federal, hipótese em que se insere a ausência de regulamentação do art. 74, da LDB e do art. 206, VII, da Carta de 1988, nos termos em que determinam as Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), na Resolução n. 03/2015, aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon, referente à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Algumas diretrizes expressas nessa Resolução enfatizam o controle preventivo e concomitante dos Tribunais de Conta no que tange à educação de qualidade:

Diretriz 12. O controle externo preventivo e concomitante dos recursos da educação deverá abranger, entre outros:

[...]

g) A formalização de termos de ajustamento de gestão com os jurisdicionados, nos casos previstos nos regulamentos internos, para assegurar o acesso à educação básica obrigatória que observe padrão mínimo de qualidade previsto na Constituição Federal.

Diretriz 13. Os Tribunais de Contas, com o objetivo de impelir o controle social e fiscalizar os recursos públicos destinados à educação, deverão adotar os seguintes procedimentos:

a) incluir no relatório das contas anuais de Governo, tópico específico sobre a educação, analisando e comparando os gastos das ações com os resultados efetivamente alcançados, como por exemplo a qualidade do ensino (utilizando como parâmetro o índice Ideb das escolas públicas) e a qualidade dos serviços oferecidos (merenda, estrutura física das escolas, transporte escolar);

Diretriz 14. Os Tribunais de Contas deverão promover ações de controle para a garantia do direito à educação básica com qualidade previsto na Constituição Federal, em especial no que diz respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.

14.1. Para efeito desta diretriz, deverão ser estabelecidas ações de controle que se destinem a contribuir para o alcance das seguintes metas, bem como a verificar seu efetivo cumprimento:

[...]

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (ATRICON, 2015).

Além dos controles exercidos pelos Ministérios Públicos (estaduais e federal), Ministérios Públicos que atuam juntamente aos Tribunais de Contas e os próprios Tribunais de Conta (dos Estados e da União), menciona-se o controle social.

PNE;

[...]

XXIII – propor, na forma do art. 11 e da estratégia 20.7 do PNE, a disponibilização de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional para a aferição da qualidade do ensino e do gasto educacional, por meio da sua regular produção e atualizada alimentação dos bancos de dados do Ministério da Educação pelos gestores (CNMP, 2016).

Bliacheriene (2012) afirma que esse controle é inerente ao Estado Democrático de Direito e ganha forças à medida que proporciona a participação dos cidadãos no processo de elaboração das políticas públicas até o monitoramento de seus resultados.

Afirmam Pinto e Pascoal (2015) que, no primeiro aniversário do Plano Nacional de Educação, é necessário se debruçar sobre a eficácia e a efetividade das suas metas e, assim, controlar preventiva e concomitantemente a forma de execução pelos gestores públicos nas esferas locais, regionais e federal. Nesse sentido, o gasto mínimo em educação deve atender às necessidades de garantia de padrão de qualidade e estar em conformidade com o PNE por meio de suas metas.

Segundo os autores, todas as instâncias do controle da Administração Pública, principalmente do controle externo, devem cumprir o artigo 10 do Plano Nacional de Educação³³. Notadamente, observa-se a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas, em especial, sobre o planejamento orçamentário no que se refere a previsões capazes de cumprirem com as obrigações legais e constitucionais dessa política pública.

Verifica-se, a partir de estudos e da realidade nacional, que as metas em educação de qualidade no Brasil no PNE de 2001 a 2010 não foram cumpridas (PINTO; PASCOAL, 2015). Como afirmado anteriormente, é necessário um empenho nos controles preventivo e concomitante da Administração Pública em relação às metas de qualidade.

2.1.2.1 Metas em educação básica de qualidade no PNE/2014

Diretrizes, metas e estratégias, as quais abarcam todos os níveis e modalidades da educação nacional, compõem o PNE/2014. Ao todo, esse documento apresenta vinte metas, que podem ser dispostas nos seguintes grupos: (i) metas relativas ao acesso e à universalização da educação básica de qualidade; (ii) metas elaboradas para a redução das desigualdades e para a valorização da diversidade; (iii) metas com o enfoque de promoção da valorização dos profissionais da educação; (iv) metas pautadas na avaliação e em seus sistemas; (v) metas voltadas à Educação Superior; (vi) metas com o objetivo de regulamentar a gestão democrática e (vii) meta que trata do financiamento (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

³³ Artigo 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, 2014).

Uma série de dispositivos do PNE reorganiza a educação nacional, como: a agenda que cria o sistema nacional de educação; o currículo para a educação básica; a qualidade e o financiamento (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

Destaca-se que a Emenda Constitucional nº. 59/2009 aperfeiçoou seu objetivo, o qual consiste em articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos e metas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino de modo integrado nas diferentes esferas federativas (MARTINS, 2014).

Trata-se de um dos temas mais relevantes do PNE/2014, visto que não temos ainda um sistema nacional, mas sim uma organização da educação nacional, isto é, há um sistema federal e milhares de sistemas estaduais e municipais, os quais não se articulam, tampouco cooperam entre si (CURY, 2008).

A primeira meta do PNE/2014 visa universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024. Para tanto, o plano estabeleceu dezessete estratégias.

A segunda meta, com treze estratégias, trata da universalização do ensino fundamental para toda a população de seis a quatorze anos e da garantia de que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2025.

A terceira meta se refere à universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e alcançar, até 2025, a taxa líquida de matrículas no ensino médio de 85%. Quatorze estratégias foram listadas para tanto.

A meta de número quatro diz respeito à universalização do acesso à educação básica e do atendimento educacional especializado para crianças e jovens de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superlotação. Tal meta é composta por dezenove estratégias para a consecução de seus fins.

A quinta meta visa à alfabetização de todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental. Sete estratégias foram eleitas para tanto.

A sexta meta, com nove estratégias previstas, trata do oferecimento de educação em tempo integral em, pelo menos, 50% das escolas públicas, atendendo, assim, no mínimo, 25% dos alunos da educação básica.

A oitava meta se refere à elevação da escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, a fim de alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência do PNE às populações do campo da região de menor escolaridade do país e dos

25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados. Para tanto, seis estratégias foram traçadas.

A nona meta combate o analfabetismo e propõe elevar a taxa de alfabetização da população acima de quinze anos para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. Doze estratégias foram escolhidas para tanto.

A décima meta, com onze estratégias, trata da educação de jovens e adultos, a qual intenciona que 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, sejam oferecidas de modo integrado à educação profissional.

A décima primeira meta consiste em triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio e que 50% dessa expansão sejam no setor público. Quatorze estratégias foram apontadas para tanto.

As metas 12, 13 e 14 se referem ao ensino superior, à expansão de suas matrículas e à elevação de sua qualidade, e à pós-graduação.

As metas 15, 16, 17 e 18 dizem respeito à valorização da carreira do magistério. Nesse sentido, foram elencadas trinta e uma estratégias.

A meta dezenove trata da gestão democrática da educação de modo concatenado a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública. Oito estratégias foram desenvolvidas para tanto.

A vigésima meta aborda o financiamento da educação a fim de que seja ampliado o investimento público em educação pública a, no mínimo, 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) nacional no 5º ano de vigência do PNE e a 10% (dez por cento) do PIB ao fim de dez anos. Doze estratégias foram vinculadas à vigésima meta, como, por exemplo, o estabelecimento de um custo aluno qualidade como parâmetro para o financiamento da educação básica.

A sétima meta visa à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de ensino, buscando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Metas nacionais no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) são propostas para a concretização desse objetivo, cujas médias nacionais são indicadas na tabela a seguir:

Tabela 1 – PNE: Metas para o IDEB

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: BRASIL, 2014

Tal meta é coerente com o foco das políticas do Banco Mundial sobre a qualidade na educação básica, as quais realçam o fluxo escolar e a aprendizagem mensurada por meio de avaliações padronizadas oficiais (LUCENA, 2016). Frisa a autora que é a única meta que oferece patamares intermediários, os quais permitem o acompanhamento da implementação das estratégias e seu resultado ao longo da vigência do PNE. Segundo a autora, o padrão de qualidade na educação básica é a principal meta do Plano.

Trinta e seis estratégias foram prescritas pelo PNE no tocante à meta sete, as quais podem ser entendidas como elementos essenciais para uma educação de qualidade na ótica do PNE (LUCENA, 2016).

Concernente à avaliação da qualidade da educação básica, a autora elenca estratégias que lhe são relacionadas: (i) a instituição de indicadores de avaliação institucional de modo colaborado com os entes federativos; (ii) estabelecimento de metas intermediárias; (iii) autoavaliação das unidades escolares; (iv) aprimoramento e universalização de sistemas de avaliação gerais (Enem e Saeb); (v) inserção dos resultados das avaliações na situação socioeconômica dos alunos e das escolas e (vi) participação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), instrumento externo de avaliação.

Lucena (2016) destaca o estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade da educação básica do Plano, o qual considera infraestrutura, recursos pedagógicos, a formação de uma rede de apoio à família, o suporte aos estudantes por meio de programas de material didático.

Entende a autora que, ao comparar as estratégias da sétima meta com as diretrizes e os mecanismos propostos pelo Banco Mundial, há, como semelhanças, “o enfoque nas avaliações padronizadas e na tendência de se mensurar a qualidade da educação unicamente pelos níveis de aprendizagem apreendidos por esses testes” (2016, p. 150). Nessa mesma senda, Ximenes (2014, p. 137) adverte que um dos efeitos da globalização na seara educacional é a “difusão de certo padrão mundial de desempenho, medido através do PISA, que repõe e ressignifica os sentidos da qualidade”.

A fim de melhor compreender as metas relacionadas à educação básica de qualidade, foi elaborado o quadro a seguir. Abaixo de cada uma das metas, com base nas informações do “Observatório do PNE”, o qual é uma plataforma *online* que monitora os indicadores relativos às metas e às estratégias do PNE, apresenta-se o andamento da meta e de suas respectivas estratégias com prazos expressos na lei para o seu cumprimento (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019a; 2019b; 2019c).

Quadro 2 – Metas e estratégias do PNE/2014 para a educação básica de qualidade determinados em seção específica³⁴

Meta 5	Estratégias com prazos para implementação
<p>Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.</p> <p>“Objetivo: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 3º ano do Ensino Fundamental até 2024”.</p> <p>“Resultado parcial: Em 2016, 45,3% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em leitura, 66,1% em escrita e 45,5% em matemática. Desafios: melhorar a qualidade da formação inicial e continuada dos professores e realizar políticas de distribuição de livros, de formação de bibliotecas acessíveis a todas as crianças e jovens em idade escolar e de fortalecimento de comunidades leitoras nas instituições. Observação: A Base Nacional Comum Curricular do Ensino Fundamental, aprovada em 2017, determina que as crianças sejam alfabetizadas até o 2º ano da etapa, ano anterior ao estipulado pelo PNE”.</p>	<p>5.1) Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças; “Estratégia em andamento. Resultados do Pnaic não divulgados”.</p> <p>5.2) Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental. “Estratégia realizada, considerando a aplicação da ANA, que deixou de ser anual (será aplicada bianualmente)”.</p> <p>5.3) Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos. “Estratégia em andamento. Resultados do Pnaic não divulgados”.</p> <p>5.4) Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade; “Estratégia em andamento. Resultados do Pnaic não divulgados”.</p>

³⁴ No final deste trabalho, há um quadro com todas as estratégias das respectivas metas 7 e 20.

	<p>5.5) Apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas; “Neste indicador podemos acompanhar a evolução da porcentagem de escolas indígenas que ministram aulas utilizando língua indígena e a porcentagem de escolas indígenas e quilombolas que utilizam material específico para estes grupos étnicos”.</p> <p>5.6) Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e ações de formação continuada de professores para a alfabetização; “O indicador mostra a evolução da porcentagem de professores dos três primeiros anos do Ensino Fundamental que possuem curso Superior Completo ou Pós-Graduação Stricto Sensu. Também é possível verificar o dado por rede (Pública ou Privada)”.</p> <p>5.7) Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal. “Estratégia não realizada. Não há registro de informações sobre o tema da estratégia, nem levantamento disponível”.</p>
--	--

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019a

Meta 7	Estratégias com prazos para implementação
<p>Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb³⁵:</p> <p>“Objetivo 1: chegar ao Ideb 5,5 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º a 5º ano) em 2017”. “Resultado: meta intermediária foi cumprida e excedida dentro do prazo: Ideb de 5,8 em 2017.</p>	<p>7.2) assegurar que:</p> <p>a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;</p>

³⁵ **Tabela – PNE: Metas para o IDEB**

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: BRASIL, 2014

<p>Desafios: permanecer com o histórico de crescimento desse indicador além de estabelecer formas de transições que possam impactar a próxima etapa”.</p> <p>“Objetivo 2: chegar ao Ideb 5 nos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º a 9º ano) em 2017”. “Resultado: meta não foi cumprida dentro do prazo, pois em 2017 a etapa chegou ao Ideb 4,7. Desafios: os Anos Finais não conseguem dar continuidade ao crescimento apresentado pelos Anos Iniciais, seja pelos maiores índices de evasão e reprovação observados na etapa, seja pela falta de sintonia do ensino com o amadurecimento desses jovens na entrada na adolescência. Por isso, políticas públicas que tenham o enfoque na aprendizagem dos estudantes são necessárias”.</p> <p>“Objetivo 3: chegar ao Ideb 5 no Ensino Médio em 2017”. “Resultado: meta não foi cumprida dentro do prazo, pois em 2017 a etapa chegou ao Ideb 3,8. Desafios: melhorar a aprendizagem e diminuir as altas taxas de reprovação e abandono no Ensino Médio, deixando a etapa mais atrativa e com o currículo diversificado. A implementação de uma Base Nacional Comum Curricular pode ajudar a induzir uma evolução na qualidade e equidade da etapa. O documento ainda não foi finalizado e, por isso, cabe a todos nós ficarmos atentos e acompanharmos tanto a sua formulação quanto a sua implementação”.</p>	<p>“Ainda não existe um indicador disponível para o acompanhamento desta estratégia”.</p> <p>b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável; “Ainda não existe um indicador disponível para o acompanhamento desta estratégia”.</p> <p>7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções: “Nesse indicador podemos acompanhar a evolução da porcentagem de alunos brasileiros situados no Nível 2 ou acima nas edições do PISA. Os resultados são apresentados para matemática, leitura e ciências - desagregados por gênero do aluno”.</p> <p>“[...] é possível identificar que o indicador apresentou uma ruptura no crescimento para matemática e ciências, alcançando respectivamente 29,7% e 43,4% em 2015. Já o indicador para leitura oscilou durante o período analisado, embora tenha havido uma melhora entre o ano inicial (2000) e o final (2015), de 44,2% para 49%”.</p> <p>“O Nível 2 é o que a OCDE estabelece como necessário para que o estudante possa exercer plenamente a cidadania”.</p> <p>7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação; “O percentual de estabelecimentos de rede Pública com acesso à banda larga apresentou um grande crescimento de 2008 a 2013, de 17,7% para 40,7%”. “Porém, ao observar apenas os dados dos últimos dois anos, percebe-se que esse percentual estagnou. A evolução desse indicador mostra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a meta de universalizar o acesso à internet seja cumprida. Apenas metade das escolas possuem esse tipo de infraestrutura no Brasil”. “Por esse indicador, pode-se perceber a grande desigualdade que caracteriza o sistema de ensino brasileiro. Mais de 70% das escolas da região Sudeste possuem computadores conectados à internet enquanto que na região Norte, esse índice é menor do que 25%. Há ainda uma grande diferença entre a rede Pública e a privada no país. Enquanto</p>
--	--

	<p>menos da metade das primeiras tem acesso à internet, nas últimas o valor passa dos 80%. As informações são coletadas do Censo Escolar”.</p> <p>7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>“Estratégia não realizada. Parâmetros não definidos, exceto para educação infantil”.</p>
--	--

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019b

Meta 20	Estratégias com prazos para implementação
<p>Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.</p> <p>“Objetivo: Até 2019, aumentar o investimento em Educação pública para 7% do Produto Interno Bruto (PIB) e, em 2024 para, no mínimo, 10% do PIB”.</p> <p>“Resultado: Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento desta meta”.</p> <p>“Desafios: Apesar da existência de indicadores produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que são estimativas do investimento público em Educação, ainda não há um indicador que capte as diversas formas de recursos públicos investidos na Educação”.</p>	<p>20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o 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 e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o</p>

	<p>Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.</p> <p>Estratégia não realizada.</p>
--	--

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019c

Portanto, ao acompanhar o cumprimento das metas do PNE, verifica-se o atraso em diversos pontos (não implementação do CAQi e do CAQ; não aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional; ausência da regulamentação do parágrafo único do artigo 23 e do artigo 211 da Constituição Federal com relação ao estabelecimento de normas de cooperação entre os entes federados e a articulação do sistema nacional de educação), os quais já deveriam ter sido concluídos, o que leva à premissa levantada inicialmente neste trabalho: o PNE não tem se constituído como instrumento suficiente para a garantia da educação básica de qualidade.

Sem contar que diversas estratégias não apresentam prazos intermediários, isto é, prazos parciais com relação à vigência do PNE (até 2023), o que dificulta verificar a possibilidade de realização do previsto. Em 2019, o PNE alcançou metade do seu tempo de vigência sem um alcance robusto no tocante, principalmente, à educação básica de qualidade, como indica o “Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2019”³⁶.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é divulgado a cada dois anos e consiste no principal indicador de qualidade da educação brasileira, o qual visa a

³⁶ Com relação ao papel da sociedade no controle da qualidade da educação, trataremos com mais vagar no próximo capítulo deste trabalho.

balizar duas dimensões: (i) o índice de rendimento escolar (média das taxas de aprovação do período avaliado) e (ii) as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP (MODERNA; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Assinala esse Anuário que o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental atingiu a nota 5,8 em 2017, o que superou a meta nacional (5,5) nessa etapa. O IDEB dos anos finais do ensino fundamental também cresce, mas lentamente, alcançando o índice de 4,7 em 2017, abaixo, portanto, da meta nacional para o mencionado ano (5,0). No ensino médio, o IDEB atual é de 3,8, bem abaixo da meta nacional (4,7).

Ademais, menos da metade dos alunos brasileiros conseguiu um nível de proficiência adequado, consoante os parâmetros da Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em leitura e ciências, e menos de um terço está nesse nível em matemática. Esse cenário provém da participação do Brasil no PISA, o qual consiste em uma avaliação trienal para estudantes de 15 anos em 70 países e é realizado pela OCDE juntamente com as nações envolvidas (MODERNA; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Destaca-se que, em 2000, o PISA³⁷ passou a ser a principal referência internacional em avaliação de qualidade em educação.

A meta de financiamento educacional ainda não possui indicadores oficiais para seu monitoramento, embora o INEP/MEC tenha se empenhado nisso, mas sem a previsão de conclusão de estudos nesse sentido. Algumas instituições têm tentado obter informações por meio da base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), em que constam as despesas dos estados e municípios em educação para o cumprimento da vinculação mínima de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), os quais, entretanto, não correspondem à totalidade de gastos com educação. Ademais, muitos municípios não informam suas despesas ao SIOPE (MODERNA; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Diante desse cenário, como garantir a educação básica de qualidade? Para tanto, o terceiro capítulo busca uma resposta a essa pergunta com base nos mecanismos jurídicos, cuja finalidade é regular as políticas públicas de educação de qualidade.

³⁷ “O índice Pisa de *status* econômico, social e cultural (ESCS) é uma forma de levar em consideração os efeitos do nível socioeconômico familiar e dos estudantes, assim como do contexto social de suas escolas. Essa medida tem três componentes: índice do nível educacional dos pais, índice do nível ocupacional dos pais e índice dos bens domésticos – recursos educacionais e culturais presentes no lar. O índice de paridade ESCS, por sua vez, refere-se à razão entre o valor do quartil inferior e o valor do quartil superior do índice ESCS” (MODERNA; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, p. 75).

2.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Como apontado, adotamos a metodologia de análise de conteúdo. Por meio dos capítulos 1 e 2, realizou-se a primeira e a segunda etapas referidas por Bardin (2004).

Na primeira etapa, a autora sugere a realização da denominada leitura flutuante, a qual consiste em uma leitura rápida e aberta, o que possibilita a formulação de algumas impressões quanto à discussão teórica elaborada. Nesse momento, são escolhidos os documentos para a análise. Na segunda etapa, há a exploração do material reunido, em que são enumerados os dados brutos a fim de possibilitar a sua interpretação.

Assim, por meio do terceiro capítulo, concretizaremos a terceira etapa, isto é, será realizado o tratamento dos resultados com a finalidade de propor inferências e interpretações referentes aos objetivos da pesquisa.

Desse modo, nos dois primeiros capítulos predominantemente analíticos, houve análise de documentos acerca da teoria dos direitos fundamentais como princípios, tendo em vista que, como princípio constitucional, a qualidade da educação pretende concretizar a máxima qualidade possível. Por meio dos referenciais teóricos e legislativos sobre o conteúdo da educação básica de qualidade, explorou-se o material revisado no primeiro e no segundo capítulos a fim de elencar os mecanismos jurídicos necessários para que se viabilize a concretização de uma educação de qualidade.

No terceiro capítulo, esses instrumentos serão analisados – Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), Custo Aluno-Qualidade (CAQ), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Sistema Nacional de Educação. Entende-se que esses mecanismos jurídicos não esgotam o tema, todavia, são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação.

Menciona-se que, como afirmado por Ximenes (2014), a regulação jurídica da qualidade da educação básica tem ganhado impulso, cujas bases provêm do arcabouço complexo de mecanismos que o direito detém para a mudança social.

Compartilhamos metodologicamente da noção do papel do direito como ferramenta e vocalizador de demandas, expressões estas cunhadas por Coutinho (2013a).

O autor aponta que o direito desempenha funções no desenvolvimento de políticas públicas, especialmente, pelos operadores do direito. Esses papéis se referem a: (i) indicar fins ou objetivos (direito como objetivo); (ii) oferecer meios (direito como ferramenta); (iii) criar canais de participação e controle social (direito como vocalizador de demandas) e

(iv) organizar arranjos institucionais complexos com a finalidade de tornar essas políticas eficazes (direito como arranjo institucional).

Parece-nos que as metas do PNE contemplam os mecanismos para uma educação básica de qualidade, como destacaremos nos instrumentos jurídicos a serem analisados no próximo capítulo. A questão é que tais metas não têm sido devidamente cumpridas.

A partir do quadro exposto inicialmente para um marco conceitual normativo do princípio da qualidade do ensino, desenvolvido por Ximenes (2014), entendemos ser necessário dotá-lo de um passo adicional por meio da inserção do federalismo cooperativo. Vejamos:

Quadro 3 – Princípios Constitucionais do Ensino

Princípio	Conteúdo normativo
Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola	Igualdade de oportunidades Igual disponibilidade e acessibilidade à escola Não-discriminação Igualdade de base Igualdade no acesso a bens e recursos escolares Igualdade em conhecimentos e competências adquiridas
Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber	Liberdade <i>de</i> ensino Liberdade quanto à escolha de escola privada Liberdade quanto à criação de escola privada Liberdade <i>no</i> ensino Liberdade acadêmica dos professores Liberdade acadêmica dos alunos
Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas	Pluralismo pedagógico no exercício da liberdade acadêmica dos professores Pluralismo pedagógico entre as escolas Autonomia relativa das escolas públicas de educação básica Autonomia na elaboração do projeto político-pedagógico Autonomia administrativa e de gestão
Gestão democrática do ensino público	Participação da comunidade escolar na gestão das políticas públicas Participação social na gestão dos sistemas educacionais Participação de professores e pais na definição dos projetos político-pedagógicos das escolas
Valorização dos profissionais da educação escolar	Valorização econômica Valorização social Valorização em termos de formação inicial e continuada Valorização quanto às condições de trabalho
Financiamento	Adoção de medidas com o máximo de recursos e progressivamente até o pleno exercício do direito
<u>Federalismo cooperativo</u> ³⁸	<u>Regime de colaboração entre os entes federados (artigo 211, caput da CF)</u> <u>Articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração</u>

³⁸ A última linha deste quadro, referente ao federalismo cooperativo, foi criada pela autora.

	por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (artigo 214, <i>caput</i> da CF)
--	---

Fonte: adaptado de XIMENES, 2014, p. 371-372

O CAQi, o CAQ e o FUNDEB estão presentes no princípio do financiamento na concepção de Ximenes (2014), os quais entendemos que são instrumentos jurídicos imprescindíveis para a garantia da educação básica de qualidade.

Contudo, faz-se necessária a inclusão do Sistema Nacional de Educação para um completo quadro que pretenda maximizar o conteúdo da qualidade da educação.

Desse modo, podemos responder a uma das perguntas formuladas ao longo deste trabalho: o PNE/2014 é suficiente para um direito à educação básica de qualidade? Entendemos que sim, caso ele fosse, de fato, cumprido, tendo em vista a presença dos mecanismos jurídicos, como o CAQi, o CAQ, o FUNDEB e o Sistema Nacional de Educação.

Coutinho (2013a) assinala que, com relação ao papel do direito como objetivo, sua função consiste em delimitar os fins da ação governamental. O direito confere às políticas públicas traços cogentes e objetivos que representam determinados interesses. Após se revestirem da moldura jurídica, as políticas públicas passam pelo controle constitucional e legal. O direito como ferramenta evidencia sua função de execução de tarefas-meio relacionadas a determinados fins, bem como seu papel de correção e calibragem que se realiza por meio de regras internas dessas políticas.

Para o autor, o arcabouço jurídico, ao moldar as políticas públicas, favorece a articulação das políticas públicas entre si e em um nível macro com outras políticas. O direito como arranjo institucional contribui para essa articulação. Sendo assim, entender o direito como vocalizador de demandas se refere ao seu papel de assegurar participação, *accountability* e mobilização.

Portanto, no terceiro capítulo, toma-se por base o papel do direito como ferramenta e vocalizador de demandas a fim de se responder à pergunta inicial deste trabalho: afinal, como garantir a educação básica de qualidade?

CAPÍTULO 3 – O CONTROLE DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

No presente capítulo, analisaremos os instrumentos jurídicos – Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), Custo Aluno-Qualidade (CAQ), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Sistema Nacional de Educação – segundo os quais entendemos que são necessários para a garantia da qualidade na educação e se configuram como importantes mecanismos para o controle da qualidade na educação básica.

Com relação ao tema do controle jurídico, Medauar (2012) relaciona-o à transparência no desempenho do poder estatal. Embora haja a institucionalização dos controles, técnicas devem ser aprimoradas para um melhor desempenho da Administração de modo que o sistema de controle atue preventivamente para sua eficácia.

A autora faz a distinção entre o controle interno e o externo da Administração. Aquele ocorre quando o agente controlador compõe a Administração, enquanto neste o controle é exercido por ente externo à estrutura da máquina estatal.

Nesse sentido, Di Pietro (2016) considera que a finalidade do controle é a atuação da Administração Pública em consonância com os princípios do ordenamento jurídico por meio da fiscalização e da correção que são exercidas pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Apesar da atribuição estatal, o particular também pode participar do controle na defesa de interesses individuais e coletivos. Assim, no controle administrativo, a Administração fiscaliza e corrige sua própria atuação em razão dos aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou por provocação.

Como observa a autora, três momentos são identificados no tocante ao controle: preventivo ou prévio, concomitante e posterior. No controle preventivo, a finalidade é impedir a prática de ato ilegal ou contrário ao interesse público. Por sua vez, no controle concomitante, o controle é exercido no momento da atuação administrativa. O controle posterior revê os atos praticados de modo a corrigi-los, desfazê-los ou confirmá-los.

No capítulo 2, mencionamos que, para a eficácia e a efetividade das metas do Plano Nacional de Educação, é necessário o controle de modo preventivo e concomitante no modo de execução pelos gestores públicos nas esferas locais, regionais e federal. O gasto mínimo em educação, portanto, deve atender às necessidades de garantia de padrão de qualidade e estar em conformidade com o PNE por meio de suas metas (PINTO; PASCOAL, 2015).

Ademais, os autores entendem que todas as instâncias do controle da Administração Pública, principalmente do controle externo, devem cumprir o artigo 10 do Plano Nacional de Educação mencionado no capítulo anterior. Nesse sentido, sobreleva-se a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas, principalmente, no planejamento orçamentário relativo a previsões aptas ao cumprimento das obrigações legais e constitucionais dessa política pública.

Frisa-se que o Ministério Público é uma instituição que desempenha importante papel no controle da Administração Pública, de acordo com o artigo 129 da Constituição Federal. A independência e os instrumentos que lhe são próprios (competência para inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações, documentos e diligências) tornam-no como o ente mais bem estruturado para o controle da Administração Pública (DI PIETRO, 2016).

Além dos Ministérios Públicos estaduais e federais, destaca-se também o Ministério Público de Contas, previsto pela Constituição Federal no artigo 73, parágrafo 2º, inciso I e no artigo 130, cuja previsão constitucional está no Capítulo IV, o qual trata das funções essenciais à justiça, com os mesmos direitos, vedações e formas de investidura dos demais ramos do Ministério Público.

O Ministério Público de Contas, criado por lei dos estados ou da União, apresenta, portanto, carreira independente e distinta, tem a missão de promover a ordem jurídica, de zelar pela legislação orçamentária e fiscal, bem como de fiscalizar a execução orçamentária e patrimonial do Estado (BLIACHERIENE, 2012).

Em relação ao Tribunal de Contas, a Constituição de 1988 dispõe acerca dele no capítulo do Poder Legislativo e na seção destinada à fiscalização financeiro-orçamentária, competindo ao Congresso Nacional o controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (MEDAUAR, 2012). O artigo 75 da Constituição prescreve que as normas sobre o Tribunal de Contas da União se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As competências do Tribunal de Contas da União estão prescritas no artigo 71 da Constituição Federal.

Há também o controle jurisdicional da Administração, controle externo, via de regra, repressivo ou corretivo, que compreende a apreciação pelo Poder Judiciário dos atos, processos e contratos administrativos, atividades e também da omissão da Administração (MEDAUAR, 2012).

Como exposto no capítulo 2, o controle exercido pelo Ministério Público de Contas em educação, no exemplo do estado de São Paulo, embasou-se na Constituição Federal e

na estratégia 1.1 do Plano Nacional de Educação, relativa a metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil de acordo com o padrão nacional de qualidade.

Destacou-se também a Recomendação nº. 001, de 24 de outubro de 2016 do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, a qual orienta as Procuradorias-Gerais de Contas no empreendimento de esforços para a priorização do tema “Financiamento Constitucional do Direito à Educação de Qualidade” no planejamento estratégico dos Ministérios Públicos de Contas. No mesmo sentido, a Recomendação nº. 44, de 27 de setembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público dispõe acerca da atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação com destaque também para o financiamento.

Muito embora possa ser exercido o controle da qualidade da educação por meio da atividade dos entes públicos elencados, a garantia de tal direito passa primeiro pelo controle advindo dos mecanismos jurídicos – CAQi, CAQ, FUNDEB e Sistema Nacional de Educação – a serem abordados nessa seção. Este trabalho busca, portanto, avançar na compreensão desses instrumentos, os quais não esgotam o tema, todavia, são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação. A partir da compreensão e do fortalecimento desses mecanismos, a Administração Pública poderá utilizá-los em seus diversos âmbitos de atuação.

Para haver qualidade na educação, determinado indicador é escolhido na tentativa de mensurá-la com a melhor metodologia, não obstante se configure tarefa difícil. O PNE menciona o IDEB e o PISA como formas de avaliação. No próximo tópico, tais indicadores serão expostos, bem como serão trazidas reflexões acerca de um indicador que comprove a qualidade e a equidade.

3.1 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE

3.1.1 Índices de mensuração

Expressamente, o Plano Nacional de Educação de 2014 prevê, como indicadores da qualidade da educação brasileiro, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), respectivamente, na meta 7 e na estratégia 7.11.

Como apontamos anteriormente, Tawil, Akkari e Macedo (2012) consideram que a construção de uma matriz conceitual comum sobre qualidade tem duas grandes

dificuldades: (i) a definição dos indicadores qualitativos e a ausência de indicadores confiáveis em boa parte do mundo e (ii) os limites daquilo que pode ser mensurado nos testes padronizados, pois o enfoque na medição favorece uma visão reducionista do processo educacional e de suas dimensões social e política.

Assim, embora a legislação preveja instrumentos de avaliação, constitui tarefa difícil encontrar o meio mais eficaz para medir a qualidade da educação, já que limites existem nos indicadores, os quais, muitas vezes, não abrangem aspectos importantes como a desigualdade socioeconômica.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi introduzido, em 2006, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e ganhou legitimidade na análise da qualidade da educação básica brasileira. Até então, a preocupação residia na expansão dos sistemas em detrimento dos resultados. O IDEB emerge nesse cenário de modo a priorizar o aprendizado e a trajetória escolar dos alunos (SOARES; XAVIER, 2013).

Afirmam os autores que o IDEB de uma escola ou de um sistema de ensino é o produto de um indicador de “desempenho” (o nível médio da proficiência dos alunos da escola ou do sistema, proveniente da Prova Brasil) por um indicador de “rendimento” (o valor médio das taxas de aprovação da escola ou do sistema, advindo do Censo Escolar). Essa associação entre indicadores de desempenho e rendimento robustecem a análise da educação básica.

Nesse sentido, tal indicador foi criado para medir, de modo objetivo, a qualidade da educação básica, cujos cálculos se referem aos anos iniciais do ensino fundamental, aos anos finais do ensino fundamental e ao ensino médio (ALVES; SOARES, 2013).

Como exemplo de aplicação desse indicador, Vidal e Vieira (2011) apontam que o IDEB é o elemento norteador da política municipal de educação dos municípios do estado do Ceará, os quais apresentaram os melhores resultados no IDEB nas séries iniciais do ensino fundamental.

No início da década de 1990, foi instituído o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) com o objetivo de mensurar o desempenho dos alunos da educação básica, bem como os fatores intra e extraescolares que nele interferem. Compõe-se tal sistema de duas avaliações: (i) Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – denominada de Saeb –, a qual é aplicada a uma amostra de alunos, matriculados no 5º e no 9º anos do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, abrangendo as redes públicas e privadas nas áreas rural e urbana e (ii) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) –

denominada de Prova Brasil³⁹ –, cuja aplicação é censitária aos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público de áreas rural e urbana nas redes estaduais, municipais e federais em escolas com, no mínimo, vinte alunos matriculados na série avaliada (SOARES; XAVIER, 2013).

O cálculo do IDEB provém da média das proficiências em Língua Portuguesa e Matemática, obtidas pelos alunos na Prova Brasil. Antes do cálculo da média, em razão de as escalas das medidas serem diferentes, é feita uma padronização das medidas (SOARES; XAVIER, 2013).

Os autores tecem críticas no raciocínio de compensação presente na metodologia do IDEB, visto que um aprendizado de alguns alunos compensa a reprovação de outros, o que se opõe ao direito à educação como um direito subjetivo.

Na concepção dos autores, é inegável a importância do IDEB por inserir a avaliação do aprendizado dos alunos. Contudo, é preciso contextualizá-lo com, pelo menos, a presença do fator socioeconômico das escolas ou dos municípios e, de modo ideal, agregando as características das escolas, como sua infraestrutura.

O Decreto nº. 6.094/2007 dispõe, em seu artigo 3º, que a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Frisa-se que esse Decreto dispõe acerca da implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, via programas e ações de assistência técnica e financeira, com o objetivo de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” é considerado um marco na política pública de promoção de qualidade no ensino pelo governo federal. Prevê-se, nesse Plano, a definição de um “padrão de qualidade a ser atingido” como uma média no IDEB de modo que seja alcançada até 2021 (XIMENES, 2014, p. 84).

O Plano de Ações Articuladas, constante no Decreto nº. 6.094/2007, tem como objetivo a articulação de ações com o apoio técnico ou financeiro pelo Ministério da

³⁹ A partir de 2019, a Anresc ou Prova Brasil passou a ser substituída por uma única identificação sob o nome do Saeb em virtude da reestruturação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Educação a fim de que sejam cumpridas as metas do Compromisso (artigo 9º). Assim, por meio desse Plano de Ações, a União prestará assistência a esses entes federados (artigo 8º, parágrafo 5º) (BRASIL, 2007a).

Apontam Alves e Soares (2013) que o IDEB traduz a qualidade da educação por meio de um único número em uma escala de zero a 10, o que favorece as comparações entre as escolas e redes estaduais e municipais e a evolução ao longo dos anos. Tal indicador induz políticas para a melhoria da educação em razão do termo de adesão voluntário dos municípios e estados ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, cujas metas almejam alcançar um nível na educação correspondente ao dos países desenvolvidos até 2022 a partir da atuação conjunta desses entes federados.

Alves e Soares (2013) entendem que, como todos os indicadores, é inevitável a presença da arbitrariedade, bem como são necessários tempo e experimentação para aferir sua segurança. No entanto, os autores apontam que o IDEB se pauta em resultados finalísticos, o que leva à desconsideração do processo e dos meios empregados para o alcance desse fim.

Embora esse indicador tenha ganhado legitimidade em virtude de sua inserção no Plano Nacional de Educação, é necessário que a divulgação de seu valor bruto considere também as desigualdades de caráter socioeconômico existentes entre as escolas e entre os alunos. As condições socioeconômicas desfavoráveis refletem em dificuldades para o alcance das metas do IDEB (ALVES; SOARES, 2013).

Os autores, ao analisarem dados do IDEB de 2009 de todas as escolas públicas, fizeram uma análise descritiva de modo que sejam verificadas as tendências desse indicador e suas relações com os fatores contextuais. Os resultados revelam que o IDEB é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico médio dos alunos, mesmo havendo o controle dos fatores de infraestrutura e tamanho das escolas.

Assim, em virtude das deficiências apontadas no IDEB, é possível mencionar, como um avanço recente aos aspectos desse indicador, a elaboração do Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA), criado por Francisco Soares e outros acadêmicos para a Fundação Tide Setubal, o qual “pretende medir se o ensino oferece igualdade de oportunidades a todos os alunos, independentemente de suas condições socioeconômicas” (GUIMARÃES; IDOETA, 2019). O objetivo desse indicador vai além dos indicadores de aprendizado, isto é, ele pretende verificar se o ensino em cada município significa também igualdade no âmbito de raça, gênero e renda na educação dos alunos.

Segundo Francisco Soares, o IDEB melhorou nos anos iniciais, todavia, persistem desigualdades brutais entre alunos de uma mesma sala de aula em razão do nível socioeconômico (GUIMARÃES; IDOETA, 2019).

A base de dados do IDeA provém dos resultados da Prova Brasil de 2007 a 2015 e indica o nível de aprendizagem e a desigualdade de aprendizagem entre grupos sociais em termos de nível socioeconômico, raça ou gênero (GUIMARÃES; IDOETA, 2019; IDEA, 2019). Todavia, é restrito ao ensino fundamental e consiste em uma medida intraescolar, já que não abrange os alunos que saíram do sistema de ensino ou que não o concluíram, o que leva à constatação de que limites também estão presentes nesse indicador (GUIMARÃES; IDOETA, 2019).

Nesse sentido, entendemos que a tradução da qualidade da educação em indicadores implica, portanto, o aprendizado de seus alunos e a redução das desigualdades extraescolares. Destarte, pode-se afirmar que não é possível desvincular a qualidade da superação das desigualdades socioeconômicas, isto é, “a qualidade na educação significa a redução de desigualdades”.

Como adverte Pinto (2015), os fatores extraescolares interferem fortemente nos resultados dos testes padronizados, como o nível de renda e a escolaridade dos pais. Até mesmo no que diz respeito ao PISA⁴⁰, principal indicador internacional, existem resultados limitados acerca da qualidade do ensino.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) ou *Programme for International Student Assessment*, também presente no Plano Nacional de Educação, é uma avaliação comparada, cuja aplicação é amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos. É coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o apoio de um gerenciamento nacional em cada país. No Brasil, o INEP é responsável pela coordenação do PISA (INEP, 2019).

O PISA visa à construção de indicadores relacionados à qualidade da educação de tal modo que sejam incentivadas políticas de melhoria do ensino básico. As avaliações do PISA ocorrem a cada três anos e compreendem três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências. As informações coletadas pelo PISA também viabilizam a

⁴⁰ A propósito, no que diz respeito a uma análise crítica acerca do PISA, consulte a tese de doutorado de Nunes (2013): “A Proficiência Matemática dos Alunos Brasileiros no Pisa 2003: uma Análise dos Itens de Incerteza”.

elaboração de indicadores, os quais relacionam desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais (INEP, 2019).

A partir de uma compatibilização entre as proficiências do PISA e do Saeb, a meta nacional para o IDEB definida em 6,0 a ser alcançada em 2021 corresponde, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, ao nível de qualidade educacional médio dos países da OCDE de acordo com a proficiência e o rendimento (INEP, 2019).

A estratégia 7.11 do PNE/2014 preceitua como objetivo a melhoria do desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:

Tabela 2 – PNE: Metas para o PISA

PISA	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473

Fonte: BRASIL, 2014

No PISA 2015, o desempenho médio dos estudantes brasileiros em matemática foi 377, abaixo do desempenho dos países da OCDE (490 pontos). Em leitura, a pontuação foi de 407, aquém da média dos países da OCDE (493). Em ciências, por sua vez, foi 401 pontos, inferior à média dos países membros da OCDE (493 pontos) (OCDE, 2016).

Portanto, a média dos estudantes brasileiro nessas três disciplinas foi de 395 para 2015, bem abaixo do nível pretendido no PNE.

Entendem Oliveira e Araujo (2005) que os testes padronizados se delineiam como instrumentos necessários, contudo, insuficientes para a melhoria da qualidade do ensino. Segundo eles, é necessário pensar, de modo articulado, em uma política de melhoria da qualidade de ensino, a qual associe insumos e processos. Um primeiro passo seria articular os padrões de qualidade e as políticas de financiamento e avaliação da educação.

Embora os indicadores mencionados nesta seção apresentem carências, refletem uma busca por se aferir a qualidade da educação brasileira. Como supramencionado pelos autores, as políticas de financiamento podem viabilizar padrões de qualidade ao se concatenarem com a avaliação da educação.

No próximo tópico, portanto, traremos ao debate a política de financiamento da educação básica pública brasileira e os mecanismos jurídicos dos quais estão imbuídos.

3.2 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE

Martins (2010) considera que o financiamento da educação, além de ser um meio para a concretização de políticas públicas educacionais, é uma política pública em si com o potencial de induzir outras.

A LDB prescreve, em seus dispositivos, que a educação pública será garantida por meio de padrões mínimos de qualidade de ensino, os quais são definidos como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (artigo 4º, inciso IX), preceitua que será estabelecido “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (artigo 74) e que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (artigo 75).

O financiamento da educação pública no Brasil é garantido por mandamento constitucional em quantia anual estimável e de modo contínuo (CALLEGARI, 2013).

O artigo 212 da Constituição Federal⁴¹ preceitua que a União anualmente aplicará nunca menos de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Para o cálculo da receita líquida de impostos, as transferências constitucionais recebidas são somadas à receita dos entes federados e são abatidas as transferidas.

Todavia, Pinto (2018) critica a fragilidade institucional do financiamento do ensino público, visto que seu amparo legal reside nas disposições transitórias da Constituição Federal de 1988, especificamente, no artigo 60 do ADCT. Aponta o autor que, por meio da Emenda Constitucional nº. 53/2006, houve a criação do FUNDEB, fundo este transitório, cuja extinção ocorrerá em 31 de dezembro de 2020.

A vinculação de receitas orçamentárias se delinea como um dos principais instrumentos de financiamento da educação. Os percentuais de vinculação são estabelecidos pela Constituição Federal: 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e 25% no caso dos estados, Distrito Federal e municípios. O Plano Nacional

⁴¹ Artigo 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

de Educação, em sua meta 20, prescreve “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

Em matéria financeira e tributária, na esfera da competência legislativa, a legislação é concorrente, o que cabe à União estabelecer normas gerais (artigo 24, parágrafo 1º), enquanto que os estados e o Distrito Federal têm competência para legislar acerca do assunto naquilo que não conflitar com as normas gerais federais e os municípios têm a competência quando o assunto for de interesse local (CONTI, 2014).

Com relação ao financiamento da educação, Conti (2014) assinala que, no Brasil, rege a técnica da obrigatoriedade de um mínimo legal de despesas no setor.

No tocante ao financiamento, a estratégia 20.9 do atual PNE prescreve o prazo de dois anos para regulamentar o parágrafo único do artigo 23 e o artigo 211 da Constituição para o estabelecimento de normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. No entanto, tal estratégia ainda não foi cumprida.

Elenca Conti (2014) as três leis que compõem o sistema de planejamento da ação governamental: (i) o plano plurianual (PPA), para o período de quatro anos; (ii) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a qual estabelece as metas do orçamento do exercício seguinte e (iii) a lei orçamentária anual (LOA), o qual corresponde ao orçamento propriamente dito. O financiamento da educação se enquadra neste contexto de planejamento orçamentário. A Constituição prevê expressamente, em seu artigo 165, parágrafo 4º e 214, um planejamento setorial por meio do Plano Nacional de Educação. Portanto, as leis específicas dos entes federativos devem observar o estabelecido no PNE no tocante às despesas públicas com educação.

Assinala o autor que é parte da estrutura do direito à educação o desenvolvimento de políticas que utilizem os meios financeiros a fim de se cumprir o propósito da Constituição.

O sistema de financiamento deve se articular com um sistema de planejamento. Observa-se tal planejamento setorial por meio dos PNEs, os quais devem garantir

coerência às políticas públicas de educação, abrangendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (CONTI, 2014).

Menciona o autor a decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº. 436.996, relatado pelo Ministro Celso de Mello, o qual determinou à municipalidade garantir à criança menor de 6 anos o direito à vaga em estabelecimento pré-escolar, não sendo acolhido o argumento de não o fazer com base na cláusula da reserva do possível em razão de se tratar de direito constitucional à educação, cuja eficácia não pode ser comprometida.

Verifica-se a importância dessa decisão na medida em que consolida a educação infantil como um direito público subjetivo.

Para Conti (2014), é um desafio conferir eficácia ao direito fundamental à educação em face da insuficiência de recursos e da necessidade de um planejamento no tocante às políticas públicas que garantam serviços públicos adequados.

Ademais, Cury (2010) destaca que, no tratamento e na avaliação das políticas educacionais brasileiras, o fator do federalismo deve ser considerado em virtude da opção constitucional pelo caráter federativo do Estado brasileiro. Salienta o autor que é própria do federalismo a distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras, o que impõe aos entes federados responsabilidades de cunho educacional. Em síntese, dois traços são extremamente relevantes em matéria de políticas públicas educacionais: (i) a complexidade social de um país sobremaneira desigual e (ii) a presença do federalismo no país.

De fato, afirma Cury (2010) que o princípio da colaboração recíproca foi o eleito para a integração dos entes federativos em conformidade com os artigos 1º, 18, 23 e 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição Federal. No entanto, tal regime é difícil e lento ao se considerar a existência de 26 estados, 5.570 municípios e o Distrito Federal.

A Emenda Constitucional nº. 59 de 2009 aponta o estabelecimento de um plano nacional de educação, cujo objetivo consiste na articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração. Contudo, óbices permeiam a consecução dessa finalidade.

Elenca Cury (2010) os seguintes limites: (i) a omissão parlamentar em virtude da não elaboração de lei complementar conforme previsão do parágrafo único do artigo 23 da

Constituição Federal⁴² e (ii) a lacuna proveniente dessa omissão é preenchida por guerra fiscal entre os estados, interferências na capacidade financeira dos entes federados e a persistência das contribuições provisórias, as quais desencadeiam um federalismo competitivo.

No entanto, na seara da educação, iniciativas nacionais, como as tendentes à focalização do financiamento do ensino público, representam esforços para entrelaçar os entes federados (CURY, 2010). Nesse contexto, insere-se a política do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº. 14/1996, regulada pela Lei Federal nº. 9.424/1996.

Explica Cury (2010) que o FUNDEF visou ao acesso universal ao ensino fundamental de modo que a cooperação intergovernamental no financiamento apresentasse como regra a subvinculação ao ensino fundamental dos recursos já vinculados pela Constituição Federal. De forma expressiva, a universalização do acesso se estendeu nas regiões Norte e Nordeste. Pinto (2015) expõe que, como uma das principais mudanças que esse fundo proporcionou, está o acesso ao ensino fundamental no interior dos entes federativos, favorecendo a elevação do índice de participação dos municípios na matrícula pública, o qual atingiu 64% em 2012, enquanto que, entre 1948 a 1995, o percentual era de 30%.

Por outro lado, Callegari (2013) também tece considerações acerca do FUNDEF, extinto em 31 de dezembro de 2006, o qual foi fundamental para a universalização do ensino fundamental no país, todavia, seus avanços quantitativos não foram acompanhados por bons resultados qualitativos.

A União não cumpriu a previsão expressa do financiamento que advinha dela e a educação de jovens e adultos, a educação infantil e o ensino médio não foram contemplados nesse fundo. Não obstante as limitações mencionadas, Cury (2010) defende que a experiência do FUNDEF sinalizou a possibilidade de um federalismo cooperativo permeado pela descentralização harmônica dos entes federados. Assim, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº. 53, a qual convertia o FUNDEF em FUNDEB. Nesse sentido, “o Fundeb tornou-se uma nova política para corrigir os defeitos do Fundef e

⁴² Aponta-se que, na Câmara dos Deputados, havia três Projetos de Lei Complementar com esse objetivo: PL nº. 15/2011, PL nº. 413/2014 e PL nº. 448/2017, os quais foram arquivados com o fim da legislatura que se encerrou em 2018.

propiciar a abertura de formas de regime de cooperação federativa, abrindo-se para o conjunto da educação básica em suas etapas e modalidades” (CURY, 2010, p. 163).

No mesmo sentido, Callegari (2013) consigna que os recursos do FUNDEF se concentraram no ensino fundamental obrigatório em detrimento da educação infantil e do ensino médio. Assim, em virtude da preocupação de se cuidar da educação básica, aumentaram as pressões para a criação de um fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica que abrangesse todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. Desse modo, a Emenda Constitucional nº. 53 de 2006, ao dar nova redação ao artigo 60 do ADCT, criou o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em substituição ao FUNDEF. O FUNDEB, previsto no artigo 60, inciso I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assemelhou-se ao FUNDEF em sua natureza, organização e funcionamento e se distinguiu deste no tocante ao volume dos recursos abrangidos e à variedade de níveis, etapas e modalidades de ensino.

Com efeito, Cury (2010) destaca que o caminho para que o FUNDEB assegure, de fato, a qualidade da educação básica passa por um federalismo fiscal, por uma coordenação e presença mais efetiva da União, principalmente, no financiamento, uma vez que somente com um federalismo de cooperação entre os entes federados será possível o estabelecimento de sistema nacional de educação⁴³.

Esse importante fundo, portanto, merece uma atenção específica, como se verifica no próximo tópico deste trabalho.

3.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Para Ximenes (2014, p. 89), o FUNDEB, que substituiu o FUNDEF, é um exemplo de política de promoção do acesso e da qualidade educativa, configurando-se como “políticas públicas com suporte constitucional e estrutura jurídica vinculante em relação a todos os entes federados”.

Aponta Lucena (2016) que o FUNDEB, proveniente da Emenda à Constituição nº. 53 de 2006, a qual alterou o artigo 60 do ADCT, consiste em vinte e sete (27) fundos de

⁴³ Nesse sentido: “não seria lícito inferir que, além da LDB, o Plano Nacional de Educação, o sistema nacional de avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o Fundeb (precedido pelo Fundef) não apontam para a necessidade da efetivação de um sistema nacionalmente articulado?” (CURY, 2010, p. 165).

natureza contábil – um na esfera de cada estado e do Distrito Federal –, que determinam uma subvinculação dos recursos já existentes. Sua distribuição de recursos se dá na proporção da matrícula dos alunos na educação básica presencial pública de cada rede de ensino e nas escolas conveniadas sem fins lucrativos (creches e pré-escolas até o ano de 2016 e educação especial exclusiva), de acordo com o Censo do MEC do ano anterior.

A autora indica que os fatores de ponderação do custo-aluno são diferentes em cada etapa e modalidade de ensino. 60% dos recursos do fundo são destinados ao pagamento dos professores em exercício efetivo no magistério e há a possibilidade de que 10% do valor da complementação da União sejam direcionados a projetos para a melhoria da qualidade da educação básica em regime de colaboração entre as unidades federativas.

A Lei nº. 11.494/2007, a qual regulamenta o FUNDEB, prescreveu a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em cada ente federativo, os quais são responsáveis pelo acompanhamento e pelo controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos fundos na esfera de cada ente, conforme o *caput* do artigo 24 dessa lei. O parágrafo 13 também preceitua incumbências:

Parágrafo 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2007b).

No entanto, Lucena (2016) adverte que a criação do fundo não alterou de modo substancial os valores gastos por aluno ao ano. Pinto (2000) aponta que um dos motivos pelos quais isso não aconteceu é devido ao estabelecimento de patamares mínimos de gastos muito baixos, o que reduziu a complementação da União a valores insuficientes.

Bliacheriene *et al.* (2016) aduzem que, no âmbito da descentralização da política educacional, o federalismo brasileiro precisa de um desenho sistêmico de tal modo que sejam garantidas a eficácia e a eficiência, principalmente nas políticas públicas intrafederativas, como é o caso do FUNDEB.

Para tanto, os autores elencam possíveis alternativas, isto é, o fortalecimento dos conselhos e o aumento da transparência, bem como a consolidação dos controles internos das secretarias municipais e dos tribunais de conta estaduais e municipais.

Com efeito, Bliacheriene *et al.* (2016) ressaltam a necessidade de um novo desenho do FUNDEB de modo coerente à Lei de Responsabilidade Educacional e ao Sistema

Nacional de Educação a fim de que os recursos sejam efetivos, pautados em ações técnicas de abrangência horizontal e com a participação ampliada da sociedade.

Assinala Callegari (2013) que o FUNDEB consiste em um fundo singular na medida em que existem 27 fundos, abrangendo, portanto, todos os estados brasileiros e o Distrito Federal, os quais não se relacionam. Na esfera de cada estado, esse fundo é comum do governo estadual e de seus municípios, o que revela uma ação conjunta desses entes para alcançar objetivos comuns.

Os recursos do FUNDEB provêm da subvinculação percentual incidente, na origem, sobre a maior parte dos recursos aludidos no artigo 212 da Constituição Federal, isto é, da receita de impostos – os próprios e os compartilhados como preveem as transferências constitucionais – de cada um dos entes federados, uma parte (vinculação de, no mínimo, 25%) deve ser dirigida à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Do total dessa vinculação, com algumas exclusões, 20%, isto é, 80% desses 25%, são destinados à educação básica por meio do FUNDEB. Há uma distribuição dos recursos do FUNDEB de acordo com a proporção do número de alunos matriculados na educação básica das redes de ensino estadual e municipais (CALLEGARI, 2013).

A União desempenha função supletiva e redistributiva via complementação de recursos aos FUNDEBs, cujos valores estão dispostos no artigo 60, incisos V a VII do ADCT⁴⁴, o que corresponde hoje à União a complementação de 10% do total dos recursos.

O artigo 22, *caput* e seu parágrafo único da Lei nº. 11.494/2007 prescrevem que pelo menos 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em exercício na rede pública. Os artigos 26 e 27 da referida lei que regulamenta o FUNDEB preveem a fiscalização e o controle na aplicação dos recursos dos fundos nos seguintes termos:

⁴⁴ Artigo 60.

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (BRASIL, 1988).

Artigo 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Artigo 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo (BRASIL, 2007b).

Ademais, a mencionada lei também preceitua a instituição de conselhos específicos para o acompanhamento e o controle social acerca da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos dos fundos nos governos de cada um dos entes federativos⁴⁵.

No que diz respeito à União, além de um conselho de acompanhamento e controle, foi criada a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade no âmbito do Ministério da Educação, cujas competências estão definidas no artigo 13 da Lei nº. 11.494/2007, dentre elas, há a fixação anual da parcela de complementação da União a ser distribuída para os fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como os respectivos critérios de distribuição em consonância com o artigo 7º dessa lei.

Na concepção de Pinto (2015), o FUNDEB desempenha um papel de redução das desigualdades entre as diferentes regiões do Brasil, tendo em vista que a redução das desigualdades entre as escolas é necessária para uma educação de qualidade. Como cada estado tem seu próprio fundo, a União apresenta uma função equalizadora na medida em que complementa cada um desses 27 fundos em consonância com o artigo 211, parágrafo 1º da Constituição Federal. Contudo, alguns estados das regiões Norte e Nordeste tendem a receber valores menores se comparados a outros estados.

O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é o mecanismo que melhor dialoga com o FUNDEB, de acordo com Pinto (2015). Concordamos parcialmente com o pontuado pelo autor, visto que o FUNDEB é uma receita parcial, isto é, são os recursos disponíveis para a

⁴⁵ Artigo 24, *caput*. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, 2007b).

utilização, o que não representa a totalidade da receita destinada à educação, enquanto que o Custo Aluno-Qualidade representa o custo. Com relação a esse assunto, será abordado com mais vagar na seção 3.3.1.

Com efeito, indica Pinto (2015) que o CAQi estava presente nos documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) em 2008 e da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010 e foi também aprovado, por unanimidade, pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) em maio de 2010 via Parecer CNE/CEB nº. 8/2010, sem homologação pelo MEC.

O CAQi consiste em um valor mínimo a ser garantido pelo FUNDEB, contudo, não apresenta base em custos reais, sendo apenas considerada a quantia a ser obtida pela complementação da União ao fundo, o que corresponde a 10% do total das contribuições que lhe são destinadas pelos estados e municípios. O CAQi é um passo em direção ao ensino de qualidade, visto que a meta a se alcançar é o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) (PINTO, 2015).

O autor indica a necessidade de alterar o modelo de gestão e funcionamento do FUNDEB com as seguintes propostas: a inserção do FUNDEB no capítulo da educação em vez da parte transitória da Constituição Federal; a formação de uma rede pública única de educação básica, visto que os municípios – os entes mais pobres da Federação – encarregam-se das etapas mais onerosas (educação infantil e educação do campo) e a gestão da totalidade dos recursos da educação por conselhos, que teriam órgãos de avaliação da qualidade de ensino vinculados a eles, bem como os Tribunais de Contas e o Ministério Público fiscalizariam os conselhos.

A propósito, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº. 15/2015, a qual visa a inserir o parágrafo único no artigo 193; o inciso IX, no artigo 206 e o artigo 212-A da Constituição Federal de modo a tornar o FUNDEB instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada e a revogar o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal proposta está pronta para a pauta na Comissão Especial destinada a proferir parecer.

Diversas audiências públicas foram e estão sendo realizadas para debater essa proposta. Vislumbra-se aqui a presença do controle social por meio da ocorrência dessas audiências.

O controle social, na visão de Medauar (2012), exercido sobre a Administração com a participação dos cidadãos, favorece o aprimoramento da máquina pública. Nesse sentido, Bliacheriene (2012) pontua a conjuntura de crise fiscal dos países, desde 2008, em que o Estado enfrenta dificuldades na economia e no desenvolvimento, contexto no qual se despontou o controle social com novos rumos de ação. Cita-se, como exemplo de ampliação de mecanismos de controle dos atos administrativos pela sociedade, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011).

Assevera a autora que o controle social advém do próprio Estado Democrático de Direito. A participação social, portanto, por meio das políticas públicas, revela-se como importante instrumento desde a formulação ao controle dos resultados dessas políticas. Desse modo, a noção de controle se relaciona ao exercício de uma função diante da juridicidade, não apenas da legalidade. O cidadão passa a deter controle inato e se torna participante da atividade administrativa. Assim, entende-se que a natureza do controle realizado pela sociedade civil organizada seria de prerrogativa.

Perez (2006) considera a participação como um princípio jurídico de organização da Administração Pública na medida em que os administrados são convocados à realização de certas funções administrativas por meio de institutos previstos no ordenamento direta ou indiretamente.

Por conseguinte, a presença de tal princípio jurídico confere maior legitimidade e eficiência à atuação administrativa, como afirma o autor. A Administração Pública e a sociedade se aproximam em virtudes dos institutos participativos.

Assim, Perez (2006) ressalta que as políticas públicas, em seu processo de formulação, decisão e implementação, contam com a atuação da sociedade. Exemplo disso são as audiências públicas, consultas públicas, a atuação de organizações sociais ou entidades de utilidade pública. Por outro lado, a sociedade também se serve de outros caminhos para a interferência nas políticas públicas quando não há uma participação institucional: a atuação dos movimentos sociais, das organizações não governamentais e da imprensa ao apontarem os vícios e as virtudes na concretização dessas políticas.

Na concepção do autor, revela-se, assim, necessária a consideração da participação social no estudo jurídico das políticas públicas. Nesse sentido, tal presença leva à “[...] transparência da atuação administrativa, à ampla controlabilidade dessa atuação e, enfim, à participação dos agentes sociais direta ou indiretamente interessados no cumprimento daqueles supremos desígnios” (PEREZ, 2006, p. 176).

Como pontuado no capítulo 2, diversos movimentos sociais estruturados participaram do cenário de construção do PNE/2014. Posteriormente, em sua execução, mecanismos como o “Observatório do PNE” também revelam o acompanhamento das metas desse plano a partir de iniciativas da sociedade civil de tal maneira que exercem o controle social das políticas públicas educacionais.

Além disso, dadas as convocações à realização de audiências públicas com intensa participação da sociedade, legitima-se o debate acerca da permanência do FUNDEB, importante instrumento para balizar a qualidade da educação em razão, principalmente, do seu diálogo com o CAQi e o CAQ, parâmetros que visam consolidar a noção de qualidade à educação pública brasileira.

Barros (2019a) afirma que, ao associar o FUNDEB à educação básica de qualidade, tal fundo visa alcançar a qualidade de aprendizado, isto é, a qualidade de desenvolvimento de tal modo que sejam produzidas oportunidades educacionais com equidade de modo eficiente⁴⁶.

No mesmo sentido, segundo o autor, esse fundo elimina em 80% a desigualdade em gastos, todavia, ainda não suprime as desigualdades educacionais. Tal fundo é constituído por diversos componentes: (i) disponibilidade e estabilidade, uma vez que a educação não é sensível à recessão, não consistindo, portanto, em um ciclo econômico, e (ii) solidariedade, ou seja, o FUNDEB é composto por 27 fundos. Apenas 63% dos gastos da educação advêm do FUNDEB. Ele representa a receita parcial, isto é, os recursos disponíveis, enquanto que o CAQ é o custo.

O CAQi e o CAQ, mencionados neste tópico, serão tratados na seção seguinte, tendo em vista a importância desses instrumentos na definição da qualidade da educação básica pública.

3.2.2 Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)

No final dos anos 80, já defendia Mello (1989, p. 52) uma política de redistribuição de recursos conduzida por uma medida de “necessidade educacional”, cuja denominação era custo/aluno/qualidade, os quais multiplicados pela matrícula resultariam no valor de recursos necessários ao financiamento da educação.

⁴⁶ As referências a Barros (2019a) se tratam das falas do autor ao participar da audiência pública relacionada ao FUNDEB, como devidamente registrado na bibliografia deste trabalho.

Anos mais tarde, a matriz referencial do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) foi definida por meio dos esforços da Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴⁷.

Assinala Pinto (2015) que o empenho da Campanha Nacional pelo Direito à Educação parte do objetivo de concretizar dois dispositivos legais: (i) o artigo 211, parágrafo 1º da Constituição Federal, cujo dever da União se pauta na garantia da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, e (ii) o artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ao preceituar que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por alunos, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996).

Destaca-se que as estratégias 7.21 e 20.6 do PNE, vinculadas, respectivamente, às metas 7 e 20, que deveriam ter sido concretizadas até 2016, sinalizam a necessidade de implantação do CAQi e do CAQ.

Segundo Ximenes (2015), o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no Plano Nacional de Educação representa um dos principais avanços jurídico-institucionais dessa legislação, bem como é um exemplo de como a sociedade civil organizada pode influenciar nas políticas públicas e em seu conteúdo.

Mais uma vez, podemos observar a presença do controle social tal como assinalado no tópico anterior.

Ximenes (2015) enfatiza que o PNE detalhou o regime de implementação do Custo Aluno-Qualidade por meio de quatro das doze estratégias da meta 20, o que estabelece o critério qualitativo a nortear os recursos quanto ao PIB. O artigo 211, parágrafo 1º da Constituição Federal revela as três funções que foram conferidas à União no tocante ao financiamento da educação básica: função própria, função redistributiva e função supletiva, cujas características foram sintetizadas por Martins (2010).

Com efeito, na criação do FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional nº. 14/1996, nota-se um programa para a implementação de modo progressivo do padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental no financiamento, embrião para a regulação jurídica do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) (XIMENES, 2015).

⁴⁷ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que surgiu em 1999, constitui-se como uma rede que articula movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais, além de cidadãos com o objetivo de alcançar uma educação pública de qualidade no país (CAMPANHA..., 2019). Disponível em: <<http://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

Consigna o autor que a redação dos parágrafos 3º e 4º do artigo 60 do ADCT⁴⁸ e a alteração no parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição exigem uma política de cálculo do valor mínimo por aluno a partir de um padrão mínimo de qualidade. Contudo, passaram-se os cinco anos previstos sem a concretização do mencionado padrão.

Por meio da Emenda Constitucional nº. 53/2006, criou-se o FUNDEB, sendo mantido o regime de repartição de encargos do fundo e elevados os percentuais subvinculados à educação básica (XIMENES, 2015). A Constituição também previu que, no mínimo de 10%, a União complementar o total dos recursos destinados aos demais entes federados, sendo estabelecido o limite de 30% dessa complementação aos valores contabilizados para a comprovação de cumprimento da vinculação mínima de impostos na esfera da União (artigo 60, inciso VII, alínea “d” e inciso VIII da Constituição Federal). A previsão de substituição progressiva do regime de redistribuição e complementação para a garantia de um padrão mínimo de qualidade também permaneceu com o FUNDEB, mas agora de modo a abranger toda a educação básica.

Na literatura, diversos autores destacam o papel supletivo da União na medida em que lhe cabe complementar recursos aos entes federados, o que viabiliza a correção de desigualdades educacionais (XIMENES, 2015; PINTO, 2015; CURY, 2010).

Ximenes (2015) afirma que compete também à União o dever de definir o padrão mínimo nacional de qualidade do ensino em consonância com o previsto na Constituição Federal. Ao Poder Executivo, há a incumbência de fixar esses valores financeiros, de acordo com a Lei nº. 11.494/2007 (artigos 4º e 15, inciso IV). Por sua vez, ao Ministério da Educação, no artigo 30, inciso IV, atribui-se a “realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”.

A vigência do FUNDEB é até o final de 2020, de acordo com o artigo 48 da mencionada Lei. Todavia, ainda não foi definido esse padrão de financiamento, cuja atribuição cabe ao MEC. Não obstante a definição do CAQi por meio do Parecer nº. 8/2010 da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, o qual

⁴⁸ Artigo 60 do ADCT.

§ 3º. O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º. Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano (BRASIL, 1988).

“estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010), a proposta desse Parecer foi devolvida ao Conselho Nacional de Educação

Dada a importância desse Parecer ao balizar a qualidade da educação, afirma Pinto (2013) que sua homologação possibilitaria ao Judiciário a adoção de um parâmetro objetivo para a cobrança desses insumos dos poderes públicos em todas as escolas.

Nesse sentido, o CAQi embasaria a qualidade por meio da definição de insumos mínimos e o Parecer nº. 8 apresentaria os valores anuais do CAQi em percentuais do PIB *per capita* categorizados em cada etapa e modalidade de ensino (XIMENES, 2015).

O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) seria o próximo passo após o CAQi. Tal mecanismo está presente em quatro estratégias da meta 20 do PNE:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o 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 e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, 2014).

Nota-se, portanto, que já se esgotou o prazo de cumprimento das estratégias 20.6, 20.7 e 20.8 sem uma definição desses importantes instrumentos para aferir a qualidade da educação.

Na concepção de Ximenes (2015), a partir do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino, surgem duas obrigações jurídicas: (i) a garantia de

padrões mínimos de qualidade do ensino a fim de se reduzir a desigualdade na oferta educacional pública – o CAQi reflete essa obrigação – e (ii) a garantia de “[...] insumos e financiamento suficientes para o pleno exercício dos processos educacionais e para o alcance dos resultados socialmente relevantes” (XIMENES, 2015, p. 35). O CAQ traduz essa segunda obrigação.

O autor evidencia a importância do CAQ ao afirmar que constitui como o meio “mais transparente e eficaz” para a garantia de que o aumento dos recursos em educação promova condições de ensino e aprendizagem com o máximo de equidade e qualidade.

Entende Pinto (2013) que, de modo paralelo à busca pela universalização do acesso à educação básica, está a melhoria do seu padrão de qualidade, inclusive previsto na Constituição Federal como um dos princípios do ensino (artigo 206). Uma dupla função, decorrente da Constituição Federal (artigo 211, parágrafo 1º) e conferida à União, é destacada pelo autor: (i) a redução das desigualdades regionais na oferta da educação e (ii) a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Segundo o autor, por meio do inciso IX do artigo 4º da LDB, verifica-se a intenção do legislador em aferir a qualidade da educação por meio de insumos indispensáveis. O CAQi foi elaborado a partir de insumos básicos que todas as escolas brasileiras deveriam garantir. De modo progressivo, portanto, novas metas de qualidade são acrescentadas a esse mecanismo à medida que há uma melhoria nos parâmetros de atendimento. Como insumos fundamentais para um patamar mínimo, o autor aponta o tamanho razoável das salas; os recursos didáticos em qualidade e quantidade; o número adequado de estudantes por turma e por escola; a formação continuada dos profissionais da escola; projetos especiais da escola e gestão democrática.

Pinto (2013) ressalta a importância de tornar robustos os instrumentos de controle sociais e estatal de acompanhamento da qualidade da educação, principalmente, via conselhos de educação e de escolas, dotando-os de autonomia e recursos orçamentários próprios. Uma supervisão de ensino desvinculada das secretarias de Educação também seria necessária. O Ministério Público e o Judiciário viabilizariam a fiscalização dos recursos públicos destinados à educação.

Em 29 de abril de 2019, foi homologado o Parecer CNE/CEB nº. 3/2019, cujo assunto foi o reexame do Parecer CNE/CEB nº. 8/2010 (BRASIL. Câmara de Educação Básica, 2019).

O Parecer nº. 8/2010 identificou o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) adotado como referência para a construção da matriz dos padrões mínimos de qualidade à educação

básica pública. Três eixos nortearam o referido Parecer: a educação como vetor para o desenvolvimento humano; os resultados educacionais advindos de instrumentos de avaliação e em conformidade com o Plano de Desenvolvimento da Educação e os grandes desafios para a garantia de um índice de qualidade para a educação básica.

Todavia, a Portaria CNE/CEB nº. 4, de 29 de janeiro de 2019, “[...] extinguiu a comissão constituída para analisar o financiamento da educação e a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial a ser utilizado como índice para a adoção das políticas para a melhoria da qualidade do ensino no Brasil, sob o entendimento de que a matéria deve ser tratada no âmbito da Comissão Bicameral do Sistema Nacional de Educação [...]” (BRASIL. Câmara de Educação Básica, 2019, p. 3).

A indefinição acerca do CAQi desencadeou ações ajuizadas por diversos municípios brasileiros. Dentre elas, na Ação Ordinária nº. 1003255-18.2018.4.01.3600 da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Mato Grosso, foi julgada procedente a lide, o que confirmou a liminar deferida para determinar que a União aprovasse ou não o valor do CAQi, condenando-a ao pagamento de multa no valor de R\$ 100.000,00 pelo descumprimento da liminar (BRASIL. Câmara de Educação Básica, 2019).

Como o Parecer CNE/CEB nº. 8/2010 não foi homologado pelo Ministério da Educação, foi levado a reexame ao CNE via Parecer CNE/CEB nº. 3/2019, o qual decidiu:

Assim, o presente Parecer, de caráter conceitual e orientativo, pretende oferecer os argumentos quanto à impossibilidade de o CNE definir critérios e normas de aplicação do CAQi, vez que não cabe ao Conselho Nacional de Educação, como já mencionado em outro momento, estabelecer quaisquer despesas sem ter as condições necessárias e legais para identificar as fontes de receita que viabilizariam a implementação do CAQi, uma vez ausente lei complementar do artigo 23 da Constituição Federal, que regulamente o funcionamento do regime de colaboração entre os entes federados (BRASIL. Câmara de Educação Básica, 2019, p. 7).

O mencionado Parecer alude à lacuna existente na organização da educação nacional em virtude da ausência de um Sistema Nacional de Educação, o que gera descontinuidade de ações e programas, desarticulação entre órgãos gestores e insuficiência de recursos. Ele também aponta que, por meio da proposta do Parecer CNE/CEB nº. 8/2010, os valores financeiros do CAQi seriam os constantes no quadro a seguir:

Quadro 4 – Valores de CAQi para 2018 conforme cada etapa e modalidade da educação básica, de acordo com o PIB *per capita* (R\$ 32.747,00 em 2018) (valores em reais)

Etapa e Modalidade	% do PIB <i>per capita</i>	Valor CAQi 2018 (R\$)
Creche (tempo integral)	39,0	12.771,33
Pré-Escola	15,1	4.944,79
Ensino Fundamental - anos iniciais	14,4	4.715,56
Ensino Fundamental - anos finais	14,1	4.617,32
Ensino Médio	14,5	4.748,31
Ensino Fundamental do Campo - anos iniciais	23,8	7.793,78
Ensino Fundamental do Campo - anos finais	18,2	5.959,95

Fonte: BRASIL. Câmara de Educação Básica, 2019, p. 22

Destarte, a decisão da Câmara de Educação Básica aprovou, por unanimidade, o voto da relatora que foi contrário à competência da Câmara de Educação Básica do CNE para definir o valor financeiro e a precificação do Custo Aluno-Qualidade inicial desempenhada no Parecer CNE/CEB nº. 8/2010. Por fim, houve a aprovação do Parecer nº. 3/2019, de caráter conceitual e orientativo, o qual entendeu, dentre outros argumentos, pela impossibilidade de relacionar diretamente a qualidade (definida pelo IDEB) com os recursos financeiros disponíveis por rede de ensino, bem como pela impropriedade de o conceito de qualidade que ampara o CAQi se limitar a insumos educacionais, sendo necessária a definição de um valor aluno/ano (VAA) com base em padrões nacionais de qualidade para a educação básica como referência de investimento e adequado ao orçamento público anual.

Desse modo, o Parecer nº. 3/2019, embora homologado pela Câmara de Educação Básica, não supre a lacuna existente no ordenamento jurídico que diz respeito ao CAQi e ao CAQ e ainda o justifica em virtude da ausência de legislação que regulamente o funcionamento do regime de colaboração entre os entes federativos.

Como exposto, de acordo com o artigo 30, inciso IV da lei que regulamenta o FUNDEB (Lei nº. 11.494/2007), cabe ao Ministério da Educação a “realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”. À União, atribui-se o dever de definir o padrão mínimo nacional de qualidade do ensino em consonância com o previsto na Constituição Federal. Nem uma dessas duas determinações foi atendida, relegando-se ao segundo plano a definição desses dois parâmetros para uma educação básica de qualidade.

Como entendem Sampaio e Oliveira (2015), o CAQi e o CAQ podem favorecer uma equalização do financiamento das escolas no Brasil, na medida em que são garantidos recursos para os insumos necessários a uma educação de qualidade. No entanto, em nossa concepção, como tais mecanismos não foram concretizados, a garantia desses insumos é postergada, o que inviabiliza a efetivação da qualidade na educação.

Assim, o Ministério da Educação e a União dificultam o alcance desse objetivo ao se eximirem, respectivamente, na definição de valores referenciais e na fixação do padrão mínimo nacional de qualidade.

3.3 O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A implementação de um regime de colaboração é uma das alternativas sugeridas por Oliveira e Sousa (2010) para o cumprimento do PNE, o qual, na época, era o de 2001. Contudo, sob a vigência de outro PNE, persiste a pergunta formulada pelos autores: “que alternativas temos para fazer valer o que eventualmente vier a ser inserido no PNE?” (2010, p. 290).

O próprio PNE/2014 prevê, em seu artigo 13, a instituição do Sistema Nacional de Educação, o que não ocorreu não obstante o esgotamento do prazo previsto em lei:

Artigo 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).

A estratégia 20.9 do PNE também previu a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 e do artigo 211 da Constituição Federal, intrinsecamente ligados ao Sistema Nacional de Educação, cujos prazos também não foram atendidos. A referida estratégia a assinala nestes termos:

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014).

Consideram Oliveira e Souza (2010) que são prementes as interações entre as três esferas de governo e com a sociedade. Consignam também a necessidade de uma presença mais robusta da União na complementação dos recursos aos estados mais pobres com destinação aos fundos, bem como em outros programas, por exemplo, o debate acerca do custo/aluno qualidade inicial.

No entanto, entendemos que é necessário dar um passo adicional no assunto de tão somente atribuir uma presença mais robusta da União. Aos estados, também compete essa maior atuação, o que viabilizaria, de fato, um federalismo cooperativo em nosso país dada a importância de articulações entre o estado e seus respectivos municípios, como será demonstrado nesta seção.

Cury (2009) adverte que não existe um sistema nacional no Brasil, mas sim uma organização da educação nacional, uma vez que a educação é nacional devido à forma federativa da repartição de competências privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados.

Entende o autor que, a despeito de existir a previsão na Constituição Federal (artigo 211) de uma articulação entre os entes federativos, diversos óbices impedem a implementação de um Sistema Nacional de Educação no Brasil, dentre eles, o temor de invasão indébita na autonomia dos entes federados e as próprias desigualdades socioeconômicas existentes.

Como apontado no capítulo 2, tem origens históricas a desigualdade no âmbito da educação escolar, o que gerou a descentralização educacional e um sistema duplo de ensino. O próprio processo de oferta e expansão da educação pública foi marcado por desigualdades, repercutindo também na etapa de garantia da qualidade.

Nesse sentido, Barros e Ferreira (2000) consignam que o Brasil é conhecido por ser um dos países mais desiguais no mundo, o que se relaciona principalmente à educação.

Além da previsão constitucional de um federalismo cooperativo em vários dispositivos (artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211), o parágrafo único do artigo 11 da LDB⁴⁹ indica a integração entre os sistemas estaduais e municipais de ensino por meio de um sistema único de educação básica, o que poderia levar, na visão de Cury (2009), a um sistema nacional da educação básica em consonância com a mencionada lei.

⁴⁹ Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

O autor também assevera que a LDB, o Plano Nacional de Educação, o sistema nacional de avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o FUNDEB indicam a premência de um sistema articulado, o qual é o caminho para uma educação de qualidade.

Menciona-se que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº. 25/2019, o qual regulamenta a criação do Sistema Nacional de Educação por meio da fixação de normas para cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do *caput* e do parágrafo único do artigo 23, do artigo 211 e do artigo 214 da Constituição Federal, que aguarda parecer do relator na Comissão de Educação (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019).

O inciso V do artigo 2º desse Projeto de Lei positiva o “estabelecimento de padrões nacionais de qualidade para a educação com vistas à superação das desigualdades educacionais e à promoção da cidadania” como um dos princípios do Sistema Nacional de Educação.

Prevê-se também a instituição da Comissão Tripartite de Pactuação Federativa (inciso I do artigo 6º), além de Comissões Bipartites de Pactuação Federativa (inciso II do artigo 6º), os quais poderiam favorecer a cooperação entre os entes federados. A Comissão Tripartite seria composta por cinco representantes da União; cinco representantes das Secretarias de Educação dos Estados e Distrito Federal, sendo um de cada uma das cinco regiões político-administrativas do País; e cinco representantes das Secretarias de Educação dos Municípios, sendo um de cada uma das cinco regiões político-administrativas do país. Por sua vez, as Comissões Bipartites são formadas por representantes dos estados e dos municípios do seu território, instituídas por norma estadual (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019).

À Comissão Tripartite de Pactuação Federativa, cabem, entre outras incumbências, a elaboração de padrões nacionais de qualidade no ensino; a realização de metodologia para cálculo de valores mínimo de gastos por alunos e o estabelecimento do Valor por Aluno-Ano (VAA) e a criação de mecanismos de articulação e atuação de políticas e programas, principalmente, para o cumprimento das metas do atual PNE.

No tocante às Comissões Bipartites, compete-lhes o estímulo à cooperação horizontal com outros estados e entre municípios com o objetivo de implementação de políticas, ações e programas em conjunto para o desenvolvimento da educação.

Parece-nos que tais comissões favorecem a institucionalização de mecanismos de cooperação entre os entes federados, ponto crucial para um efetivo federalismo cooperativo. Inclusive, a própria característica do Estado brasileiro com mais de 5.500 municípios indica a necessidade de uma integração entre tais entes de modo coeso e harmônico, o que não se delinea tarefa fácil. Assim, o estabelecimento de mecanismos que estimulem tal cooperação é de grande valia no desempenho de tarefas intergovernamentais. Nesse sentido, também é possível mencionar que o próprio PNE/2014, no artigo 7º, parágrafo 5º⁵⁰, prevê a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Há também, nesse Projeto de Lei, a previsão de conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito dos municípios.

Ademais, no tocante ao financiamento da educação básica nacional, tal Projeto preceitua que o estabelecimento do Valor Aluno-Ano como referência nacional de investimento, bem como “os padrões nacionais de qualidade para a educação básica e o VAA serão definidos pela Comissão Tripartite de Pactuação Federativa e exarados por meio de normas operacionais básicas, tendo como referência as metas estabelecidas nos Planos de Educação” (artigo 17) (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2019).

Nota-se, assim, a partir desse Projeto de Lei Complementar a presença também dos estados, não apenas da União, para uma articulação do Sistema Nacional de Educação, ainda ausente no país em virtude das dificuldades apresentadas.

Com efeito, um traço característico da organização do Estado brasileiro é o federalismo, cuja forma deveria ser de federalismo cooperativo de modo que essa configuração leve a uma coordenação efetiva entre os entes federados, respeitando-se as particularidades de cada um. Nesse sentido, Ranieri (2019) pondera que nossa experiência educacional, como a do FUNDEF e a do FUNDEB, aponta a instituição de uma coordenação intergovernamental de tarefas entre os entes como o maior desafio no regime de colaboração.

Em nossa concepção, a garantia dessa cooperação/colaboração poderia favorecer o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Educação. Assim, no próximo tópico, o debate se insere no âmbito do federalismo por meio do qual caminhos poderiam surgir para uma articulação efetiva do ensino público brasileiro.

⁵⁰ Artigo 7º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
§ 5º. Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2014).

3.3.1 Federalismo, desigualdade e qualidade da educação básica

Schwartzman (2005), ao responder à pergunta de por que a educação, no Brasil, não se desenvolveu como nos outros países, reflete que não havia elementos para o desenvolvimento das próprias instituições de ensino no Brasil, bem como o Estado não dispunha de recursos financeiros e humanos para um sistema educacional centralizado. Aponta o autor que a desigualdade educacional no Brasil não se relaciona à insuficiência de recursos, mas sim à sua má distribuição. A participação ativa dos professores, alunos, dirigentes escolares e famílias também é essencial para a melhoria no ensino.

Há um cenário de desigualdade no âmbito da educação brasileira, muito embora haja determinação constitucional para que o exercício das políticas públicas educacionais seja em caráter de colaboração (ZAGO, 2016).

A realização do federalismo, levando em conta as desigualdades existentes em níveis nacional, interestadual e intermunicipal, é questão nacional, a qual também envolve a esfera da educação (OLIVEIRA; SOUSA, 2010). Nesse contexto, emerge também o papel do direito a fim de viabilizar as correções das desigualdades, como assinalam os autores:

Sabe-se que os entraves históricos, econômicos, políticos e legais não se resolvem no nível das normas jurídico-administrativas, mas precisam contar com elas e, muitas vezes, são por elas impulsionados. E, nesse campo estamos avançando, como evidenciam desde as disposições constitucionais vigentes até a criação, em algumas regiões, de mecanismos de colaboração entre os níveis de governo, embora ainda não tenhamos enfrentado a imprescindível regulamentação do regime de colaboração (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 289).

A ideia de colaboração no campo da educação é clara em virtude do preceituado pela Constituição Federal, em seu artigo 211, isto é, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

A repartição das matérias que serão entregues aos entes constitui uma tarefa difícil. Nessa divisão de competência, rege o princípio da predominância do interesse, isto é, à União, cabem matérias de predominante interesse geral e nacional; aos estados, matérias de predominante interesse regional e aos municípios, assuntos de interesse local (SILVA, 2016).

A Constituição Federal conferiu à União, aos estados e aos municípios encargos e competências, bem como previu os percentuais de receita a esses entes em diversos dispositivos⁵¹.

Entende Abrucio (2013) que o modelo federativo é uma das mais complexas formas de organização do território do Estado, segundo o qual deve ser garantida uma soberania compartilhada, isto é, a autonomia e a interdependência dos governos devem ser asseguradas. Sistemas de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e os Comitês de Bacia em relação aos recursos hídricos, revelam exemplos do federalismo cooperativo.

Na concepção do autor, muito embora seja previsto o regime de colaboração no âmbito das ações educacionais, o federalismo educacional brasileiro ainda precisa avançar em seus objetivos principais de modo que sejam asseguradas a qualidade da educação e sua equidade.

Nesse sentido, Ranieri (2019, p. 274) assevera que o maior desafio do regime de colaboração, no âmbito educacional, é “a instituição de coordenação intergovernamental de tarefas entre os entes federados”.

A autora tece críticas à distribuição de competências, isto é, os municípios e os estados executam os encargos da educação básica, mas não lhes cabe legislar sobre essas matérias exceto no que se refere aos encargos de seu sistema de ensino e ao piso salarial do ensino básico. Por outro lado, há um centralismo federal no tocante às competências legislativas concorrentes do artigo 24 da Constituição Federal.

Quanto à distribuição de competências educacionais, os encargos referentes à educação básica foram destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios permeados com competências privativas à União e concorrentes aos demais entes com a aplicação de recursos (RANIERI, 2019, p. 282).

⁵¹ Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional

[...]

Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação

[...]

Artigo 30. Compete aos Municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Artigo 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

A autora aduz que a própria repartição de competências que não conferiu encargos exclusivos à União, o que prioriza sua atuação supletiva e redistributiva, aponta para a formação de um sistema nacional como um meio de coordenação.

Com relação ao Estado Federal, Dallari (2016) afirma que ele resguarda os particularismos de cada um de seus entes. O autor indica que constitui tarefa difícil o alcance da participação igualitária dos entes no poder político, por outro lado, é uma das exigências de uma federação genuína a igualdade de tratamento entre suas unidades.

Como defende Zago (2016) a cooperação não é um elemento integrante do Estado Federal, pois é necessária a concretização de ações coordenadas e autônomas entre os entes federados. Inclusive, distingue-se o federalismo cooperativo do federalismo dualista. Ademais, destaca a autora a importância da cooperação em uma perspectiva ativa ao se concatenarem as competências legislativas e de execução.

Na mesma senda, Horta (2002) defende a criação de órgãos de articulação entre os entes federativos, bem como o acréscimo de normas definidoras de organismos regionais em consonância com as previsões do artigo 23 e do parágrafo 1º do artigo 43 da Constituição Federal, os quais dependem de lei complementar.

Por conseguinte, o modelo artificial de federação adotado em nosso país é alvo de críticas. Bucci e Vilarino (2013) asseveram que tal modelo dificulta o desenvolvimento da educação, dadas as condições dos municípios e estados, com realidades díspares, bem como em razão do aspecto socioeconômico brasileiro. De acordo com as autoras, há ainda municípios e estados dependentes de políticas públicas da União.

O caminho para um Sistema Nacional de Educação, na visão de Bucci e Vilarino (2013), passaria pela consideração da autonomia de cada um dos entes federados de modo que desempenhem as funções que lhes cabem.

Nessa senda, conforme Cury (2008), o desafio de um sistema único de educação está arraigado ao desafio em superar a desigualdade, o que, por outro lado, não impede a realização das normas jurídicas do nosso ordenamento. Um sistema nacional de educação passaria pela maior atuação da União na educação básica e nas redes privadas dos sistemas de ensino. Surgem obstáculos vis-à-vis a implantação do referido sistema nacional, a saber: o medo da invasão indébita na autonomia dos entes federativos e de uma centralização por parte da União e o receio do “monopólio estatal”, principalmente, pelo setor privado de ensino.

Todavia, parece-nos que a configuração de um sistema nacional de educação deve superar os eventuais obstáculos que surgirem. O estabelecimento de um federalismo

cooperativo contribui para um sistema nacional de educação. Portanto, ao se fortalecer a integração e a cooperação entre os estados, temores, como o risco de perda de autonomia entre os entes federativos ou de fortalecimento da União em detrimento dos demais, deixariam de existir.

Com relação às desigualdades existentes no Brasil, é possível afirmar que elas constituem um dos fatores extraescolares que interferem no alcance da qualidade da educação. Com efeito, a inexistência de um federalismo cooperativo reforça as desigualdades entre os entes federados, o que repercute no âmbito da educação.

No tocante à desigualdade, Barros (2019a), ao participar de uma das audiências públicas relacionadas ao FUNDEB, afirma que esse fundo elimina em 80% a desigualdade em gastos, todavia, ainda não suprime as desigualdades educacionais. Apenas 63% dos gastos da educação advêm do FUNDEB. Tal fundo representa, assim, a receita parcial, isto é, os recursos disponíveis, enquanto que o CAQ é o custo.

No Parecer nº. 3/2019, também foi registrado que os recursos vinculados ao FUNDEB representam um pouco mais de 60% do volume total de recursos disponíveis para a educação básica e não a sua totalidade, como o ilustra o quadro a seguir:

Quadro 5 – Comparação entre os valores estimados pelo CAQi, para cada uma das etapas da Educação Básica, e os valores aplicados pelo FUNDEB/2008 por aluno/ano. Valores em reais

Etapa da Educação Básica	Valores do CAQi (2008)	FUNDEB 2008 ^a	Δ (CAQi – FUNDEB)
Creche	5.943,60	1.251,00	+4.692,60
Pré-Escola	2.301,24	1.024,00	+1.277,24
Ensino Fundamental (anos iniciais)	2.194,56	1.137,00	+1.057,56
Ensino Fundamental (anos finais)	2.148,84	1.251,00	+933,84
Ensino Médio	2.209,80	1.365,00	+844,80
Ensino Fundamental (AI Campo)	3.627,12	1.194,00	+2.433,12
Ensino Fundamental (AF Campo)	2.773,68	1.308,00	+1.465,68

Fonte: BRASIL. Câmara de Educação Básica, 2019, p. 23

A partir da complementação da União, o FUNDEB reduz a desigualdade entre as redes dentro de um mesmo estado em 63% (desigualdade intraestadual), enquanto que,

com relação à desigualdade entre as unidades da federação, tal redução, via esse fundo, é de 13% (desigualdade interestadual) (BARROS, 2019a).

Com efeito, Barros (2019a) aponta dois fatores, que afetam a oportunidade de aprendizado do aluno. Segundo ele, 80% das desigualdades de oportunidade do Brasil são oriundas do modo como o gasto é realizado. Para tanto, uma solução seria dotar o FUNDEB de uma espécie de incentivo a fim de que os entes federados aprendam entre si. Um exemplo clássico disso é o estado do Ceará.

Outro fator, destacado pelo autor, é que a desigualdade no Brasil se origina do gasto e do uso do gasto. Para tanto, a principal solução não seria apenas reduzir a desigualdade em gastos, mas reduzir a desigualdade da eficiência na forma como o gasto é gerado. Ademais, Barros (2019a) aponta que há evidência, em estudos⁵², de que incentivos fiscais favorecem a qualidade na educação.

Resumidamente, o autor afirma que: (i) os entes que têm mais crianças pobres deveriam ganhar mais; (ii) deveria existir a proposta de os entes receberem de acordo com a capacidade fiscal e (iii) deveria haver a promoção de incentivos para o melhor uso dos recursos. Contudo, somente o incentivo é insuficiente, é necessário conferir assistência técnica, ou seja, as redes de grande desempenho devem ensinar as redes com baixo desempenho.

Nesse sentido, Barros (2019a) menciona o relatório *The Funding of School Education* (OECD, 2017), cujos dados demonstram que os sistemas de financiamento do mundo revelam que sua existência é de forma vinculada ao aprendizado, isto é, seus objetivos são se restringem à equalização de gastos.

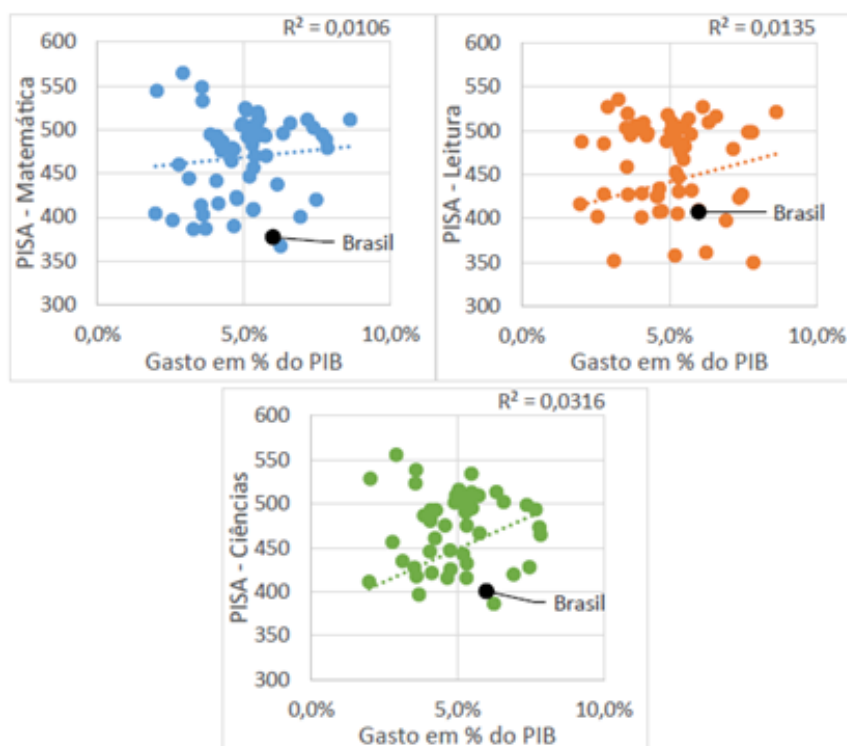
Como exemplo, o autor cita que o Chile tem aprendido com as escolas de alto desempenho de tal maneira que o Ministério da Educação desse país tem elaborado um livro denominado *Se puede* a fim de se aprender com as escolas que apresentam os melhores índices de desempenho. Portanto, com base nessas experiências, esse país tem aprendido consigo mesmo.

Ainda acerca do tema de desigualdade, conforme o relatório da Secretaria do Tesouro Nacional “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil” (2018), a qualidade da educação brasileira é bastante precária ao compará-la internacionalmente. Em 2015, 70 países foram avaliados pelo PISA – a principal avaliação internacional de desempenho

⁵² Nesse sentido, consulte: a dissertação de mestrado de Brandão (2014), “O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação” da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro.

escolar –, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª em matemática, como demonstram os próximos gráficos. O Brasil também está no quadrante “ineficiente” dos gráficos em razão da despesa acima da média e, principalmente, em virtude do desempenho muito inferior à média.

Gráfico 1 – Desempenho no PISA relativamente ao gasto público em educação como percentual do PIB



Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2018, p. 12 a partir de dados da OCDE e do Banco Mundial

O Brasil gasta, em educação pública, aproximadamente 6% do PIB, valor superior à média da OCDE (5,5%) (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2018). 83% dos países do mundo gastam menos do que o Brasil em educação em relação ao PIB. Assim, aponta também esse relatório que, embora haja forte pressão social para que os gastos no setor da educação se elevem, existe evidência de que a baixa qualidade da educação não resulta da insuficiência de recursos. Além do mais, as políticas que se restringem à ampliação de insumos educacionais são, em geral, ineficazes⁵³.

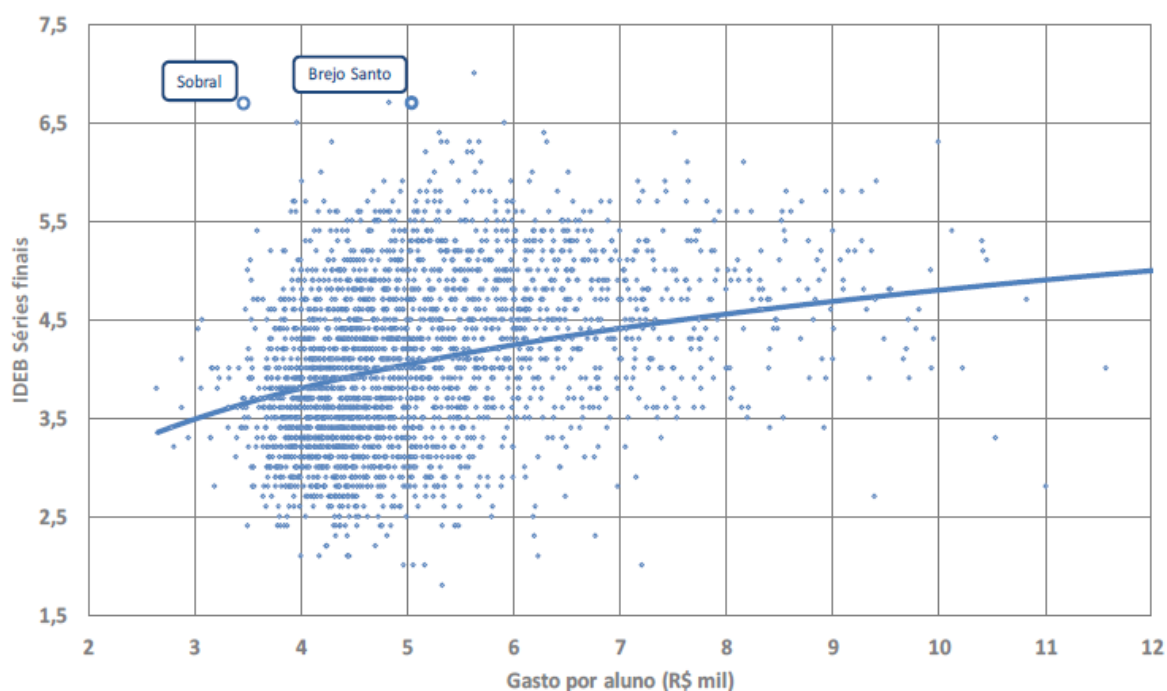
O mencionado relatório revela ainda que o estado do Ceará tem apresentado excelentes resultados na educação em virtude de ter obtido em 2015 o quinto melhor IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental com um gasto menor do que a média da região

⁵³ Nesse sentido, consulte “*The Failure of Input-Based Schooling Policies*” de Hanushek (2003).

Nordeste e a média nacional. O município cearense de Sobral apresentou o melhor IDEB municipal do Brasil, cujos gastos com educação eram menores à média do próprio estado do Ceará. Esse município atingiu, em 2015, a nota média de 8,8 na rede pública com uma despesa de R\$ 3.901,38, inferior à média nacional de R\$ 5.005,83.

O gráfico a seguir ilustra a relação entre o gasto por aluno e o aprendizado medido pelo IDEB nas séries finais da rede municipal, destacando-se os municípios de Sobral e Brejo Santo, ambos do estado do Ceará, os quais apresentam uns dos mais elevados IDEB do Brasil, em 2015, com os menores gastos por aluno.

Gráfico 2 – Relação entre o gasto por aluno e o aprendizado pelo IDEB nas séries finais: Brasil, rede municipal, 2015

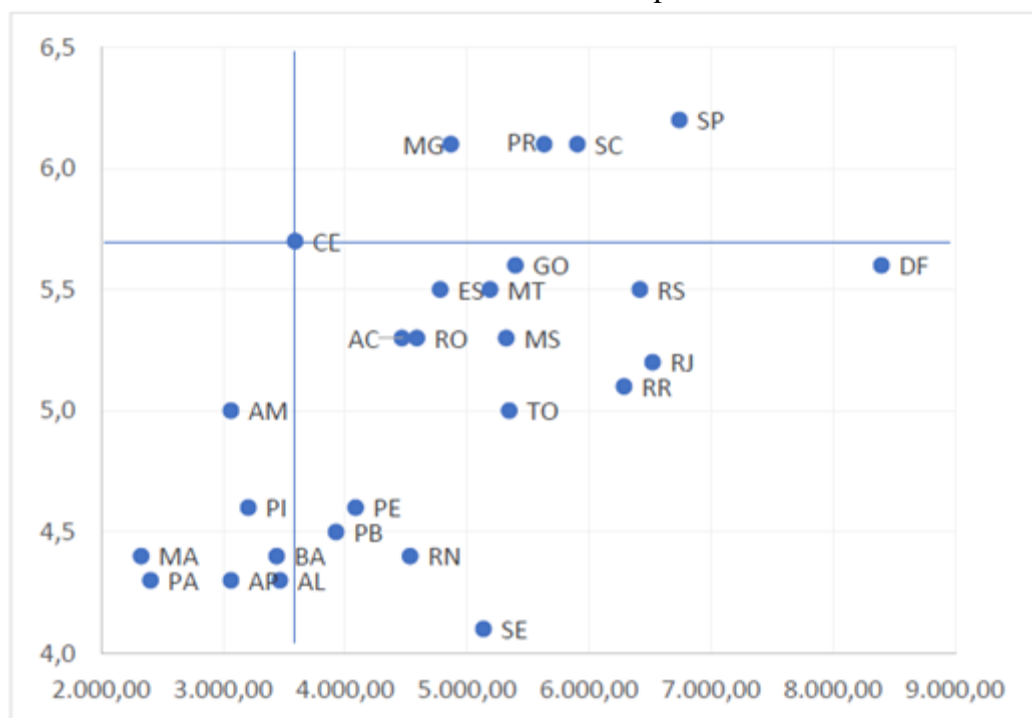


Fonte: BARROS *et al.*, 2018, p. 30 a partir das estimativas baseadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE (2016) e no INEP (2015)

No tocante ao valor aplicado na educação básica por aluno e ao IDEB na rede estadual, o gráfico a seguir indica que, no IDEB relativo ao 5º ano do ensino fundamental, o Ceará apresentou a quinta melhor nota, abaixo somente de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Todos os demais estados gastam mais do que o Ceará e apresentam um desempenho pior do que esse estado. Em 2017, o Ceará aplicou R\$ 3.589,95 por aluno na educação básica, enquanto os demais estados da região Nordeste, em média, aplicaram R\$ 3.764,84. O IDEB do Ceará foi de 5,7, já a média dos demais estados da região foi de

4,4. Destaca-se que, em 2005, a nota do Ceará era de 2,8, ocupando, portanto, a 18ª posição entre os 27 estados (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

Gráfico 3 – Valor aplicado na educação básica por aluno e IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental – rede pública



Nota: o valor aplicado se refere a 2017, ao passo que o IDEB é referente ao ano de 2015.

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2018, p. 12 a partir de dados do INEP

Destarte, conclui o relatório da Secretaria do Tesouro Nacional que o maior desafio no país é a melhoria da qualidade da educação sem que haja aumento de gastos. Para tanto, é necessário o aprimoramento de políticas e processos educacionais e a replicação de experiências bem-sucedidas nacionais e internacionais as quais poderiam ser utilizadas em nível federal.

Compartilhamos aqui da ideia de replicação de realidades de estados e municípios brasileiros a outros em virtude, principalmente, do federalismo que permeia nosso país. O caso do município de Sobral – CE tem sido analisado pela literatura⁵⁴, como indicado anteriormente. Além de Sobral, saltam aos olhos os elevados índices no IDEB⁵⁵ dos municípios de Águas de São Pedro – SP, Novo Horizonte – SP, Picada Café – RS, Panelas – PE, Cocal dos Alves – PI e Brejo Santo – CE com os melhores desempenhos (BARROS,

⁵⁴ A propósito, consulte a tese de doutorado de Becskehazy (2018) “Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, CE” da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

⁵⁵ Cf. Anexo B do presente trabalho.

2019b). Segundo o autor, o que falta é perguntar para esses municípios o que têm feito e, assim, copiar esses bons exemplos.

Com relação às políticas públicas, o povo exerce importante papel no seu processo de implementação e em sua perenidade no tempo. Na construção das políticas públicas, surgem várias perguntas para que, de fato, tais ações governamentais tenham consistência e legitimidade, dentre elas, diante de algum problema, indaga-se: “como fizeram outros países/estados/municípios que enfrentaram o mesmo problema?” (BUCCI, 2013, p. 135).

Nesse sentido, perguntamos: como fez o estado do Ceará, um dos estados com menor renda *per capita*⁵⁶ do país, para enfrentar o problema da desigualdade socioeconômica e, por conseguinte, garantir uma educação básica pública de qualidade? No próximo tópico, evidenciaremos esse estado a fim de responder tal indagação.

Como exposto no início da seção acerca do desafio para a constituição de um Sistema Nacional de Educação, nas palavras de Cury (2008), esse desafio está intrinsecamente relacionado à superação da desigualdade, a qual não consiste em óbice para a concretização das normas jurídicas do ordenamento brasileiro.

No mesmo sentido, Oliveira e Sousa (2010) entendem que os obstáculos históricos, econômicos, políticos e legais não são solucionados no âmbito das normas jurídico-administrativas, mas precisam delas e podem ser por elas alavancados. Embora não haja a regulamentação do regime de colaboração, em algumas regiões, são evidenciados mecanismos de cooperação entre os níveis de governo.

Vislumbra-se, assim, o papel do direito como ferramenta, ao oferecer meios, e sua função vocalizadora de demandas, ao criar canais de participação e controle social⁵⁷, na medida em que contribui para a correção das desigualdades, em especial, no âmbito da qualidade da educação.

No próximo tópico, ao analisar a dinâmica de cooperação no estado do Ceará em matéria educacional, procuramos identificar o papel do direito na correção das desigualdades e na articulação entre os sistemas de educação.

⁵⁶ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* do estado do Ceará corresponde a R\$ 855,00 (oitocentos e cinquenta e cinco reais), o que o coloca na posição 22ª do *ranking* de comparação com os demais estados e o Distrito Federal, portanto, ele ocupa essa colocação em uma escala de 1 a 27 (IBGE, 2019).

Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

⁵⁷ Como mencionado no capítulo 2, as expressões “ferramenta” e “vocalizador de demandas” e os respectivos conceitos advêm de Coutinho (2013a).

3.3.1.1 *Aprendendo com a diversidade dos entes federados: o caso do estado do Ceará*

De acordo com Yin (2005, p. 26), o estudo de caso “é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”. Tal escolha metodológica se mostra adequada neste trabalho, tendo em vista que se pretende apresentar o impacto dos instrumentos normativos na realidade social por meio de um exemplo concreto e contemporâneo.

A opção pelo estado do Ceará se deve ao fato de que, como visto, ele tem colaborado para reduzir a desigualdade da qualidade educacional em seus municípios a partir dos resultados no IDEB.

Como discutimos anteriormente, tal indicador apresenta limitações, contudo, consiste no principal indicador de qualidade da educação brasileira, presente no PNE/2014, cujas metas são norteadas pelo IDEB.

O Ceará é um dos estados com menor renda *per capita* do país, apresentando um Índice de Gini⁵⁸ de 0,560 em 2017, o que o coloca como o sétimo estado mais desigual do Brasil (CEARÁ..., 2018). Desse modo, levando em conta a desigualdade existente, parece que, em certa medida, a qualidade da educação tem se desenvolvido nesse ente federado a despeito de problemas de ordem socioeconômica.

O estudo de caso, a ser apresentado, tem a finalidade de evidenciar, ainda que não inteiramente em virtude das limitações mencionadas, de que modo mecanismos jurídicos, como o Sistema Nacional de Educação, e considerando a própria estrutura federativa do Brasil, podem direcionar para uma educação básica de qualidade.

No que diz respeito à participação dos entes federados para um federalismo cooperativo, parece-nos que se faz necessário dar um passo adicional na matéria de apenas demandar uma presença mais robusta da União. Aos estados, também compete essa maior atuação, o que viabilizaria, de fato, um federalismo cooperativo em nosso país. Evidências, como o caso do estado do Ceará, atestam a importância de ações, por parte do estado, referentes a políticas públicas educacionais.

Segatto e Abrucio (2018) apontam que as diversidades existentes no Brasil proporcionam assimetrias entre as cinco regiões do país, além de serem interestaduais e intraestaduais. Estas duas últimas, principalmente, repercutem na variação da qualidade das políticas educacionais e, por conseguinte, nos resultados educacionais.

⁵⁸ O Índice de Gini é o indicador que mede a desigualdade em escala de zero (igualdade) até 1 (máxima desigualdade).

Interessante é a observação desses autores no sentido de destacarem que a literatura acerca do federalismo sobrealça a coordenação da União com um papel central nas políticas sociais dos governos subnacionais. Por outro lado, segundo os autores, os estados também apresentam uma importante atuação junto aos municípios, com os quais há competências compartilhadas.

Os autores revelam a importância do FUNDEF na medida em que as transferências de matrículas proporcionaram uma aproximação entre estados e municípios, o que levou, inclusive, a uma cooperação na política educacional. Posteriormente, por meio do FUNDEB, a redistribuição de recursos, segundo as matrículas, ampliou-se para toda a educação básica.

Assim, a redistribuição de recursos e o estabelecimento de padrões mínimos viabilizaram a coordenação federativa pela União, todavia, as relações entre os estados e municípios ainda são desiguais. No estado do Ceará, houve incentivos estaduais à municipalização de modo anterior à aprovação do FUNDEF, bem como foi adotado um programa semelhante a esse fundo antes de sua aprovação pelo governo federal (SEGATTO; ABRUCIO, 2018).

Os autores asseveram que a previsão constitucional do regime de colaboração e, posteriormente, em leis infraconstitucionais não foram suficientes para que os estados o adotassem. Por outro lado, existem experiências de cooperação em alguns estados brasileiros, cujo processo de municipalização repercutiu na cooperação desses estados. No Mato Grosso do Sul e no Pará, por exemplo, os programas federais possibilitaram a indução à cooperação.

Segatto e Abrucio (2018) compararam estados com diferentes modelos de relacionamento entre os municípios, a partir do mapeamento de tais modelos entre esses entes federados, por meio de dados coletados em questionários respondidos pelas vinte e seis Secretarias Estaduais de Educação – apenas se excluiu o Distrito Federal por não haver relação com municípios. Quatro estados foram escolhidos conforme essa metodologia. O Ceará apresentou a cooperação mais institucionalizada entre estados e municípios, além de redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos. O estado do Pará apresentou pouca ou nenhuma cooperação. Mato Grosso do Sul e São Paulo ocuparam os lugares intermediários, visto que este apresentou ações pontuais referentes à cooperação, enquanto aquele tem programas com redistribuição de recursos materiais e humanos.

Os autores destacam o caso do estado do Ceará, em que se sobressai a coordenação estadual via políticas municipais as quais incentivam e proporcionam condições

institucionais e padrões mínimos em todos os municípios. Houve uma descentralização planejada pelo governo estadual por meio de programas e incentivos, o que proporcionou uma divisão das responsabilidades dos estados e municípios sobre os anos do ensino fundamental.

A Secretaria Estadual de Educação distribui a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em consonância com o desempenho dos alunos municipais. Ela também premia as melhores escolas municipais em virtude do desempenho. Existem limitações nesse modelo, tendo em vista que a redistribuição de recursos via ICMS não pretende reduzir as desigualdades educacionais entre os municípios. Por outro lado, os municípios de menor porte são beneficiados pelos recursos, pois, antes dessa mudança, a quantidade de matrícula condicionava a distribuição de recursos, os quais se concentravam nos municípios com maior número de matriculados (SEGATTO; ABRUCIO, 2018).

Concluem os autores que os modelos de coordenação federativa adotados pelos estados influenciam na gestão dos governos locais e em suas relações com outros níveis de governo. O caso do Ceará é o que mais concatena ações entre estados e municípios e produziu a “[...] maior transformação na qualidade das ações educacionais locais. Isso pode mostrar como mudanças institucionais podem afetar resultados, o que deve ser explorado em estudos futuros” (SEGATTO; ABRUCIO, 2019, p. 1191).

Nesse sentido, Vieira (2010, p. 282) também tece considerações acerca da “cultura de colaboração” que se desenvolveu entre o estado e os municípios no Ceará, o que levou ao fortalecimento do processo de alfabetização na idade certa, às ações compartilhadas na formação de professores e gestores e à melhoria na infraestrutura das escolas.

Além da mencionada cultura de colaboração, vislumbra-se no mencionado estado políticas públicas de indução, como a mudança da Lei de distribuição do ICMS, o que repercutiu em indicadores da educação: IDEB e Prova Brasil (BRANDÃO, 2014). Aponta a autora que, em estudo acerca da evolução do desempenho, antes e após a mudança da Lei Estadual nº. 14.023/2007⁵⁹, houve impactos positivos no desempenho dos municípios cearenses, se comparados a municípios de estados vizinhos. As novas regras de distribuição do ICMS para que a cota-parte dos municípios se vinculasse aos desempenhos

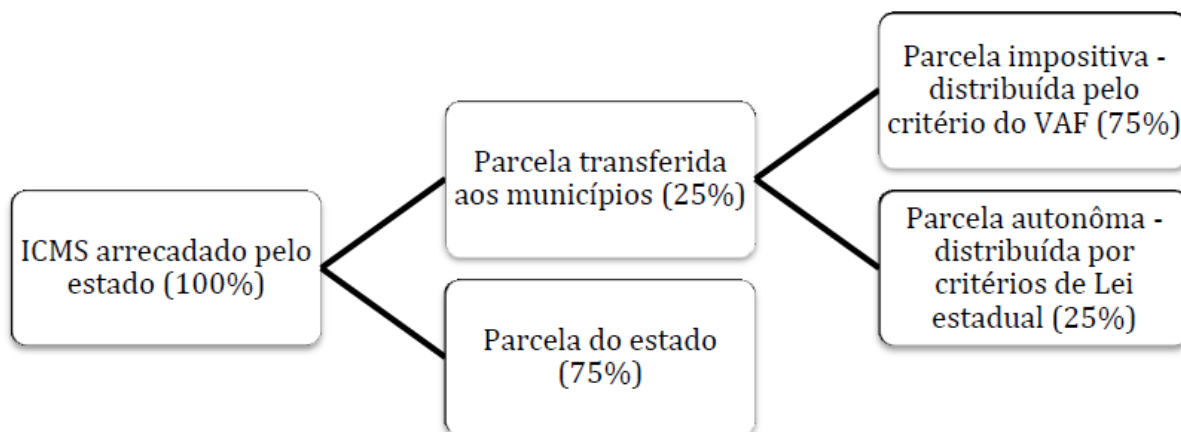
⁵⁹ A mencionada lei modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências (CEARÁ, 2007a).

em educação, saúde e meio ambiente decorreram de uma nova política de gestão por resultados e da parceria com o Banco Mundial.

O artigo 158, inciso IV e parágrafo único da Constituição Federal estabelece que 25% do ICMS arrecadado pelos estados sejam distribuídos aos municípios segundo os critérios: (i) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, e (ii) até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988).

Para ilustrar esse sistema de transferências previsto constitucionalmente, Brandão (2014) elaborou a figura a seguir:

Figura 1 – Sistema de transferências do ICMS



Fonte: BRANDÃO, 2014, p. 27

Assim, do total de recursos do ICMS remetidos aos municípios, pelo menos 75% são distribuídos conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF)⁶⁰ e até 25% por cada estado, de acordo com as leis próprias. Assim, essa parcela de 25% é considerada como parcela autônoma, cujos critérios para dividir esse montante entre os municípios podem ser definidos por cada estado. Por meio do Índice de Participação dos Municípios (IPM), os estados definem a porcentagem exata que cada município receberá da parcela de 25% (BRANDÃO, 2014).

No tocante a esse índice, assinala a autora:

⁶⁰ A Lei Complementar n.º. 63 de 1990, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I, estabelece o conceito de Valor Adicionado Fiscal, cuja correspondência, para cada Município, é “ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil”.

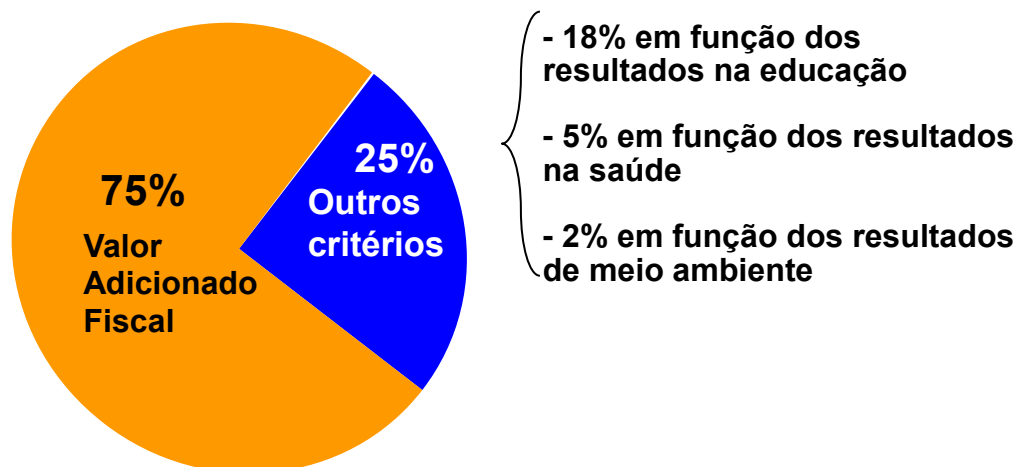
Tradicionalmente os estados brasileiros estipulavam que o Índice Participação dos Municípios sobre o ICMS incluísse (a) um componente ligado ao Valor Adicionado Fiscal; (b) um componente equitativo – ou seja, distribuído de forma igualitária a todos os municípios; e, em alguns estados, (c) um componente relacionado a dados demográficos ou territoriais (BRANDÃO, 2014, p. 29).

A autora relata que a particularidade do estado do Ceará reside no fato de que é o único estado cujos critérios elaborados aludem exclusivamente ao desempenho dos municípios em políticas públicas, em especial, à educação. 18% da parcela de 25% destinada aos municípios são em função do indicador de resultado de qualidade na educação, denominado Índice de Qualidade da Educação (IQE). O IQE resulta de uma fórmula, cujas variáveis são ligadas ao desempenho, no tocante à alfabetização e ao ensino fundamental, e à evolução a cada ano dos municípios em relação a esses critérios.

Nesse sentido, Barros (2019a) consigna que evidências demonstram, como no caso do estudo de Brandão (2014), que conferir incentivo para quem tem melhor desempenho na educação gera bons resultados, tendo em vista que o desempenho nos municípios do Ceará tem sido melhor se comparado ao de municípios similares que não dispõem desse incentivo.

Por meio do gráfico a seguir, ilustra-se a distribuição da parcela de 25% do ICMS de modo proporcional ao desempenho das redes. Nesse sentido, 18% são em função do Índice de Qualidade da Educação (IQE), 5% em consonância com o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) e 2% de acordo com o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

Gráfico 4 – O rateio da cota parte dos municípios no ICMS do estado do Ceará



Fonte: adaptado de BARROS *et al.* (2019, p. 19)

Ao comparar as distribuições do ICMS em cada um dos entes federados, na próxima tabela, é possível verificar os critérios para a distribuição do ICMS em cada um dos estados brasileiros. Nota-se que, diferentemente de todos os estados, no Ceará, o critério de rateio destinado à política pública de educação é o mais prestigiado. O IQE corresponde a 72% (isto é, 18% do total de 25% da cota-parte) do montante total de recursos do ICMS arrecadado pelo estado, os quais podem ser distribuídos aos municípios. A educação também é critério para divisão do ICMS em Minas Gerais e Pernambuco (com peso de 2% em ambos os estados) e no Amapá (com peso de 2,6%) (BRANDÃO, 2014).

Tabela 3 – Critérios para distribuição do ICMS

Critério	ES	PR	SP	MS	RO	AP	RS	MT	TO	PE	RJ	CE	PI	AL	MG	GO	PB	PA	AC
VAF	75%	75%	76%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	85%	70%	75%	
Meio ambiente		5%	0.5%	5%	5%	1.4%	7%	5%	13%	3%	2.5%	2%	5%		1.1%	5%	10%	8%	5%
Área territorial	5%	2%		5%	0.5%	1.1%		1%	2%		6.4%		10%	2.5%	1%				5%
Equitativo		2%	2%	7%	14%	7.0%			8%		8.2%			15%	5.5%	10%	20%	7%	
População			13%		0.5%	2.6%	7%	4%	2%		5.8%		10%	2.5%	2.7%				5%
Receita própria			5%	3%		2.6%		4%		1%	0.4%				1.9%				
Produção primária	6%	8%	3%		5%	1.4%	3.5%								1%				
Saúde	6.5%					2.6%				2%		5%			2%				
Outras populações		6%		5%		2.3%									2%				
Compensação	0.5%						2%			17%	1.7%				4.2%				
Educação						2.6%				2%		18%			2%				
Propriedades rurais	7%	2%					5%												
Patrimônio Cultural						1.4%									1%				
Recursos Hídricos			0.5%												0.3%				
Segurança Pública														5%	0.1%				
Mineradores															0.0%				
Desenv. Social								11%											
Esportes															0.1%				
Turismo															0.1%				
Pontuação PIF*							0.5%												
FPM Acre																			95%
SOMA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Programa de Integração Fiscal

Fonte: BRANDÃO, 2014, p. 83

Ademais, a autora destaca que o Ceará é o único estado do país que apenas adotou critérios relacionados a políticas públicas na legislação de distribuição do ICMS. Outro traço peculiar é a fórmula⁶¹ do Índice de Qualidade da Educação, o qual combina indicadores de ensino fundamental e alfabetização com o delta do desempenho nesses quesitos, enquanto que, em outros estados, os critérios relacionados à educação se restringem à relação de alunos matriculados com a capacidade máxima de atendimento.

Brandão (2014) afirma que as mudanças nas regras do ICMS no Ceará, a princípio, poderiam levar a pensar que uma competição entre os municípios seria gerada em razão de

⁶¹ Para mais detalhes das fórmulas, consulte os seguintes diplomas normativos do estado do Ceará: Decreto n°. 29.881/2009 e Decreto n°. 30.796/2011.

destinar mais recursos do ICMS a municípios com melhor desempenho e vice-versa. No entanto, os resultados encontrados foram outros. A autora comparou a evolução do desempenho, em momentos anterior e posterior à alteração na distribuição do referido imposto, entre municípios cearenses com municípios similares de estados vizinhos não submetidos à regra de distribuição que vige no Ceará. Os municípios cearenses alcançaram resultados positivos relevantes, a partir de 2009, nas notas da Prova Brasil e, a partir de 2011, no IDEB.

Complementarmente, ao analisar o desempenho dos municípios cearenses entre grupos ganhadores e perdedores de recursos do ICMS e entre os que detêm maior e menor PIB *per capita*, os resultados também são positivos no desempenho no IDEB e na Prova Brasil. A autora conclui nestes termos:

Mesmo os municípios que perderam recursos com mudança das regras de distribuição de ICMS melhoraram sua performance na educação. Os municípios mais pobres do estado, que apresentam desempenho pior do que os municípios mais ricos, aumentaram o desempenho reduzindo a diferença de proficiência se comparada aos municípios mais ricos. Neste sentido, há indícios de que a mudança na Lei do ICMS implementada pelo estado do Ceará gerou impactos positivos no desempenho dos municípios no IDEB e na Prova Brasil (BRANDÃO, 2014, p. 4).

No que concerne aos processos estratégicos na política educacional no Ceará, enunciam Vieira, Plank e Vidal (2019) três processos estratégicos determinantes para a melhoria na educação: a colaboração, a mobilização e a responsabilização.

Ao estudarem o governo desse estado em um intervalo de vinte anos (1995-2015), os autores evidenciam a concretização de uma política de Estado consistente, visto que quatro governadores pertencentes a partidos políticos distintos e com ideologias discrepantes estiveram à frente do poder executivo nesse período. Entretanto, na política educacional, permaneceram iniciativas, como processos de gestão, trabalho colaborativo entre as instâncias de governo e responsabilização pelos resultados.

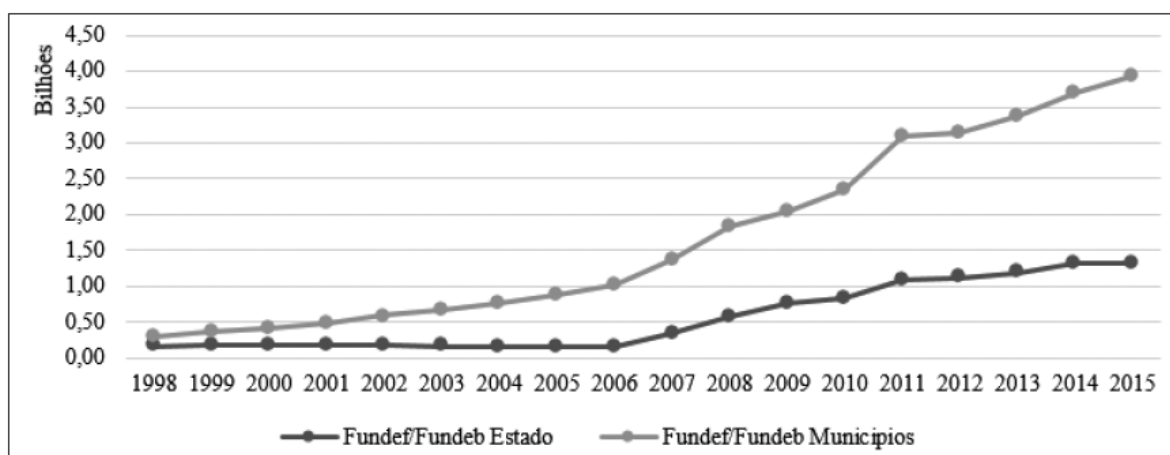
No caso do Ceará, especificamente, o governo estadual se destacou pelo protagonismo na elaboração e na concretização de políticas públicas. Ao longo dos últimos 30 anos, todas as administrações priorizaram o equilíbrio fiscal do estado e a gestão das finanças públicas. Mesmo em tempos de escassez, como em 2015, a trajetória de responsabilidade fiscal garantiu a boa gestão (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Os autores assinalam que a criação de fundos contábeis – o FUNDEF e o FUNDEB – repercutiu no acesso e na melhoria da qualidade da educação. O gráfico a seguir indica a

evolução do financiamento da educação no Ceará advinda desses fundos. Nesse sentido, as autoras o assinalam:

Uma análise do Fundef/Fundeb no Ceará mostra que no período 1998-2006, os recursos aportados no ensino fundamental cresceram 151%, sendo que na rede estadual caíram 3,6% e nas redes municipais aumentaram 236,8%, situação decorrente do processo de municipalização do ensino fundamental, adotado pelo estado. A transição Fundef/Fundeb nos anos 2006-2007 representou um crescimento, de um ano para outro, de 45,1%, com um aumento dos recursos para rede estadual de 113,6% e de 34,2% para as redes municipais. O período 2007-2015, correspondente aos últimos dez anos do período focalizado pelo estudo, foi marcado por um crescimento dos recursos do Fundeb no Ceará de 208,9%, sendo tal crescimento de 285,2% para a rede estadual e de 189,7% para as redes municipais. Na rede estadual, o período foi marcado por investimentos no parque escolar, melhoria das condições de trabalho docente, aquisição de equipamentos para as escolas, e apoio aos municípios, ampliando e fortalecendo o regime de colaboração [...] (VIEIRA, PLANK; VIDAL, 2019, p. 9).

Gráfico 5 – Recursos do FUNDEF e do FUNDEB no Ceará – Estado e Municípios (1998 a 2015)



Fonte: VIEIRA; PLANK e VIDAL, 2019, p. 9 a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017

Vieira, Plank e Vidal (2019) asseveram que a colaboração entre o estado e os municípios no Ceará é anterior à própria previsão constitucional do regime de cooperação, o que revela uma prática local que se converteu em política de Estado. O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) é referência nacional no tocante ao regime de cooperação, cujo objetivo é a melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses (Lei Estadual nº. 14.026/2007). O PAIC resultou em um pacto entre o estado e os 184 municípios a partir de 2008.

Consignam as autoras que a cultura de colaboração criada no Ceará foi favorecida pela transferência de recursos do estado aos municípios para a oferta de ensino

fundamental e pela aprovação da Lei Estadual nº. 12.452/1995, referente à municipalização do ensino público no estado.

Nesse sentido, é possível destacar a relevância conferida aos municípios por meio dessa lei estadual. Tais entes federados autônomos, muitas vezes, em virtude de um “federalismo artificial” e desigual se tornam altamente dependentes dos estados e da União. Na contramão dessa realidade, a referida lei estadual dá relevo à municipalização do ensino público. Assim, ela o expressa:

Artigo 1º. A Municipalização de que trata esta Lei, é a inclusão do Poder Municipal, no fazer e no pensar as atividades públicas de Governo do País, contribuindo de forma mais legítima e natural no efetivo respeito à pessoa humana, com observância das peculiaridades de cada Município.

Parágrafo único. A Municipalização do Ensino Público, na forma do *caput* deste Artigo, expressa-se na autonomia do Poder Municipal, representado pelos órgãos públicos e pela sociedade civil (CEARÁ, 1995).

No entanto, dificuldades também marcaram esses esforços para a cooperação, na medida em que as práticas clientelistas no âmbito municipal desafiam o pacto colaborativo entre estado e municípios (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

O processo de mobilização também marca a política educacional cearense. A Secretaria de Educação do Ceará (Seduc) promove mecanismos de implantação de Conselhos Escolares nas escolas, o que estimula o fortalecimento da gestão escolar. Por sua vez, a criação de um sistema de avaliação externa e a gestão por resultados instituída a partir de 2006 impulsionaram os processos de responsabilização no estado. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee), inicialmente um projeto piloto para acompanhar o desempenho das escolas estaduais e, por conseguinte, auxiliar na elaboração de políticas educacionais, foi ampliado para toda a rede e incorporado como indicador de resultado na mudança dos critérios de distribuição da cota-parte dos municípios no ICMS. Desse modo, em virtude dos resultados educacionais, municípios podem receber uma parcela do ICMS menor ou maior do que os demais (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Existem críticas, entretanto, a esse modelo de bonificação adotado pelo estado do Ceará (OCDE, 2012). Por outro lado, como mencionado anteriormente, evidências também demonstram que uma “competição saudável” é obtida por meio das regras do ICMS, cujo percentual varia em função do desempenho dos municípios calculado pelo Índice Municipal de Qualidade Educacional (BRANDÃO, 2014).

Especificamente no que concerne ao PAIC, tal política teve como base o regime de colaboração entre o estado e os municípios. Ele compreende um pacto entre o governo

estadual e os 184 municípios cearenses cujo objetivo é a alfabetização das crianças a partir de 2007. Seu fundamento se pauta em uma política de responsabilização, marcada por um sistema de avaliação externa e pela gestão de resultados. Assim, o Spaece é aplicado às crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Nessa avaliação anual, pretende-se aferir o nível de proficiência de leitura desses alunos da escola pública, o que favorece a construção de um indicador de qualidade acerca da habilidade de leitura de cada criança (SEDUC, 2019).

Ao se observar a redação da Lei Estadual nº. 14.026/2007, que instituiu o PAIC, é expressa a atuação por meio do regime de colaboração entre o estado e seus municípios, o que visa à melhoria da qualidade da educação:

Artigo 1º. Fica instituído o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, por meio do qual o Estado, em cumprimento ao regime de colaboração, poderá prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem (CEARÁ, 2007b).

O estudo de caso ora apresentado revelou-se importante na medida em que concretiza um modelo de regime de colaboração e, por conseguinte, de federalismo cooperativo, com determinadas limitações e falhas, referidas no início desse tópico, mas, por outro lado, com repercussões positivas na qualidade da educação básica.

A institucionalização no regime de cooperação entre o estado e seus municípios, o método de distribuição da cota-parte do ICMS com base no desempenho dos alunos na educação, o incentivo à municipalização nesse estado, a adoção de leis como a criadora do PAIC que fortalece a cooperação entre os entes federados, a própria repercussão do FUNDEF e do FUNDEB no financiamento da educação pública do Ceará representam arranjos jurídicos tendentes à consolidação de um sistema de âmbito estadual.

Assim, a presença do direito como ferramenta e vocalizador de demandas pode ser constatada no demonstrado regime de cooperação no estado do Ceará, cuja principal função deve residir na efetivação de políticas públicas educacionais de qualidade.

Sem a pretensão de julgar todas as iniciativas elencadas, os quais apresentam limitações e podem ser objeto de estudos futuros, no entanto, é possível constatar evidências tendentes à garantia da educação básica de qualidade a partir do sistema colaborativo priorizado no Ceará.

Com efeito, nas palavras de Coutinho (2013a, p. 131), nota-se a efetividade das políticas públicas via normas jurídicas a partir dos resultados concretos: “[...] o aparato jurídico que estrutura as políticas públicas pode ser visto como uma espécie de correia de

transmissão que liga normas gerais e abstratas de natureza social [...] a resultados concretos e efetivos”.

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Como garantir a educação básica de qualidade, tendo em vista que o Plano Nacional de Educação (PNE) não tem se constituído como instrumento suficiente para tanto?

A referida pergunta permeou este trabalho e, particularmente, o presente capítulo. Todavia, não simplificaremos as respostas encontradas ao longo do texto na presente síntese, mas sim as retomaremos na conclusão deste trabalho de modo que sejam encadeadas às ideias centrais desta pesquisa.

Menciona-se que, partir do tema do controle da qualidade, notou-se a importância do controle exercido pelos mecanismos jurídicos – CAQi, CAQ, FUNDEB e Sistema Nacional de Educação –, os quais são imprescindíveis para a garantia da qualidade na educação.

Nesse sentido, é possível salientar que o mecanismo de articulação denominado Sistema Nacional de Educação poderia alavancar a qualidade da educação. As peculiaridades da organização da República Federativa do Brasil geram reflexos na educação, cuja qualidade é difícil de mensurar, não obstante a existência de indicadores como o IDEB e o PISA, em virtude da interferência de fatores extraescolares, principalmente, a desigualdade socioeconômica.

O federalismo cooperativo a partir da presença e da atuação dos três entes federados abre caminho para a consolidação de um Sistema, de fato, Nacional de Educação.

O CAQi, o CAQ e o FUNDEB estão presentes no princípio do financiamento na concepção de Ximenes (2014), com a qual concordamos, como já exposto, neste capítulo, em que consideramos tais instrumentos como imprescindíveis à garantia da educação básica de qualidade.

Contudo, faz-se necessária a inclusão do Sistema Nacional de Educação para um completo quadro que pretenda maximizar o conteúdo da qualidade da educação.

O Plano Nacional de Educação deve, portanto, efetivar um Sistema Nacional de Educação, o qual é previsto constitucionalmente e no PNE/2014, mas ainda não foi concretizado. Assim, a partir dos princípios dispostos no artigo 206 da Constituição

Federal, do financiamento e de um federalismo cooperativo, sua intersecção resulta na educação básica de qualidade, como apresentamos na figura a seguir:

Figura 2 – Dinâmica para a garantia do direito à educação básica de qualidade



Fonte: elaborado pela autora

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Educação deve ser articulado pelo PNE/2014, tal como prevê a estratégia 20.9 do PNE, a qual ainda não foi cumprida apesar do decurso do prazo previsto no Plano. Por isso, na figura acima, o Sistema Nacional de Educação está contido no âmbito do PNE. O Sistema Nacional, por sua vez, resulta da interação dos três pilares ressaltados na figura e que foram debatidos ao longo deste trabalho: federalismo cooperativo; financiamento, o qual compreende o CAQi, o CAQ e o FUNDEB, e os princípios do artigo 206 da Constituição Federal, cujo conteúdo adotamos a partir do pormenorizado por Ximenes (2014) ao elaborar um quadro dos princípios constitucionais.

O Plano Nacional de Educação, política pública estruturante, apresenta aparato jurídico para a vinculação das normas abstratas em resultados efetivos. Contudo, é necessário que tais instrumentos sejam efetivados a fim de que resultados concretos no tocante à qualidade da educação sejam garantidos.

CONCLUSÃO

É um desafio a garantia do direito à educação básica de qualidade. A consecução desse direito passa por interferências de fatores intra e extraescolares. A própria desigualdade social e econômica que marca o nosso país repercute nas desigualdades de acesso a oportunidades no aprendizado. No entanto, perante tais óbices, o direito não deve se eximir de seu papel na tentativa de corrigir e equalizar tais disparidades.

O ponto de partida do presente trabalho foi o Plano Nacional de Educação de 2014, política pública de caráter estruturante com metas que visam à qualidade na educação.

A presença da sociedade civil marcou os momentos anteriores à aprovação desse plano, bem como assinala o momento atual em que se discutem mecanismos constantes nesta Lei, como o FUNDEB. O acompanhamento das metas do PNE, como o “Observatório do PNE”, revela a atuação da sociedade civil empenhada para o cumprimento das propostas ali elencadas.

Esses traços revelam a necessidade premente de que o PNE se configure como uma política de Estado e, por conseguinte, suas metas e estratégias consolidem uma educação básica pública e de qualidade.

Como apontamos e se ressalta na literatura, a grosso modo, as políticas educacionais brasileiras se pautaram na lógica da ampliação do acesso na década de 1980 com o conseqüente aumento da quantidade de matrículas sem uma preocupação com a qualidade; na década de 1990, a tendência da regularização do fluxo no ensino fundamental, via programas de aceleração de aprendizagem, insere os problemas de falta de qualidade; e, assim, a avaliação da qualidade passou a estar presente nos últimos anos no cenário brasileiro (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

Marcos normativos internacionais, como a Declaração de Incheon, também se debruçam sobre a importância da qualidade.

Nesse sentido, surgem perguntas: qual é o conteúdo da educação de qualidade?

Como mencionamos, é polissêmico esse conceito, todavia, a fim de se balizar a qualidade da educação, adotamos o conceito jurídico. Com efeito, a qualidade da educação como princípio educacional, de natureza constitucional, visa à concretização da máxima qualidade possível nas circunstâncias fáticas e jurídicas em que está inserida. Portanto, entendemos que o direito à qualidade da educação parte da teoria dos direitos fundamentais como princípios.

Ximenes (2014) prescreve um marco conceitual do princípio da qualidade do ensino. Ele o sintetiza com base no conteúdo dos princípios constitucionais e acrescenta um princípio central pautado no financiamento de tal modo que se utilize o máximo de recursos disponíveis até a plena realização do direito à qualidade em consonância com o PIDESEC.

No tocante à tradução da qualidade da educação em indicadores, tal mensuração deve implicar o aprendizado dos alunos e a redução das desigualdades extraescolares. Destarte, pode-se afirmar que não é possível desvincular a qualidade da superação das desigualdades socioeconômicas, isto é, a qualidade na educação significa a redução de desigualdades.

Nesse sentido, segundo Cury (2008), o desafio de um sistema único de educação está arraigado ao desafio em superar a desigualdade, o que, por outro lado, não impede a realização das normas jurídicas do nosso ordenamento. Um sistema nacional de educação passaria pela maior atuação da União na educação básica e nas redes privadas dos sistemas de ensino. Surgem obstáculos diante da implantação do referido sistema nacional, a saber: o medo da invasão indébita na autonomia dos entes federativos e de uma centralização por parte da União e o receio do “monopólio estatal”, principalmente, pelo setor privado de ensino.

Todavia, no presente trabalho, acrescentamos que não apenas é necessária a maior atuação da União, os estados também devem desempenhar papéis centrais para a garantia da educação básica de qualidade de modo que seja articulado o regime de colaboração entre os entes federativos.

Entendemos, assim, que a consolidação de um Sistema Nacional de Educação depende da concretização do princípio do federalismo cooperativo. Posto isto, damos um passo adicional ao marco conceitual elaborado por Ximenes (2014) na medida em que a articulação entre os entes federados, constante na Constituição Federal e no Plano Nacional de Educação, deve ser concretizada de fato.

O CAQi, o CAQ e o FUNDEB estão presentes no princípio do financiamento na concepção de Ximenes (2014), os quais consideramos como instrumentos jurídicos imprescindíveis para a garantia da educação básica de qualidade.

Contudo, faz-se necessária a inclusão do Sistema Nacional de Educação para um completo quadro que pretenda maximizar o conteúdo da qualidade da educação.

Desse modo, podemos responder a uma das perguntas formuladas ao longo deste trabalho: o PNE/2014 é suficiente para um direito à educação básica de qualidade?

Entendemos que sim, caso ele fosse, de fato, cumprido, tendo em vista a presença dos mecanismos jurídicos, como o CAQi, o CAQ, o FUNDEB e o Sistema Nacional de Educação.

Além do mais, neste trabalho, empreendemos um estudo de caso a fim de revelar um modelo de regime de colaboração e, por conseguinte, de federalismo cooperativo, com determinadas limitações e falhas, referidas no capítulo 3, mas, por outro lado, com repercussões positivas na qualidade da educação básica. A institucionalização no regime de cooperação entre o estado e seus municípios, o método de distribuição da cota-parte do ICMS com base no desempenho dos alunos na educação, o incentivo à municipalização nesse estado, a adoção de leis como a criadora do PAIC que fortalece a cooperação entre os entes federados, a própria repercussão do FUNDEF e do FUNDEB no financiamento da educação pública do Ceará representam arranjos jurídicos tendentes à consolidação de um sistema de âmbito estadual.

Assim, a presença do direito como ferramenta e como vocalizador de demandas pode ser constatada no regime de cooperação do estado do Ceará, cuja principal função deve residir na efetivação de políticas públicas educacionais de qualidade.

Nesse sentido, nota-se a importância da concretização de um sistema na educação pública brasileira. Como prevê a estratégia 20.9 do PNE, ainda não cumprida apesar do transcurso do prazo previsto no Plano, o Sistema Nacional de Educação deve ser articulado pelo PNE/2014.

Com efeito, retomamos a figura elaborada no capítulo 3 (exposta a seguir), a qual destaca o federalismo cooperativo, o financiamento e os princípios do artigo 206 da Constituição Federal, cuja interação resulta no Sistema Nacional e cuja intersecção assinala um caminho para a educação básica de qualidade, sob o argumento do direito entendido como ferramenta e vocalizador de demandas.

Figura 2 – Dinâmica para a garantia do direito à educação básica de qualidade



Fonte: elaborado pela autora

Portanto, o Sistema Nacional de Educação está contido no âmbito do Plano Nacional de Educação de 2014, o qual se configurará como um instrumento suficiente e eficiente para a educação básica de qualidade na medida em que se tornar uma política de Estado, perene e duradoura para o setor educacional brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

_____. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. *In*: ABMP, Todos Pela Educação (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205-220.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução nº. 03/2015**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2004.

BARROS, Ricardo Paes de. **Painel – Diagnóstico da Ineficiência do Brasil**. *In*: 6º Fórum LIDE de Educação. São Paulo. 05 nov. 2019b. Disponível em: <<https://www.tvlide.com.br/home/15/783394f90bd6c9cdeb7c5792befc49c8>>. Acesso em 15 dez. 2019.

_____. **PEC 015/15 – FUNDEB**. Audiência Pública. Reunião Deliberativa Ordinária - 28/05/2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a (44min26s a 1h17min26s). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BARROS, Ricardo Paes de; COUTINHO, Diana; FRANCO; MACHADO, Laura. Aperfeiçoando o desenho do FUNDEB: por uma solução eficiente que garanta educação de qualidade para todos. Brasília. In: **PEC 015/15 – FUNDEB**. Audiência Pública. Reunião Deliberativa Ordinária - 28/05/2019. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/audiencias-publicas/RicardoPaesdeBarros28.05.2019.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* **Sustainable Inclusive Growth in Brazil: Past Achievements and Challenges Ahead**. São Paulo, mai. 2018. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/imagens/63/03/arq_16303.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

BARROS, Ricardo Paes de; FERREIRA, Francisco H.G. La educación y la distribución del ingreso en el Brasil urbano: 1976-1996. **Revista de la CEPAL**, n. 71, p. 43-64, ago./2000.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

BECSKEHAZY, Ilona. **Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, CE**. 2018. 443 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina**. Relatório 2006 do BID e do David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BILCHITZ, David. **Pobreza y derechos fundamentales: la justificación y efectivización de los derechos socioeconómicos**. Tradução de Jorge A. Portocarreto Quispe. Madrid: Marcial Pons, 2017.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 101, n. 380, p.79-102, jul./ago. 2005.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle dos Atos Administrativos que Impactam no Patrimônio Econômico-Financeiro do Estado**. 2013. 402 f. Tese (Livre-docência em Direito Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BLIACHERIENE, Ana Carla *et al.* Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de *accountability*. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 10, n. 20, p. 33-48. jul./dez. 2016.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. 87 f.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº. 3/2019**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília: Diário Oficial da União, 29 abr. 2019. Seção 1. p. 27.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 25/2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **Decreto nº. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 09 jul. 2019.

_____. **Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007a**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 09 jul. 2019.

_____. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em 09 jul. 2019.

_____. **Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007b**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, nº. 10.880, de 9 de junho de 2004, e nº. 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em 09 jul. 2019.

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

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 09 jul. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Aspectos Fiscais da Educação no Brasil.** Brasília: Tesouro Nacional, 2018. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/EducacaoCesef2/eb3e416c-be6c-4325-af75-53982b85dbb4>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº. 45.** Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 29 abr. 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº. 410.715/SP.** 2ª Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 nov. 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 635.679/GO.** 1ª Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 06 dez. 2011.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. *In:* GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Orgs.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. p. 19-39.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, a. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. *In:* ABMP, Todos pela educação (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. **A Campanha.** São Paulo. Disponível em: <<http://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CAGGIANO, Mônica Herman S. A Educação. Direito Fundamental. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários Acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In:* RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 19-38.

CALLEGARI, Cesar. O financiamento da Educação Básica. *In*: ABMP, Todos pela educação (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 223-265.

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013.

CEARÁ é o 7º estado mais desigual do Brasil. **Jornal O Povo**. Fortaleza, 12 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2018/04/ceara-e-o-7-estado-mais-desigual-do-brasil.html>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CEARÁ. Lei nº. 12.452, de 06 de junho de 1995. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza. 1995. Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/2401-lei-n-12-452-de-06-06-95-d-o-de-27-06-95>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. Lei nº. 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2007a.

_____. Lei nº. 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2007b.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 44, de 27 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CNPGC. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas. **Recomendação n. 001, de 24 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público de Contas no controle dos recursos vinculados e gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <<http://www.cnpvc.org.br/?p=781>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866>. Acesso em 18 fev. 2018.

CONTI, José Maurício. O Orçamento Público e o Financiamento da Educação no Brasil. *In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Direito Financeiro, Econômico e Tributário** – Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 482-496.*

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. Saraiva: São Paulo, 2013a.

_____. O direito nas políticas públicas. *In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013b.*

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set./2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. A educação nas constituições brasileiras. STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). *In: **História e memórias da educação no Brasil** – Vol. III - Século XX. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 17-28.*

_____. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014.

_____. A questão federativa e a educação escolar. *In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.*

_____. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009. Disponível em: <http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-500_jamil_cury.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília: Centro de Estudos Judiciários, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituição de 1823 e a Educação. *In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 31-53.*

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. 2. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: MEC/UNESCO, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

_____. PNE 2014/2014: avaliações e perspectivas de um plano de Estado. *In*: _____ (Org.). **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 9-24.

_____. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBP AE**, v. 32, n. 2, p. 449-461, mai./ago. 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/67198/38375>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, mai./ago. 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar. *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 271-309.

_____. Uma nova institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988**. 2003. 328 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988.

FUNDEB deveria receber mais recursos da União, dizem debatedores. **Agência Senado**. Brasília. 20 ago. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/20/fundeb-deve-receber-mais-recursos-da-uniao-dizem-debatedores>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de Qualidade do Ensino. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 167-182.

GARCIA, Maria. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, ano 6, n. 23, abr./jun. 1998, p. 59-64.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 7-37, 2010.

GUIMARÃES, Ligia; IDOETA, Paula Adamo. “Qualidade para poucos não é qualidade”: novo indicador sobre educação põe desigualdade em foco. **BBC News Brasil**, São Paulo, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48740349>>. Acesso em: 17 set. 2019.

HANUSHEK, Eric A. The Failure of Input-Based Schooling Policies. **The Economic Journal**, v. 113, n. 485, p. 64-98, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Ceará**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). **IDEB - Resultados e Metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

_____. **Os desafios do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC /INEP, 2004.

_____. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. 3 dez. 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

IDEA. **Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA)**. Disponível em: <<https://portalidea.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. *In*: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 73-98.

LELLIS, Lélío Maximino. **Princípios constitucionais do ensino e efeitos de sua infração pelo Estado**. 2010. 392 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

LEVACIC, Rosalind, ROSS, Kenneth N. Principios para diseñar fórmulas de financiación de las escuelas basada em necesidades. *In*: UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE). **Asignación de recursos a la educación basada en necesidades**: utilizando fórmulas de financiación de las escuelas. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2002. p. 30-69.

LUCENA, Elisa Vanzella de. **O Banco Mundial e as políticas públicas para a educação básica no Brasil**: reflexões sobre o papel do Estado e o direito à educação. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. A história do PNE e os desafios da nova lei. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.– Brasília: Edições Câmara, 2014. p. 9-31.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Ediruald de. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun. 1989.

MELO, Cristina Andrade. Plano Nacional de Educação sob a ótica do controle. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 8-13, abr./jun. 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. revista e aumentada. Tomo VI (arts. 157-218). Editor Borsoi: Rio de Janeiro, 1960.

MODERNA; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Orgs.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. Editora Moderna Ltda.: São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MPC/SP. **MPC faz recomendação a municípios paulistas em relação a gastos com educação**. 2018. Disponível em: <<http://www.mpc.sp.gov.br/recomendacao-educacao/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

NUNES, Stella Maris Lemos. **A Proficiência Matemática dos Alunos Brasileiros no Pisa 2003: uma Análise dos Itens de Incerteza**, 2013. 218 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Meta 5 – Alfabetização**. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/5-alfabetizacao/indicadores>>. Acesso em: 20 ago. 2019a.

_____. **Meta 7 – Aprendizado adequado na idade certa.** Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/7-aprendizado-adequado-fluxo-adequado/indicadores>>. Acesso em: 20 ago. 2019b.

_____. **Meta 20 – Financiamento da educação.** Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/5-alfabetizacao/indicadores>>. Acesso em: 20 ago. 2019c.

OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). **Resumo de resultados nacionais do PISA 2015.** 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil-PRT.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2019.

OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Um Pagamento Baseado no Desempenho Melhora a Atuação do Professor? **Pisa in Focus**, Paris, n. 16, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/pisa_em_foco/2011/pisa_em_foco_n16.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

OECD. **The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning.** Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade *et al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 483-492, mai./ago. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-36.

PARO, João Pedro da Silva. **Panorama da atuação da Procuradoria Geral do Estado em relação aos processos judiciais sobre educação no Estado de São Paulo - 2004/2016.** 2017. 149 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

PIMENTA BUENO, José Antonio. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio.** Imprensa: Rio de Janeiro, J. Villeneuve, 1857.

PINTO, Elida Graziane; PASCOAL, Valdecir Fernandes. Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE. **Revista Consultor Jurídico**, 25 de junho de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacaoplanejado-cumprido-luz-pne>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PINTO, Isabela Rahal de Rezende. **A discussão da qualidade do ensino no poder judiciário: a experiência norte-americana da Adequacy Litigation**. 2018. 169 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). *In*: ABMP, Todos pela educação (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 288-311.

_____. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez., 2018.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Faculdade de Direito: Democracia, cidadania e direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 108, p. 375-396, jan./dez. 2013a.

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

_____. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. *In*: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. **Federalismo e Poder Judiciário**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 261-284.

_____. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. *In*: ABMP, Todos pela educação (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013b. p. 55-103.

_____. **O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania pela via da educação**. 2009. 450 f. Tese (Livredocência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade na Educação: o Processo Constituinte de 1933-34. *In*: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 119-138.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 511-530, set./dez. 2015.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, abr./jun. 2016.

SCHNEIDER, Hans Peter. **Democracia y constitución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

SCHWARTZMAN, Simon. Os desafios da educação no Brasil. *In*: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin (Orgs.). Tradução de Ricardo Silveira. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2005. p. 9-51.

SEDUC. Secretaria da Educação do Ceará. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE**. Disponível em: <<https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira; os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, nov./dez. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed., 3. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. atual. Malheiros Editores Ltda. São Paulo, 2014.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SINGH, Kishore. **Medidas normativas para una educación de calidad**. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación (A/HRC/20/21). Ginebra: ONU, 2012.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/13.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. Sobre a educação básica no Brasil. **Revista USP**, n. 100, p. 9-20, 2014.

TAWIL, Sobhi; AKKARI, Abdeljalil; MACEDO, Beatriz. **Más allá del laberinto conceptual**: la noción de la calidad en la educación. Investigación y Prospectiva en Educación, n. 02, Paris, UNESCO, 2012. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217519_spa>. Acesso em: 5 dez. 2019.

TIRONI, Sara. **Políticas públicas para educação infantil**: análise da atividade legislativa no Congresso Nacional para o setor entre 2001 e 2010. 2016. 258 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

UM COMPROMISSO pela educação básica. **ISTOÉ**. São Paulo. 17 jul. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/um-compromisso-pela-educacao-basica>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

UNESCO. **Educação 2030**: Declaração de Incheon e Marco de Ação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília: UNESCO, 2016.

_____. **Marco de Acción de Dakar**. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. 26 a 28 de abril de 2000. Paris: UNESCO, 2000. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_spa>. Acesso em: 10 ago. 2019.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011.

VIEIRA, Sofia L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 271-286.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, mar. 2019.

XIMENES, Salomão Barros. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 9, n. 17, p. 26–37, jan./jun. e ago./dez. 2015.

_____. **Padrão de qualidade do ensino**: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. 2014. 428 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução. 2016. 550 f. Tese

(Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ANEXOS

Anexo A – Metas e estratégias do PNE/2014 para a educação básica de qualidade determinados em seção específica

Meta 7	Estratégias correspondentes	Estratégias com prazos para implementação
<p>Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb⁶²:</p> <p>“Objetivo 1: chegar ao Ideb 5,5 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º a 5º ano) em 2017”.</p> <p>“Resultado: meta intermediária foi cumprida e excedida dentro do prazo: Ideb de 5,8 em 2017.</p> <p>Desafios: permanecer com o histórico de crescimento desse indicador além de estabelecer formas de transições que possam impactar a próxima etapa”.</p> <p>“Objetivo 2: chegar ao Ideb 5 nos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º a 9º ano) em 2017”.</p> <p>“Resultado: meta não foi cumprida dentro do prazo, pois em 2017 a etapa chegou ao Ideb 4,7”.</p> <p>“Desafios: os Anos Finais não conseguem dar continuidade ao crescimento apresentado pelos Anos Iniciais, seja pelos maiores índices de evasão e reprovação observados na etapa, seja pela falta de sintonia do ensino com o</p>	<p>7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;</p> <p>“Estratégia em andamento, com novos indicadores definidos”.</p> <p>“Indicadores já divulgados pelo INEP: nível socioeconômico, adequação da formação docente, esforço docente e complexidade de gestão escolar”.</p> <p>7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o</p>	<p>7.2) assegurar que:</p> <p>a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;</p> <p>“Ainda não existe um indicador disponível para o acompanhamento desta estratégia”.</p> <p>b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;</p> <p>“Ainda não existe um indicador disponível para o acompanhamento desta estratégia”.</p> <p>7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente</p>

⁶² Tabela – PNE: Metas para o IDEB

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: BRASIL, 2014

<p>amadurecimento desses jovens na entrada na adolescência. Por isso, políticas públicas que tenham o enfoque na aprendizagem dos estudantes são necessárias”.</p> <p>“Objetivo 3: chegar ao Ideb 5 no Ensino Médio em 2017. Resultado: meta não foi cumprida dentro do prazo, pois em 2017 a etapa chegou ao Ideb 3,8”.</p> <p>“Desafios: melhorar a aprendizagem e diminuir as altas taxas de reprovação e abandono no Ensino Médio, deixando a etapa mais atrativa e com o currículo diversificado. A implementação de uma Base Nacional Comum Curricular pode ajudar a induzir uma evolução na qualidade e equidade da etapa. O documento ainda não foi finalizado e, por isso, cabe a todos nós ficarmos atentos e acompanharmos tanto a sua formulação quanto a sua implementação”.</p>	<p>aprimoramento da gestão democrática; “Estratégia não realizada. O Portal Devolutivas auxilia, mas não assegura a autoavaliação”.</p> <p>7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar; “Estratégia em andamento, considerando o PAR [Plano de Ações Articuladas] apresentado e aprovado pelo FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação]”.</p> <p>7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional; “Estratégia em andamento. Ações direcionadas a partir do PAR e do Ideb”.</p> <p>7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas; “Estratégia não realizada em relação à existência da avaliação de ciências para o 9º ano do EF e incorporação do ENEM ao sistema nacional de avaliação da educação básica. No entanto, quanto ao apoio ao uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas, a estratégia está em andamento, considerando o portal Devolutivas do Inep”.</p>	<p>reconhecido, de acordo com as seguintes projeções: “Nesse indicador podemos acompanhar a evolução da porcentagem de alunos brasileiros situados no Nível 2 ou acima nas edições do PISA. Os resultados são apresentados para matemática, leitura e ciências - desagregados por gênero do aluno”.</p> <p>“[...] é possível identificar que o indicador apresentou uma ruptura no crescimento para matemática e ciências, alcançando respectivamente 29,7% e 43,4% em 2015. Já o indicador para leitura oscilou durante o período analisado, embora tenha havido uma melhora entre o ano inicial (2000) e o final (2015), de 44,2% para 49%”.</p> <p>“O Nível 2 é o que a OCDE estabelece como necessário para que o estudante possa exercer plenamente a cidadania”.</p> <p>7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação; “O percentual de estabelecimentos de rede pública com acesso à banda larga apresentou um grande crescimento de 2008 a 2013, de 17,7% para 40,7%. Porém, ao observar apenas os dados dos últimos dois anos, percebe-se que esse percentual estagnou”.</p> <p>“A evolução desse indicador mostra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a meta de universalizar o acesso à internet seja cumprida. Apenas metade das escolas possui esse tipo de infraestrutura no Brasil”.</p> <p>“Por esse indicador, pode-se perceber a grande desigualdade</p>
---	---	--

	<p>7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos; “Estratégia não realizada. Indicadores não desenvolvidos”.</p> <p>7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios; “O indicador mostra a diferença entre a média nacional do Ideb e as médias de regiões, estados e municípios por rede e etapa de ensino - Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e Ensino Médio”.</p> <p>“É possível notar que as regiões Norte e Nordeste estão constantemente abaixo da média nacional (valores negativos), enquanto Sul, Sudeste e Centro-Oeste aparecem com notas relativamente maiores (valores positivos). A discrepância entre as regiões se manteve constante entre 2005 e 2011, mostrando que a desigualdade persiste, mesmo com o avanço das notas ao longo do tempo”.</p> <p>“O indicador está disponível com dados até 2013 para unidades federativas e municípios. Os dados para as grandes regiões de 2013 não foram divulgados”.</p> <p>7.10) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação; “Estratégia realizada, considerando a divulgação feita pelo portal</p>	<p>que caracteriza o sistema de ensino brasileiro. Mais de 70% das escolas da região Sudeste possuem computadores conectados à internet enquanto que na região Norte, esse índice é menor do que 25%. Há ainda uma grande diferença entre a rede pública e a privada no país. Enquanto menos da metade das primeiras tem acesso à internet, nas últimas o valor passa dos 80%”.</p> <p>“As informações são coletadas do Censo Escolar”.</p> <p>7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino; “Estratégia não realizada. Parâmetros não definidos, exceto para educação infantil”.</p>
--	---	--

	<p>Devolutivas e dos indicadores de nível socioeconômico”.</p> <p>7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;</p> <p>“Estratégia não realizada. Não há registro, nem levantamento existente”.</p> <p>7.13) garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;</p> <p>“Neste indicador, podemos acompanhar a porcentagem de alunos da rede pública residentes na zona rural (campo) que possuem transporte escolar público. Também é possível verificar se o poder público responsável pelo transporte escolar é municipal ou estadual”.</p> <p>“Há uma tendência de aumento na porcentagem dos alunos do campo que são transportados, no entanto, a porcentagem é de apenas 42,8% em 2013”.</p> <p>“Para o cálculo deste indicador, consideramos apenas matrículas na zona rural”.</p> <p>7.14) desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo que considerem as especificidades locais e as boas práticas nacionais e internacionais;</p> <p>“O indicador mostra a porcentagem</p>	
--	--	--

	<p>de escolas com proposta pedagógica de formação por alternância em relação ao total de estabelecimentos”.</p> <p>“O indicador só existe para 2013 pois apenas a partir desse ano as escolas precisaram declarar ao Censo Escolar se tem essa proposta pedagógica”.</p> <p>7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;</p> <p>“Estratégia realizada, considerando as transferências do PDDE [Programa Dinheiro Direto na Escola] e de programas locais (para estes últimos não há levantamento)”.</p> <p>7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;</p> <p>“Estratégia realizada, se considerar que há dados disponíveis sobre o gasto com programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.</p> <p>7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;</p> <p>“Neste indicador, acompanhamos a porcentagem de escolas públicas da Educação Básica que possuem os itens considerados no texto da estratégia”.</p> <p>“Foram considerados os itens de infraestrutura mencionados na estratégia e que são mensurados pelo Censo Escolar, isto é, água de rede pública ou filtrada, esgoto sanitário da rede pública, acesso a energia elétrica, acesso à internet de banda larga, biblioteca ou sala de leitura, quadra e</p>	
--	---	--

	<p>laboratório de ciências”.</p> <p>7.19) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais; “Estratégia em andamento, considerando o PAR”.</p> <p>7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet; “Estratégia em andamento, considerando o Proinfo [Programa Nacional de Tecnologia Educacional]”.</p> <p>7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação; Em breve.</p> <p>7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade; “Estratégia em andamento. Há políticas e ações em relação ao tema da estratégia”.</p> <p>7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; “Estratégia em andamento, considerando o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo”.</p> <p>7.25) garantir nos currículos escolares</p>	
--	--	--

	<p>conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nºs 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil;</p> <p>Estratégia não realizada.</p> <p>7.26) consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;</p> <p>“Estratégia em andamento, considerando os programas da SECADI [Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão]”.</p> <p>7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência;</p> <p>“Este indicador mostra a evolução da porcentagem de escolas indígenas ou quilombolas com currículo específico (língua na qual se ministra as aulas e material didático) para o respectivo grupo étnico”.</p>	
--	---	--

	<p>7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais;</p> <p>“Estratégia não realizada. Não há registro, nem levantamento de experiências”.</p> <p>“Há grupos de pesquisa e dissertações/teses trabalhando o tema da educação popular”.</p> <p>“Pode haver desdobramento de indicadores, referentes a experiências e pesquisas sobre o tema”.</p> <p>“O indicador foi elaborado através das respostas ao questionário de diretores da Prova Brasil, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para a pergunta sobre a forma de elaboração do projeto político-pedagógico da escola. O cálculo mostra a porcentagem de projetos que foram elaborados a partir de determinadas configurações: elaborado por professores, outros servidores, diretor, estudantes e pais; por uma equipe de professores e o diretor; uso de modelo encaminhado pela secretaria da Educação; diretor elaborou a proposta que foi mostrada aos professores para sugestões; professores elaboraram o plano e o diretor escreveu a versão final; elaborado apenas pelo diretor. Também é calculada a porcentagem de escolas em que o diretor não sabe como o projeto foi elaborado, a porcentagem de escolas que não o possuem e que não responderam ou tiveram a sua resposta anulada no questionário. Os dados são de 2009 a 2011”.</p> <p>“A forma mais comum em 2011 foi a elaborada pelos professores, outros servidores, diretor, estudantes e pais, ou seja, toda a comunidade escolar, com 40,7%, em números absolutos: 22.862 escolas. A segunda forma de escrever o Projeto Político Pedagógico (PPP) com maior número de escolas adeptas foi por uma equipe de professores e o diretor, com 18,4%, um total de mais de 10 mil instituições. O modelo do projeto encaminhado</p>	
--	--	--

	<p>pela secretaria da Educação foi adotado em 14,7%, ou 8.250 escolas”.</p> <p>“Em 5,4% (3.024) escolas, o diretor elaborou a proposta que foi mostrada aos professores para sugestões, e, em 3,7% (2,092), os professores elaboraram o plano e o diretor escreveu a versão final. Em 0,2% (115) escolas, foi elaborado apenas pelo diretor”.</p> <p>“Já, para 3,7% (2.093) das escolas, não existem projetos políticos pedagógicos e a mesma porcentagem também não respondeu ou teve a sua resposta anulada no questionário. Por fim, 1,3% (737) dos gestores não sabem como foi elaborado o documento”.</p> <p>7.29) promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional; “Estratégia não realizada, exceto no que se refere ao Bolsa Família”.</p> <p>7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde; “Estratégia em andamento, considerando o Programa Saúde na Escola”.</p> <p>7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos (das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional; “Estratégia em andamento, considerando o Projeto de Lei sobre saúde vocal de professores. Não há levantamento definido quanto à existência de ações para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação. Em relação aos dados sobre a quantidade de licenças de</p>	
--	---	--

	<p>professores, não existe esse levantamento em nível nacional, apenas dados locais”.</p> <p>7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade; “Estratégia em andamento. 18 estados mantêm sistema próprio de avaliação; não há integração”.</p> <p>7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem; “Estratégia não realizada. Não há programa nacional”.</p> <p>7.34) instituir, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional; “Estratégia não realizada. Não há legislação específica, além da LDB”.</p> <p>7.35) promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação; “Estratégia não realizada. Não há legislação específica, além da LDB”.</p> <p>7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. “Estratégia em andamento, considerando experiências locais”.</p>	
--	--	--

Meta 20	Estratégias correspondentes	Estratégias com prazos para implementação
<p>Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.</p> <p>“Objetivo: Até 2019, aumentar o investimento em Educação pública para 7% do Produto Interno Bruto (PIB) e, em 2024 para, no mínimo, 10% do PIB”.</p> <p>“Resultado: Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento desta meta”.</p> <p>“Desafios: Apesar da existência de indicadores produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que são estimativas do investimento público em Educação, ainda não há um indicador que capte as diversas formas de recursos públicos investidos na Educação”.</p>	<p>20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional; Estratégia em andamento.</p> <p>20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação; “Estratégia realizada, se considerado que os dados referentes à arrecadação são transparentes pelo portal do FNDE”.</p> <p>20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal; “Estratégia em andamento. Ver a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013 e dificuldades de implementação devido à ADIN nº 4.917”.</p> <p>20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de</p>	<p>20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o 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 e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ; Estratégia em andamento.</p> <p>20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; Estratégia em andamento.</p> <p>20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; Estratégia em andamento.</p> <p>20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os</p>

	<p>audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;</p> <p>“Estratégia não realizada. CAQI e CAQ ainda não implementados”.</p>	<p>Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;</p> <p>Estratégia em andamento.</p> <p>20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.</p> <p>Estratégia não realizada.</p>
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019c

Anexo B – Municípios com os melhores desempenhos no IDEB

5º ano

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Águas de São Pedro	4.8	4.8	6.2	6.5	6.7	7.0	7.4	4.9	5.2	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6	6.8

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Brejo Santo	2.9	3.0	4.7	5.9	7.2	8.1	7.9	2.9	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Cocal dos Alves	3.6	3.8	5.0	4.3	6.1	6.3	5.8	3.7	4.0	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Novo Horizonte	5.3	5.4	6.5	6.6	7.4	7.6	7.7	5.4	5.7	6.0	6.3	6.5	6.7	6.9	7.1

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Panelas	2.7	3.0	4.0	4.4	5.0	5.9	7.1	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Picada Café	4.9	5.2	5.1	6.6	6.3	7.7	7.3	5.0	5.3	5.7	5.9	6.2	6.4	6.6	6.9

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Sobral	4.0	4.9	6.6	7.3	7.8	8.8	9.1	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1

Fonte: INEP, 2020⁶³

9º ano

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Águas de São Pedro	4.3	5.1	5.1	5.0	5.7	5.6	6.6	4.3	4.5	4.7	5.1	5.5	5.7	6.0	6.2

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Brejo Santo	2.8	3.0	3.4	4.2	5.1	5.9	6.3	2.8	2.9	3.2	3.6	4.0	4.2	4.5	4.8

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Cocal dos Alves	3.4	4.1	4.5	4.2	5.0	5.3	6.4	3.4	3.5	3.8	4.2	4.6	4.9	5.1	5.4

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Novo Horizonte	3.5	3.3	5.1	5.1	5.9	6.2	6.7	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2	5.5

⁶³ Consulta ao IDEB por município no sítio eletrônico: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>. Acesso em: 4 jan. 2020.

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Paneles	2.4	2.3	3.2	3.6	3.7	4.0	6.6	2.5	2.6	2.9	3.2	3.6	3.9	4.1	4.4

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Picada Café	4.6	5.4	5.2	5.8	6.1	5.5	5.6	4.6	4.7	5.0	5.4	5.7	6.0	6.2	6.4

Município ↕	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Sobral	3.3	3.5	4.0	4.4	5.1	6.3	7.2	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.8	5.0	5.3

Fonte: INEP, 2020

*Os resultados destacados se referem ao IDEB que atingiu a meta.