

## **O direito à educação básica pública com padrão mínimo de qualidade: dos avanços conceituais e legais aos desafios reais em tempos de ajuste fiscal**

The right to public basic education with minimum quality standard: from conceptual and legal advances to real challenges in times of fiscal adjustment

El derecho a la educación básica pública con un estándar mínimo de calidad: desde avances conceptuales y legales hasta desafíos reales en tiempos de ajuste fiscal

**Nerivaldo Lopes de Oliveira** - Universidade Federal do Pará | Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica | Belém | PA | Brasil. E-mail: nerivaldolopesdeoliveira@gmail.com | 

**Fabrcio Aarão Freire Carvalho** - Universidade Federal do Pará | NEB/UFPA | Belém | PA | Brasil. E-mail: fafc33@gmail.com | 

**Resumo:** O artigo tem por objetivo analisar como o surgimento do conceito do padrão de qualidade da educação na Constituição de 1988 configurou conquistas para a afirmação da educação como direito social, destacando os avanços na definição conceitual do termo expressos em diferentes marcos legais e os desafios em sedimentar-se em meio a sucessivos ataques perpetrados pelo Estado. A pesquisa, de base documental e bibliográfica, analisa diferentes legislações mostrando os caminhos percorridos na caracterização e para materializar a qualidade da educação ao longo dos anos. Aponta como instrumentos inicialmente pensados para garantir a melhoria da qualidade como o Processo Nacional de Avaliação e o Custo Aluno Qualidade foram objeto de ataque do Estado que levaram ao desvirtuamento do primeiro e à revogação do segundo. Evidencia como o ataque perpetrado pelo Estado brasileiro no ano de 2016 compromete o percentual de investimento do Produto Interno Bruto em educação, previsto no Plano Nacional de Educação. Conclui reconhecendo os avanços na caracterização da qualidade da educação com a última vitória da sociedade no ano de 2020 e aponta para os desafios impostos pelo ajuste fiscal imposto em 2016, mostrando que é urgente e necessário continuar a luta organizada por uma educação de qualidade.

**Palavras-chave:** direito social; qualidade da educação; ajuste fiscal.

**Abstract:** The article aims to analyze how the emergence of the concept of the quality standard of education in the 1988 Constitution configured achievements for the affirmation of education as a social right, highlighting the advances in the conceptual definition of the term expressed in different legal frameworks and the challenges in settling in the midst of successive attacks perpetrated by the State. The documentary and bibliographic research analyzes different legislations showing the paths taken in the characterization and to materialize the quality of education over the years. It points out as instruments initially designed to ensure quality improvement as the National Evaluation Process and the Quality Student Cost were the object of attack by the State that led to the misstatement of the first and the repeal of the second. It shows how the attack perpetrated by the Brazilian State in 2016 compromises the percentage of gross domestic product investment in education, provided for in the National Education Plan. It concludes by recognizing the advances in the characterization of the quality of education with the last victory of society in 2020 and points to the challenges imposed by the fiscal adjustment imposed in 2016 showing that it is urgent and necessary to continue the struggle organized by a quality education.

**Keywords:** social law; quality of education; fiscal adjustment.

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo analizar cómo la aparición del concepto del estándar de calidad de la educación en la Constitución de 1988 configuró los logros para la afirmación de la educación como un derecho social, destacando los avances en la definición conceptual del término expresados en diferentes marcos jurídicos y los desafíos para establecerse en medio de los sucesivos ataques perpetrados por el Estado. La investigación documental y bibliográfica analiza diferentes legislaciones mostrando los caminos tomados en la caracterización y materialización de la calidad de la educación a lo largo de los años. Señala como instrumentos inicialmente diseñados para garantizar la mejora de la calidad como el Proceso Nacional de Evaluación y el Costo de Calidad del Estudiante fueron objeto de ataques por parte del Estado que llevaron a la inexactitud de la primera y la derogación de la segunda. Muestra cómo el ataque perpetrado por el Estado brasileño en 2016 compromete el porcentaje de inversión del producto interno bruto en educación, previsto en el Plan Nacional de Educación. Concluye reconociendo los avances en la caracterización de la calidad de la educación con la última victoria de la sociedad en 2020 y señala los desafíos impuestos por el ajuste fiscal impuesto en 2016 mostrando que es urgente y necesario continuar la lucha organizada por una educación de calidad.

**Palabras clave:** derecho social; calidad de la educación; ajuste fiscal.

- Recebido em: 14 de julho de 2020
- Aprovado em: 18 de agosto de 2021
- Revisado em: 30 de junho de 2021

## 1 Introdução

A qualidade da educação é tema de importância inesgotável, em especial quando vivemos um momento em que ações ordenadas e sucessivas empreendidas pelo Estado brasileiro colocam em cheque a educação como direito social. Serve de alento, na atual conjuntura em que vive a educação brasileira, o despertar da sociedade manifestado mediante ações que ganharam as ruas em meados de 2019 e envolveram profissionais da educação, meio acadêmico e, em especial, a juventude, mostrando a resistência aos ataques empreendidos ao levantarem a bandeira da educação pública de qualidade como a afirmação de um direito de todos.

Discutir a qualidade da educação como conceito que emerge no texto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, desde então, os avanços graduais no sentido de caracterizá-la visando a materializar sua existência de forma a exigir seu cumprimento por meio da ação do Estado, seja por pressão social ou por via judicial, ganha relevância em tempos sombrios por dois fatores: um diz respeito ao quanto avançamos nessa tarefa de caracterização e reafirmação da qualidade da educação, e o outro, diz respeito ao processo de disputa por significar o termo qualidade no âmbito da educação. Por sua natureza polissêmica o conceito de qualidade da educação opõe sujeitos que militam em diferentes espaços dentro da educação numa disputa para dar significados ao termo.

Conhecer a trajetória do direito à educação que tem na qualidade um pré-requisito é uma ação necessária. Levar ao conhecimento da sociedade os avanços e os obstáculos que marcaram a luta por caracterizar a qualidade da educação como afirmação e execução da educação como direito social, é instrumentalizar essa mesma sociedade para a luta e resistência, mostrando que continua urgente e necessário dar à qualidade características materiais para sua mensuração, isto requer a organização política dos diversos atores envolvidos no processo educacional e o envolvimento da sociedade no sentido de encarar a qualidade não como dimensão unitária, mas de percebê-la a partir de dimensões variadas e não excludentes em sua composição.

O texto não se prende a nominar os elementos constitutivos da qualidade da educação, mas a apresentar a trajetória de evolução do padrão de qualidade da educação a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e a partir de seu surgimento, mostrar como a menção ao termo torna-se recorrente em outros marcos legais. Ao fazê-lo, é possível observar o

quanto avançamos na caracterização da qualidade da educação como direito social e na criação de mecanismos a garanti-la, e o quanto isso tem sido foco de ataques reiterados que colocam em risco as conquistas sociais.

Para tanto, realizamos uma análise documental que se assentou nas Constituições brasileiras; no Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a); nas Emendas Constitucionais nº: 14/1996 (BRASIL, 1996a), 53/2006 (BRASIL, 2006), 59/2009 (BRASIL, 2009) e 95/2016 (BRASIL, 2016); 108/2020 (BRASIL, 2020); nas Leis nº: 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), 11.494/2007 (BRASIL, 2007b), 13.005/2014 (BRASIL, 2014), e nos Pareceres do CNE/CEB nº 8/2010 (BRASIL, 2010) e nº 3/2019 (BRASIL, 2019). A análise documental foi seguida de uma revisão bibliográfica e estudo dos autores da política educacional brasileira: Amaral (2016); Carneiro (2015); Coelho (2008); Dourado; Oliveira; Santos (2007); Freitas (2005); Minhoto (2016); Oliveira; Araújo (2005); Saviani (2011); Souza (2005); Vieira, (2007); Werle (2011).

A intenção é que a leitura permita a instrumentalização necessária e aguce o desejo de demarcar a qualidade da educação como uma fronteira cujos limites se alarguem, não aceitando de forma pacífica as ações empreendidas em especial pelo Estado, que levem ao estreitamento e ao esvaziamento da qualidade da educação, conceito tão caro e tão necessário para a construção de uma sociedade melhor e mais justa.

O artigo está dividido em cinco seções e considerações finais. A primeira evidencia a ressignificação do direito à educação a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mostrando como a adoção do “padrão de qualidade” representa uma significativa conquista da sociedade. A segunda seção trata da ampliação dos limites de discussão para a garantia do padrão de qualidade a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. A terceira seção mostra como a qualidade da educação se torna um termo recorrente em diferentes legislações a partir de 1996 e como ela se atrela ao financiamento, cuja garantia deve criar as condições para que o ensino seja de qualidade e, a avaliação, com foco em permitir a mensuração dessa qualidade. A quarta seção destaca a importância da EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009) como marco de alargamento do direito social à educação, enfocando os aspectos que ampliam esse direito. A quinta seção apresenta as tentativas de caracterização da qualidade da educação básica e os desafios impostos pelo Estado para a sua materialização.

## **2 O padrão de qualidade da educação como conquista na Constituição de 1988**

A década de 1980 é marcada por uma organização intensa do campo educacional, o surgimento de associações que posteriormente se transformariam em sindicatos e confederações, a englobar os trabalhadores da educação dos diversos níveis de ensino, caracterizava um movimento de denúncia e apontava para a necessidade de uma escola pública de qualidade que atendesse a maioria da população, em especial a classe trabalhadora (SAVIANI, 2011).

As pautas trazidas por essas organizações educacionais, associadas ao contexto de repressão e limitação de direitos sofrida pela sociedade durante o período da Ditadura Militar no Brasil, impuseram, ao longo do processo de elaboração da nova Constituição, a necessidade de ampliação de direitos e garantias à sociedade, que foram consagrados na Constituição Federal de 1988.

O destaque dado à educação brasileira na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) não encontra paralelo nos textos das Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, isto porque é na Carta de 1988 que a educação emerge como o primeiro dos direitos sociais e, nessa condição, configura-se direito de todos e explicita o dever do Estado na sua garantia. Nos textos de 1824 e 1891 (BRASIL, 1824; 1891), a educação não era tida como direito do cidadão e nos textos de 1934, 1937, 1946 e 1967 (BRASIL, 1934; 1937; 1946; 1967), embora tenha sido tratada como direito, não se compara à expressão do texto de 1988.

Não é nosso intuito abordar a importância dada à educação nas constituições, mas focar o destaque dado a ela a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) com o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade como princípio. Uma análise mais detida sobre o grau de importância dada à educação nas constituições brasileiras pode ser encontrada em Vieira (2007).

A educação é apresentada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º) e como “direito de todos e dever do Estado” (art. 205), sendo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito configurado como “direito público subjetivo” (art. 208, § 1º). O texto aprovado em 1988 previa sete princípios a regular a ministração do ensino, que reiteram a noção de educação como direito social e em cuja oferta não cabe ao Estado escusas.

Dentre os princípios destacamos a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I), a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (art. 206, IV) e a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII) como aqueles que evidenciam de forma mais explícita as condições necessárias a serem garantidas mediante ação do Estado para que a educação se concretize como direito social (BRASIL, 1988).

A definição da educação como direito social implica a responsabilidade do Estado em sua oferta e a preocupação em garantir essa oferta se expressa na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) em uma maior vinculação de receitas resultantes de impostos na educação: nunca menos de 18% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios (art. 212). Para efeito de comparação, apenas duas outras constituições fazem essa vinculação no texto original aprovado, o artigo 156 da Constituição Federal de 1934 destinava nunca menos de 10% da receita de impostos a ser investido por União e Municípios na educação e 20% para Estados e Distrito Federal (BRASIL, 1934) e no artigo 169 da Constituição de 1946 essa vinculação não poderia ser inferior a 10% para a União e 20% para os Estados, o DF e os Municípios (BRASIL, 1946).

Percebe-se, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), uma ressignificação do direito à educação. À noção de direito social acopla-se uma série de outras condições que passam a direcioná-la, figuram nesse rol a responsabilidade do Estado na oferta, a qualidade como princípio orientador e a vinculação financeira de recursos para a viabilização da oferta.

Ao estabelecer entre os princípios a reger a educação a garantia de padrão de qualidade, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) incorpora, de forma indireta, à educação a necessidade de avaliação dessa qualidade. Embora a avaliação da qualidade pelo Poder Público seja mencionada apenas uma vez (artigo 209), como condição imposta pelo Estado à iniciativa privada para a oferta de educação, é de ressaltar que fica subjacente a ideia de que a qualidade da educação ofertada pelo Estado também deve ser objeto de avaliação, pois o estabelecimento de um padrão de qualidade supõe haver um referencial que sirva de parâmetro na definição desse padrão, logo, atestar esse padrão requer pensar de alguma forma em avaliar a que distância ele se encontra do ponto de referência usado para o seu estabelecimento.

Junto com o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade da educação emergem questões do tipo: o que configura a qualidade? Que métricas podem ser usadas para aferi-la? A

partir de que olhar a qualidade deve ser percebida: de quem oferta a educação ou de quem se beneficia dela? A polissemia do termo “qualidade” e a falta de consenso sobre suas dimensões constitutivas inviabilizam uma compreensão coletiva sobre o que a Constituição quis dizer quando afirma que a educação deve pautar-se pela garantia de um padrão mínimo de qualidade. Essa imprecisão nos parâmetros constitutivos é percebida por Oliveira e Araújo (2005, p. 17), ao afirmarem que

[...] se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento?

A despeito da necessidade de uma melhor significação do termo “padrão de qualidade” presente no texto constitucional, sua adoção representa uma significativa conquista da sociedade. Se hoje discutimos que elementos dão significado ao termo qualidade da educação ou que elementos compõem essa qualidade, antes da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) essa discussão era mais complexa: como discutir os elementos constitutivos do padrão de qualidade da educação se a qualidade sequer estava garantida? Logo, o estabelecimento da garantia do padrão de qualidade como princípio, mesmo reconhecendo a dificuldade em caracterizar seus elementos constitutivos em função da multiplicidade de percepções trazidas pelos diferentes atores representa grande salto.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) dá o pontapé inicial para o aprofundamento da discussão da qualidade da educação como direito de todos, contudo, sua explicitação por meio de elementos palpáveis a qualificar o sentido de qualidade deixa a desejar, tornando a execução da garantia do padrão de qualidade carente de elementos que possibilitem a transposição da categoria de mandamento legal a de direito efetivado no interior das escolas.

### **3 Ampliação dos limites de discussão para a garantia do padrão de qualidade**

A instituição da garantia do padrão de qualidade como princípio a regular a ministração do ensino na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) representou conquista significativa, porém, a falta de aprofundamento sobre os elementos constitutivos desta qualidade caracteriza fator limitador para sua execução legal e real.

O destaque dado à educação na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é reafirmado na LDB. Sancionada em 1996, a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 reitera a educação como dever do Estado (art. 2º); a escolaridade obrigatória como direito público subjetivo (art.5º); e o rol de princípios a regular a ministração do ensino que no texto original da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) somavam sete, são absorvidos na LDB, que além desses arrola outros quatro e com inserções posteriores o número de princípios chega a treze (BRASIL, 1966b).

A LDB, ao sustentar entre os princípios a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 3º, I), a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 3º, VI); e a garantia de padrão de qualidade (art. 3º, IX), mantém o núcleo dos princípios que melhor expressam a obrigação do Estado na oferta da educação e que estabelecem balizas que devem direcionar sua ação. A LDB repete a Constituição e afirma o padrão de qualidade como princípio (artigo 3º, IX), mas avança ao estabelecer que:

Art. 4º. 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 aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996b).

O texto da LDB, ao mesmo tempo em que traz luz sobre a definição dos padrões mínimos de qualidade ao afirmar que insumos variados, indispensáveis e em quantidades mínimas por aluno constituem os elementos definidores dos padrões de qualidade, abre novo campo de disputas: que ou quais insumos são indispensáveis para a garantia da qualidade do ensino? Ao comentar o artigo 4º, IX, Carneiro (2015, p. 164), aventura-se no sentido de caracterizar estes insumos a partir de quatro categorias:

Os insumos são de base material (estrutura física e acervo de equipamentos), de base gerencial (tipo de gestão e modalidades de flexibilização do planejamento), de base instrumental (material instrucional e metodologias) e de base finalística (missão da escola, perspectiva dos cursos, função das disciplinas, cultura de avaliação, Regimento Escolar e Projeto Pedagógico). Todos estes indicadores de qualidade mínima deverão estar referidos ao tamanho da escola, à sua matrícula, aos turnos de funcionamento e às condições de otimização de uso dos espaços e do tempo escolares.

Para Carneiro (2015), a qualidade decorre da conjugação das quatro categorias de insumos apresentados, que uma vez mobilizadas, devem levar em consideração a identidade da escola como fator decisivo para viabilidade de sua operação de forma conjunta. Contudo, aponta que o foco limitado do financiamento considerando apenas as matrículas, descartando as

condições gerais das escolas e as desigualdades sociais da população, configura-se como elemento limitador para a garantia destes padrões de qualidade.

Para Dourado, Oliveira e Santos, os insumos mínimos são elementos necessários, porém, não únicos para a garantia da qualidade da educação; eles apontam que:

Estudos, avaliações e pesquisas (a esse respeito, cf.: Unesco, 2002 e 2003; Brasil. Inep, 2004; Lima, 1998; Nóvoa, 1999, entre outros.) mostram que a Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem e muito menos sem tais insumos (2007, p. 9).

Não deixa de ser necessária a tentativa de caracterização dos insumos indispensáveis à qualidade da educação, como feita por Carneiro (2015), como também não se pode descartar a ideia apresentada por Dourado, Oliveira e Santos (2007), de que a qualidade não pode ser captada apenas pelo estabelecimento destes insumos. Estes dois posicionamentos mostram como é difícil dar base material tanto à qualidade da educação quanto aos insumos mínimos que a compõe, a disputa por significar ambos opõe sujeitos com visões distintas acerca de que elementos são essenciais para sua configuração material, embora possa haver convergências de entendimento, elas não são uma tendência, pois a visão dos sujeitos se dá a partir do lugar que ocupam no sistema escolar e na sociedade.

Dourado, Oliveira e Santos (2007), embora apontem a insuficiência dos insumos mínimos como os elementos necessários à garantia da qualidade, assinalam a necessidade de que o conceito de qualidade da educação seja analisado a partir de uma perspectiva polissêmica, que envolve condições intraescolares (divididas em quatro níveis: condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e, acesso, permanência e desempenho escolar) e extraescolares (dividida em dois níveis, o do espaço social e o dos direitos, obrigações e garantias) nas quais atores individuais e institucionais são elementos para a análise da educação sob o enfoque da qualidade. Tal proposta guarda relação com a caracterização dos insumos mínimos apresentada por Carneiro (2015).

A inscrição do princípio do padrão de qualidade pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e LDB e a afirmação na LDB de que ele é definido em função de insumos que em variedade e quantidades mínimas configuram-se como elementos indispensáveis para

assegurar o desenvolvimento do ensino e sua qualidade, representa significativo avanço ao permitir que o passo seguinte seja o de nominar quais insumos são essenciais para a garantia da qualidade.

Elencar esses insumos não é uma tarefa simples, requer a superação do antagonismo de ideias de distintos sujeitos e grupos para a construção de consensos possíveis que permitam materializar o padrão de qualidade ao aceitar que as dimensões constitutivas defendidas por cada lado podem não ser excludentes, mas complementares na materialização do conceito de qualidade, viabilizando a cobrança legal na esfera judicial sempre que a qualidade prescindir de um dos elementos essenciais definidos como constitutivos.

#### **4 A emergência e recorrência da qualidade da educação em diferentes marcos legais**

Se a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) deixava subjacente a necessidade de avaliar a qualidade da educação, é na LDB que essa avaliação sai da penumbra e é estabelecida objetivando a definição de prioridades para a ação por meio de políticas públicas, tendo como efeito consequencial a qualidade do ensino que decorre da implementação destas políticas.

Neste sentido, elemento importante trazido pela LDB com foco na garantia do padrão de qualidade reside no artigo 9º da Lei, que estabelece como incumbência da União: “VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996b). Reforço à necessidade de avaliação é encontrado também no artigo 87, § 3º, IV da LDB que prevê a integração de todas as escolas de ensino fundamental do Brasil ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996b).

Instituído o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o então Ministro Paulo Renato Souza, ao comentar o que revelaram os resultados das avaliações empreendidas durante seu mandato à frente do Ministério da Educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso, corrobora a visão de que a avaliação assume para basear a ação estatal na educação nacional, outro elemento importante em sua fala diz respeito ao fato de ele nominar alguns elementos determinantes da qualidade da educação:

Os resultados que o sistema de avaliação produziu ao longo desses anos confirmaram muito do diagnóstico geral que possuíamos e permitiu uma precisão muito maior sobre a dimensão e as causas dos problemas que enfrentávamos e também um diagnóstico mais refinado sobre os determinantes da qualidade da educação e o aprimoramento das medidas já iniciadas, bem como o desenho de novos programas. Constatou-se que o desempenho dos alunos estava realmente associado à formação, à qualidade e ao treinamento do professor; à qualidade do material didático; à qualidade da alimentação escolar; à participação dos pais na escola; ao trabalho de leitura que os professores desenvolvem com seus alunos; à utilização de novas tecnologias em sala de aula, como recursos audiovisuais e informática (SOUZA, 2005, p. 115).

O foco da legislação na qualidade do ensino manifestado na LDB e em outros documentos vincula a qualidade a dois outros processos, o financiamento, cuja garantia deve criar as condições para que o ensino seja de qualidade, e a avaliação, com foco em permitir a mensuração da qualidade e ações corretivas mediante políticas públicas sempre que a qualidade não seja observada.

A Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 (BRASIL, 1996a), ao alterar a redação do artigo 211 da Constituição e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) inserindo novos parágrafos, prevê a ação da União, via financiamento, na garantia da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e na “garantia de padrão de qualidade”, princípios que efetivam a educação como direito social.

O artigo 5º da EC nº 14/96 altera o artigo 60 do ADCT, inserindo novos parágrafos, e o § 4º inserido mostra como o financiamento deve convergir para a garantia da qualidade do ensino: “§ 4º A União, os Estados, o DF e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente” (BRASIL, 1996a).

A mesma orientação de que o financiamento deve se voltar para a garantia da qualidade do ensino está presente na EC nº 53/2006, que, ao dar nova redação ao artigo 60, VI do ADCT, estabelece que: “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” (BRASIL, 2006).

Na nova estruturação textual dada pela EC nº 53/2006, o artigo 60, § 1º do ADCT, traz a seguinte redação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no

financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente” (BRASIL, 2006).

Financiamento e qualidade da educação se relacionam de forma tão umbilical na legislação que se não é possível dizer que o financiamento garante a qualidade não se poderá dizer que a qualidade se materialize sem o financiamento.

Chama atenção na Lei nº 11.494/2007 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a presença reiterada da palavra qualidade no texto, ela é mencionada 21 vezes: em 5 delas aparece compondo a expressão “qualidade do ensino”; 10 vezes compondo a expressão “educação básica de qualidade”; 3 vezes compondo a expressão “qualidade da educação básica” e em 3 vezes relacionada aos “padrões mínimos de qualidade” (BRASIL, 2007b).

Tal recorrência demonstra uma total relação entre o financiamento e a qualidade da educação, deixando latente que o efeito consequencial do financiamento deve ser o de fomento à qualidade da educação. Para efeito de comparação na Lei nº 9.424/96, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a palavra qualidade é mencionada apenas quatro vezes, em todas elas compondo o termo “qualidade do ensino” (BRASIL, 1996c). Essa comparação mostra como a qualidade da educação tem se fixado cada vez mais nos textos legais como uma exigência a ser atendida na oferta da educação pública.

A LDB (BRASIL, 1996b) deixa evidente em vários pontos (art. 3º, IX; art. 4º, IX; art. 7º, II; art. 9º, VI; art. 47, § 4º; art. 70, IV; art. 71, I; art. 74; art. 75; art. 75, § 2º) que a qualidade se assenta como um objetivo da educação brasileira. Ter efetivada essa qualidade configura um direito da sociedade e um dever do Estado.

## **5 A Emenda Constitucional nº 59/2009 como marco de alargamento da educação básica como direito social**

A EC nº 59/2009 significa um marco de ampliação da educação como direito social, primeiro porque, ao alterar o artigo 208, I da Constituição, amplia o dever do Estado na oferta da educação obrigatória e gratuita não apenas ao ensino fundamental, mas o alarga para toda a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, o número de anos de escolarização obrigatória salta

de 9 anos (ensino fundamental) para 14 anos (abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio) (BRASIL, 2009).

Um segundo benefício pode ser percebido com a mudança da redação do artigo 212, § 3º da Constituição; o texto anterior previa que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 1988), essa redação deixava vago a que se relacionavam essas “necessidades”. A nova redação dada ao artigo 212, § 3º da Constituição Federal de 1988: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 2009), limita as possibilidades de interpretação e define a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade como os aspectos centrais a configurar as necessidades do ensino obrigatório.

Um terceiro benefício diz respeito à mudança de redação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que dá uma nova caracterização ao Plano Nacional de Educação (PNE), se no texto anterior o PNE deveria ter uma “duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público”. A nova redação ganha em robustez e direcionamentos mais explícitos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009).

Com a nova redação, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) ganha a característica de documento articulador do sistema nacional de educação e uma temporalidade de 10 anos na qual se impõe a necessidade de que sejam definidas e implementadas diretrizes, objetivos, metas e estratégias de manutenção e desenvolvimento do ensino que devem conduzir entre outros, à melhoria da qualidade do ensino. Em relação a seus distintivos anteriores, o PNE ganha características objetivas que requerem uma ação mais efetiva do Estado para a garantia da qualidade, neste sentido, importante conquista reside no inciso VI do artigo 214 que estabelece

como diretriz do PNE metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

A variedade de instrumentos legais a assegurar a qualidade da educação e a recorrência com que ela figura em cada um deles vem permitindo um avanço gradativo na caracterização conceitual da qualidade e vem criando condições para exigir a sua execução por meio da ação do Estado no sentido de efetivar a educação como ela deve ser: um direito social.

## **6 As tentativas de caracterização da qualidade da educação e os desafios encontrados**

O Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007), ao implementar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), o apresenta como a conjugação de esforços dos entes federados junto às famílias e comunidade em prol da melhoria da qualidade da educação básica e elege o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como o indicador oficial de qualidade:

Art. 3º 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). Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007a).

O Decreto prevê que a adesão de Estados e Municípios ao Compromisso seja volitiva, mas uma vez feita, implica ação mais objetiva destes na melhoria da qualidade da educação, mensurada por meio da consecução das metas estabelecidas no IDEB:

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º (BRASIL, 2007a).

O uso do IDEB como medida objetiva de avaliação da qualidade da educação trazido no artigo 3º pode deixar subjacente a ideia de haver algum grau de subjetivismo presente nesta avaliação antes, ou apenas representar a dimensão escolhida pelo Governo para aferir a qualidade. Qualquer que seja a opção assumida, a aceitação de um teste padronizado como instrumento factual para avaliação da qualidade já enfrentava resistência antes mesmo da edição do Decreto:

Enfim, as políticas de avaliação mediante testes padronizados como o SAEB, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se, por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequential. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 18).

Ao mencionarem a falta de um efeito consequential dessas avaliações Oliveira e Araújo (2005) apontam o conflito delas com o objetivo para o qual foram estabelecidas: “a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” conforme previsto ao final do inciso VI do artigo 9º da LDB, dessa forma, o efeito consequential se caracterizaria na definição de prioridades e na ação do Estado com vistas à garantia da qualidade.

Este desvirtuamento de finalidade é apontado também por Minhoto (2016), Freitas (2005), Coelho (2008) e Werle (2011) que deixam evidentes as limitações e, sobretudo as intenções do atual sistema de avaliação, apontando que o Estado não usa o resultado dessas avaliações para definir suas prioridades de ação, mas como argumento para evidenciar a ineficiência estatal na garantia de um ensino público de qualidade e justificar a transferência de poder à iniciativa privada em ditar os rumos da educação.

O ano de 2010 marca a adoção de nova ação no sentido de dar materialidade à qualidade da educação, que é representada pela aprovação do Parecer do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 8/2010 que estabelece os padrões mínimos de qualidade da educação previstos no artigo 4º, IX da LDB. O Parecer destaca entre os desafios apresentados como limitadores da qualidade da educação três que devem ser objeto de atenção especial: a necessidade de real valorização da carreira do magistério; a ampliação do financiamento da educação; e uma melhor organização da gestão (BRASIL, 2010, p. 1).

O Conselho Nacional de Educação (CNE) encampa a adoção do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), bandeira levantada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como instrumento legítimo a elencar os insumos que devem compor a qualidade da educação, partindo deste entendimento lança o argumento de que

O parágrafo 1º do artigo 211 da CF indica claramente o papel da União em atuar no sentido de se buscar uma maior equalização de oportunidades educacionais, mediante um esforço de repasse de recursos e assistência técnica aos entes federados, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino: A União organizará o sistema federal de ensino [...] e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Já a LDB, em seu inciso IX do artigo 4º, especifica a necessidade de se definirem os insumos necessários para o alcance de padrões mínimos de qualidade, abaixo dos quais, afinal, se estaria ferindo o direito à aprendizagem adequada dos alunos: padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Esses mandamentos exigem, portanto, a necessidade de se estabelecer o que são esses padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito (BRASIL, 2010, p. 17).

Na sugestão do Projeto de Resolução apresentado no Parecer nº 8/2010 CNE/CEB (BRASIL, 2010) são especificados, nos anexos e de forma clara, quais os insumos necessários ao funcionamento das escolas, estes insumos dividem-se em três categorias: a estrutura e características do prédio; os equipamentos e material permanente para o seu funcionamento e; insumos de referência para o funcionamento. A materialização da qualidade conforme prevê a Proposta de Resolução depende da garantia de cada um dos insumos.

Embora tenha representado esforço significativo no sentido de caracterizar a qualidade da educação, a tentativa de dar materialidade ao termo não logrou êxito, posto que, para ganhar força de lei, dependia de homologação do Ministério da Educação, o que nunca ocorreu e, em claro e retumbante retrocesso à educação brasileira, após mudança de composição dos Conselheiros, em 26/03/2019 o CNE sob a alegação de que não é de sua competência definir valores e custos da educação nacional aos entes federados aprova por unanimidade o Parecer CNE/CEB nº 03/2019 que faz o “reexame” do Parecer CNE/CEB nº 08/2010, a palavra reexame foi a forma mais discreta encontrada para simbolizar a revogação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Nova caracterização da qualidade da educação surge com o PNE aprovado pela Lei nº 13.005/2014, que retoma a ideia presente no Decreto nº 6.094/2007 e estabelece no artigo 2º, IV como uma de suas diretrizes a “melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2014). Entre as previsões feitas o PNE estabelece:

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:

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

(BRASIL, 2014).

O PNE (BRASIL, 2014), ao prever que o fomento à qualidade da educação deve se dar de forma a elevar a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, mensurados a partir das médias do IDEB, nos leva a pensar que sempre que o Estado não consiga alcançar as metas por ele estabelecidas não estaria promovendo o fomento à qualidade da educação e ao não a fomentar descumpra o princípio do padrão de qualidade previsto para a educação.

É certo que nesta perspectiva o não cumprimento das metas do IDEB representa um problema, a falta de qualidade do ensino, porém, as causas não são apontadas o que permite ao Estado recorrer a argumentos genéricos em casos nos quais a justiça seja chamada a demandar ação do Estado no sentido de assegurar a qualidade da educação como um direito social, neste sentido é aceitável pensar que o Parecer CNE/CEB 08/2010 aprovado, não homologado e reexaminado garantiria base material para a demanda.

Elemento importante no PNE (BRASIL, 2014) como forma de garantir a qualidade da educação é a previsão, na Meta 20, de que o investimento público em educação pública chegue aos 7% do PIB até o quinto ano do plano e atinja os 10% até o final do plano. O CAQi previsto no Parecer 8/2010 do CNE/CEB ressurgiu entre as estratégias previstas na Meta 20, com a estratégia 20.6 prevendo que em dois anos de vigência do PNE fosse implementado, tendo como referência o conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação e cujo o financiamento teria por base os insumos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem, com previsão progressiva de reajuste até a total implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

A estratégia 20.7 traz a previsão de que o CAQ seja utilizado como parâmetro de financiamento em todas as etapas e modalidades da educação básica e a estratégia 20.8 traz a previsão de que o valor do CAQ seja definido num prazo de três anos e a partir daí sofra reajustes contínuos. A estratégia 20.10 é enfática ao estabelecer que cabe à União a complementação de recursos financeiros aos entes federados que não conseguirem atingir os valores do CAQi e

posteriormente do CAQ, representando uma conquista social que daria bases para a garantia de uma educação pública de qualidade como afirmação do direito social.

Porém, uma vez mais, o Estado age para derrubar direitos conquistados pela sociedade e essa ação se expressa em ajuste fiscal cujo resultado é a Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016) que acresce os artigos 106 a 114 ao ADCT da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), instituindo novo regime fiscal a vigorar por vinte anos. O novo regime fiscal faz a limitação das despesas primárias da União, a fórmula utilizada para a definição das despesas a partir do ano de 2018 prevê a utilização das despesas do exercício do ano anterior corrigidas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

Com isso, a conquista social no PNE que garantiu percentual do PIB até atingir o limite mínimo de 10% para a educação pública e utilizando o CAQ como parâmetro de financiamento fica comprometida, ao mesmo tempo a União se desobriga de fazer a complementação aos entes federados que não conseguirem atingir o CAQi e posteriormente o CAQ.

O ajuste fiscal implementado pelo governo Temer com foco em mais austeridade traz efeitos nefastos para as políticas sociais e penaliza os mais pobres, a metodologia utilizada para contingenciar os recursos das despesas pode “provocar um imenso retrocesso na pirâmide social brasileira, cuja base se alargou consideravelmente nos últimos anos, justamente devido à adoção de políticas de distribuição de renda e inclusão social” (AMARAL, 2016, p. 671).

O discurso que ancora o ajuste fiscal para evitar crise econômica estabelece limite para as despesas primárias, penalizando as políticas sociais, mas não estabelece limites para as despesas com pagamento de juros e amortizações da dívida pública, nesse cenário é possível perceber que entre o social e o capital o segundo tem prioridade na política de ajuste adotada.

A conquista mais recente na luta pela garantia de qualidade da educação se estabeleceu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020), com a inserção do § 7º ao artigo 211 da Constituição:

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (BRASIL, 2020)

A Emenda Constitucional nº 108/2020 (BRASIL, 2020) constitucionalizou o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como elemento a partir do qual o padrão de qualidade deve ser balizado e

ampliou a complementação da União no FUNDEB para no mínimo de 23%, percentual a ser atingido no sexto ano de vigência do novo FUNDEB conforme previsto nos incisos de I a VI da nova redação do artigo 60 do ADCT.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (BRASIL, 2020) foi uma vitória conseguida após forte e intensa mobilização da sociedade civil e movimentos ligados à educação, como a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), que trabalharam intensamente para embasar tecnicamente a discussão por mais recursos para a educação básica pública, que, ao fim, resultou em vitória da sociedade.

## **7 Considerações finais**

Das considerações apresentadas é possível perceber que avanços na caracterização da qualidade da educação aconteceram ao longo dos anos e foram significativos. A inscrição inicial do padrão de qualidade na Constituição de 1988 sem qualquer referência qualificativa a seu significado, foi seguida de ações que, se não conseguiram qualificar plenamente o sentido de qualidade da educação, apresentaram avanços nesse sentido. Causa perplexidade que os esforços empreendidos ao longo de mais de três décadas estejam ameaçados pela tônica do retrocesso presente na atual política educacional brasileira que ameaça a educação como direito social.

A inserção do princípio do “padrão de qualidade da educação” a partir da Constituição Federal de 1988 marca o início de uma trajetória percorrida para a materialização deste conceito de significados variados para a efetivação da educação como direito social.

A partir da inscrição constitucional tem início uma trajetória para garantir a qualidade da educação e significá-la nos mecanismos legais havendo considerável avanço na caracterização da qualidade, a vitória mais recente da sociedade se deu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (BRASIL, 2020), que garantiu a constitucionalização do CAQ e a ampliação da complementação da União no financiamento da educação.

As relações entre financiamento e qualidade e os processos de avaliação e qualidade são elementos importantes na efetivação do direito à educação de qualidade, o financiamento por garantir os recursos necessários à ação do Estado na oferta de educação e os processos de avaliação por permitirem o repensar dessa ação, porém, não se configuram suficientes, em especial, quando as finalidades dos processos de avaliação são desfiguradas ao assumir papel que

não se relaciona à definição de prioridades para a ação do Estado na garantia da qualidade da educação.

A garantia do padrão de qualidade da educação, desde seu surgimento como princípio a nortear a educação nacional na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) até o atual momento, foi marcada por movimentos de avanço seguidos de retrocessos. A sociedade teve como a mais recente conquista a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (BRASIL, 2020), que firmou o CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica e ampliou a complementação de recursos da União ao FUNDEB.

É necessário lembrar que, em um contexto de ajuste fiscal, os efeitos da EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016) sobre o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) são nefastos, nesse sentido, a trajetória de lutas para garantir educação com padrão de qualidade continua e cabe àqueles e àquelas que continuam lutando por uma educação de qualidade demarcar terreno e buscar o alargamento de fronteiras para a efetivação do direito social à educação de qualidade.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAAE**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Reexaminado pelo Parecer CNE/CEB 3/2019. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15074&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866). Acesso em: 24 jun. 2019

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 3, de 26 de março de 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. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/74271-2019>. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Constituição Política do Império do Brasil. **Carta de Lei de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Leis Constitucionais. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. 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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Brasília, 24 de abril de 2007a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**.

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 12 de setembro de 1996a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art2). Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 19 de dezembro de 2006. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**.

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da

educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 11 de novembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 de dezembro de 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Brasília, 20 de junho de 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 24 jun. 2019.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva**, artigo a artigo. 23. ed. revista e ampliada. Petrópolis: Vozes, 2015.

COELHO; Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA João Ferreira de; SANTOS Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/8926ad76-ce32-4328-8a26-5139ccedddb4?version=1.3>. Acesso em: 2 ago. 2018.

---

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, especial - out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de avaliação da educação brasileira: limites e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 10, n. 19, p. 77-90, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/50214>. Acesso em: 5 maio 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, jan./abr. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782005000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002). Acesso em: 22 maio. 2018.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógica no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2010-1/3SF/VIEIRA,SofiaEducacaonasconstituicoes,2007.pdf>. Acesso em: 25 maio 2019.

WERLE, Flávia Obino Correa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.