

Direito à Educação de Qualidade: uma análise dos marcos normativos

Ricardo Hack¹

Camila Regina Rostirola¹

¹Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Videira/SC – Brasil

RESUMO – Direito à Educação de Qualidade: uma análise dos marcos normativos. O artigo tem por objetivo analisar os marcos normativos que tratam do direito à educação de qualidade e da qualidade educacional no Brasil. O estudo está fundamentado na análise bibliográfica e de documentos legais que versam sobre os temas. Como resultados, evidenciamos que o termo direito à educação de qualidade se apresenta de forma dissociada na legislação brasileira, quer seja como direito à educação e como qualidade da educação, assim como que faltam referenciais analíticos para nortear no que constituiria a garantia do direito à educação de qualidade no Brasil.

Palavras-chave: Direito à Educação de Qualidade. Qualidade da Educação. Marcos Normativos.

ABSTRACT – Right to Quality Education: an analysis of the regulatory frameworks. The article aims to analyze the normative frameworks that deal with the right to quality education and educational quality in Brazil. The study is based on bibliographical analysis and legal documents that deal with the topics. As results, we evidence that the term right to quality education is presented in a dissociated way in Brazilian legislation, whether as a right to education and as quality of education, as well as that there is a lack of analytical references to guide what would constitute the guarantee of the right to education. quality in Brazil.

Keywords: Right to Quality Education. Quality of Education. Normative Frameworks.

Introdução

As discussões acerca da garantia do direito à educação, assim como do direito à educação de qualidade ganham proeminência, no Brasil, com a publicação da Constituição Federal no ano de 1988, quando a educação passou a ser tratada como um direito social e foi inserido o princípio¹ da garantia do padrão de qualidade.

Contudo, ao realizarmos uma incursão histórica foi possível identificar que desde o século V, as ações educacionais estiveram ligadas à igreja². Na Idade Média, os pais que desejassem encaminhar seus filhos à escola deveriam buscar escolas que preparavam futuros clérigos (Barbosa, 2007). Com o passar dos anos, “por ordem do Papa e do Concílio, a igreja passa a abrir suas escolas também para as demais crianças” (Barbosa, 2007, p. 165), contudo foram criadas categorias de escolas para atender públicos e objetivos específicos, sendo algumas direcionadas para a formação de futuros pregadores e outras para a população do campo.

Insatisfeito com os ideais e ações da Igreja Católica, Martinho Lutero, monge da ordem de Santo Agostinho, foi o grande responsável pela Reforma Protestante do século XVI. No âmbito da educação, apesar de não romper com os preceitos religiosos, suas ações buscavam defender a “reforma do ensino secundário e da universidade e da criação de escolas de educação elementar que atinjam toda população” (Barbosa, 2007, p. 165). Ainda, ficou conhecido por fazer apelo para que os pais enviassem seus filhos às escolas e por defender que “a responsabilidade pela educação escolar, um direito-dever de todos, deveria ser transferida do âmbito da Igreja para o Estado, mais especificamente para as autoridades municipais” (Barbosa, 2007, p. 175).

Lutero foi, na visão de alguns autores (Barbosa, 2007; Cambi, 1999), um dos grandes defensores de uma escola para todos, de frequência obrigatória e de responsabilidade a autoridades não mais religiosas. Esses princípios de gratuidade, obrigatoriedade, laicidade e universalidade serão retomados na Revolução Francesa do século XVIII (Barbosa, 2007).

Não obstante, o direito à educação somente foi reconhecido como um direito social no século XX. Fruto de reivindicações e de movimentos sindicais “*se trata de los derechos que dan contenido real a los derechos formales y que garantizan el acceso a los medios de vida y al bienestar social*” (Feldfeber, 2014, p. 141). No rol dos direitos humanos, o direito à educação foi reconhecido com a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos no ano de 1948.

De modo geral, em “cada fase da história da humanidade, percebemos que a educação teve (e tem) uma finalidade e um propósito” (Ribeiro; Klemann; Ribeiro, 2017, p. 129), assim, no Brasil, o direito à educação passou por diversos momentos, até chegar aos preceitos atualmente previstos. Naturalmente, diante da evolução social, os textos se atualizam e podemos nos perguntar: para onde estamos indo? Quais os desafios para garantia do direito à educação e ao direito à educação

de qualidade, já que estão inseridos no rol dos direitos e garantias fundamentais?

Os direitos fundamentais “inicialmente, assumem caráter de direitos negativos que importam uma restrição à ação do Estado para, posteriormente, assumirem uma postura ativa, exigindo ações positivas do Estado” (Maliska, 2001, p. 42). Em se tratando do direito à educação, historicamente não bastou sua aceitação tácita, foram necessárias leis escritas e, ainda, ações concretas para que possa ser efetivado, ou seja, levado à concretude prática.

Tema recorrente nas agendas mundial e nacional, a importância do direito à educação, é fato incontestável. Contudo, na sociedade contemporânea faz-se necessário ampliar o seu enfoque, quer seja pensar no direito à qualidade educativa (Ximenes, 2014a). Sob a prerrogativa de contribuir com esse debate, o presente artigo tem por objetivo analisar os marcos normativos que tratam do direito à educação de qualidade e da qualidade educacional no Brasil.

Como procedimentos técnicos e metodológicos, fizemos uso da pesquisa bibliográfica e documental. Para a pesquisa bibliográfica tomamos por base os estudos de Barbosa (2007), Cury (2001, 2014), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009), Maliska (2001), Silva (2009) e Ximenes (2014a, 2014b), por possibilitarem uma análise dos diferentes significados atribuídos ao conceito de qualidade, ao longo dos anos, bem como de referenciais que norteiam a garantia do direito à educação de qualidade. Já a pesquisa documental foi baseada na análise de dispositivos constitucionais, quais sejam Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988) e de documentos normativos (leis, atos, decretos, resoluções e pareceres) publicados pós-constituição de 1988, que informam e regulam a garantia do direito à educação e a qualidade educacional em âmbito brasileiro.

Considerando o apresentado, o texto inicia pelo tratamento da temática direito à educação de qualidade nas Constituições Federais Brasileiras, iniciando pela primeira Constituição de 1824 até os dispositivos atuais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Após apresenta uma análise dos marcos normativos, pós-Constituição Federal de 1988, que tratam do direito à educação de qualidade e da qualidade educacional no Brasil.

Direito à Educação de Qualidade nas Constituições Federais (1934-1988)

Nesta subseção apresentamos os dispositivos constitucionais³ que fazem menção à educação como direito, buscando uma relação com elementos, preceitos que remetem ao direito à educação de qualidade.

O direito à educação já estava presente nas Constituições anteriores à atual Constituição Federal de 1988. Contudo, “nem sempre a realidade correspondeu aos dispositivos postos nos textos do ordenamento jurídico” (Cury, 2014, p. 21), uma vez que “a cidadania educacional esteve muito distante do que se poderia esperar de um país que se

queria civilizado.” (Cury, 2014, p. 21). Os textos jurídicos estão vinculados à história do país e, em que pese ser possível identificar o caráter excludente de alguns textos constitucionais, grandes avanços foram registrados ao longo de nossa história.

Tais avanços podem ser percebidos ao analisarmos as Constituições Federais brasileiras, algumas outorgadas, ou seja, impostas pelos governantes e outras promulgadas, das “sete Constituições, quatro foram promulgadas por assembleias constituintes, duas foram impostas — uma por D. Pedro I e outra por Getúlio Vargas — e uma aprovada pelo Congresso por exigência do regime militar” (Agência Senado, 2023).

No que se refere à educação como direito, a Constituição de 1824, do Brasil Império, cujo contexto nacional é marcado pelo poder das oligarquias e manutenção dos interesses da burguesia, estabeleceu no art. 179, XXXII o direito “a Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos” (Brasil, 1824), ficando a educação a cargo da família e da Igreja. Na CF de 1824 a “instrução primária foi considerada um direito civil e político da nova nação” (Cury, 2014, p. 25).

Cury (2014, p. 26) registrou que na vigência desta Constituição “o Brasil conheceu a sua primeira lei geral da educação, de 15 de outubro de 1827, assinada pelo Imperador Pedro I, regulando a instrução primária.” A referida lei manda criar escolas em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império e assim surgiram no país, as escolas de primeiras letras. Maliska (2001, p. 22) registrou que o “direito à educação na Constituição Imperial brasileira apresentou-se, portanto, de forma tímida e fortemente caracterizado pela participação da Igreja católica no processo de educação do povo. Outro aspecto que merece ser ressaltado é a centralização do ensino [...]”, marcadamente pelas determinações da Coroa.

Com a CF de 1824 “firmava-se, pelo menos, um princípio: a gratuidade da instrução primária” (Brasil, 1824). A gratuidade da educação, a universalização e o acesso dependiam de maior aplicação de recursos e de uma legislação específica sobre o tema. Cabe mencionar que os impostos mais robustos eram destinados para o ensino superior e impostos de menor valor, destinados à instrução primária (Cury, 2014). A análise dessa legislação permitiu evidenciar que não existem elementos suficientes que retratem a preocupação com a educação de qualidade.

É importante registrar que foi incorporado o Ato Adicional à Constituição do Império, no ano de 1834, o mesmo tinha por objetivo promover a descentralização da educação e remeter às províncias a cobrança de impostos destinados à educação. Diversas críticas foram registradas, dentre as quais a necessidade de estabelecer a competência concorrente, entre província e as determinações do Imperador.

Posteriormente, com a segunda Constituição Brasileira de 1891, após a Proclamação da República, em 15 de novembro, iniciamos um período de República Federativa, marcada por conferir autonomia e descentralização aos Estados. No contexto nacional, passamos de um

Brasil Império para Brasil República e de parlamentarismo para presidencialismo. O período também é marcado pela “ampliação da indústria, do deslocamento de pessoas do meio rural para centros urbanos e do surgimento da inflação” (Agência Senado, 2023).

Em relação à educação, não encontramos nenhum título destinado à educação, nem mesmo relacionado à educação de qualidade. Ainda, a Constituição Federal de 1891 não faz menção expressa quanto à competência da União ou de outro ente federativo para instrução básica. Em seu art. 35, estabeleceu como competência do Congresso Nacional, mas não de forma privativa:

- 1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;
- 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;
- 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;
- 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal (Brasil, 1891).

A Constituição de 1891 manteve o federalismo educacional e deixou a cargo dos Estados declarar ou não a gratuidade e a obrigatoriedade (Cury, 2001, 2014). Legalmente, os Estados teriam autonomia para financiar o ensino primário e criar instituições de ensino secundário e superior (Cury, 2014). A legislação ainda tornou expresso o rompimento entre a Igreja e o Estado e determinou, em seu art. 72, § 6º, que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Brasil, 1891).

No ano de 1926, uma nova redação foi dada ao art. 72, via Emenda Constitucional (EC), o objetivo era a garantia de meios para “assegurar a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (Brasil, 1926), ou seja, voltou-se para a manutenção dos privilégios da nobreza “em detrimento da criação de políticas que cuidassem da implantação do ensino fundamental público e gratuito, essencial para a formação da maior parte da população.” (Teixeira, 2008, p. 151).

A Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 também inseriu no art. 34, a competência privativa do Congresso Nacional de “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União” (Brasil, 1926), ficando a União, com interesses voltados ao ensino superior. Estudos realizados por Cury (2001) registram que a EC de 1926 revelou dois pontos importantes: a) elucidação do papel da União quanto à instrução básica; b) concepção da educação como um direito social. Esses são marcos que, posteriormente, estarão registrados na CF de 1934.

Foi somente a partir da EC de 1926 que o direito à educação passou a ser tratado como um direito social. Antes, em razão de preceitos e da hegemonia liberais, as discussões e os interesses sociais não eram levados aos textos constitucionais, prevalecendo os interesses da elite,

pois os textos estavam voltados muito mais a uma preocupação com a propriedade, ou seja, com a proteção dos bens dos burgueses. Vale destacar que movimentos sociais ocorridos na década de 1920 contribuíram para que muitas reivindicações comesçassem a ser levadas a projetos legislativos e inseridos no contexto constitucional.

Na década de 1930, o Brasil teve a sua terceira Constituição aprovada, datada de 16 de julho de 1934,

[...] traz a marca getulista das diretrizes sociais e adota as seguintes medidas: maior poder ao governo federal; voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantendo proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas; mandado de segurança e ação popular (Agência Senado, 2023).

Foi a partir da Constituição de 1934, que a educação passou a ter um enfoque especial dentre os preceitos constitucionais. O documento traz a “inserção de novos títulos no texto Constitucional, como os relativos à ordem econômica e social, à família, à educação e à cultura, enfim, a positivação de direitos sociais” (Maliska, 2001, p. 24), trata-se de um grande avanço, pois apresenta um capítulo específico para a educação e cultura. Ainda, estabeleceu como competência privativa da União traçar as diretrizes da educação nacional e no art. 149 que a “educação é direito de todos [...]” (Brasil, 1934). Dessa forma, a CF de 34 é um marco importante na educação nacional, ao mencionar que a educação é direito de todos.

A CF também previu como competência do Conselho Nacional de Educação a elaboração do PNE, a ser definido conforme diretrizes do art. 150, sendo um outro marco para a educação nacional. No art. 151, ditames de que Estados e o Distrito Federal devem “organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União” (Brasil, 1934) e segundo Cury (2014, p. 31), “a Constituição de 1934 trouxe grandes avanços como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação”.

São marcos que, posteriormente, vão se consolidando em uma simetria nos demais textos constitucionais. Outro marco importante advindo da CF de 1934 é a previsão expressa no art. 156, de que a “União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (Brasil, 1934).

Maliska (2001, p. 26) também menciona os avanços que podem ser encontrados na CF de 1934, pois “pela primeira vez, em um texto Constitucional nacional, o direito à educação foi elevado à categoria de direito subjetivo público” e como direito subjetivo é algo que pode ser exigido por parte do cidadão, mediante peticionamentos ao Poder Ju-

diciário, detentor da jurisdição, para cumprimento por parte do Estado. A partir de então é possível exigir do poder público os direitos que estão se consolidando nos textos constitucionais.

Contudo, com o Estado Novo, Getúlio Vargas “dissolveu o Congresso e outorgou ao país, sem qualquer consulta prévia, a Carta Constitucional do Estado Novo, de inspiração fascista, com a supressão dos partidos políticos e concentração de poder nas mãos do chefe supremo do Executivo” (Agência Senado, 2023). Foram extintos todos os partidos políticos, além da extinção da Justiça Eleitoral, o que demonstra ser uma verdadeira lacuna em nossa história, já que, na maioria das ditaduras, pelo menos um partido político é mantido.

Na área da educação, a Constituição de 1937 mencionava, nos preceitos sobre a Organização Nacional, que:

Art. 15. Compete privativamente à União:

[...]

IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

XXIV - diretrizes de educação nacional; (Brasil, 1937).

Como característica que já vinha se apresentando nas constituições anteriores, a União manteve a competência para traçar as diretrizes da educação nacional e um capítulo para Educação e Cultura, sendo previsto, no artigo 128, que é “dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino” (Brasil, 1937).

Importante registrar que, na Constituição de 1937, a educação é dever dos pais. Nos termos do artigo 125, “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 a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (Brasil, 1937). Ainda, no artigo 130, constou que “o ensino primário é obrigatório e gratuito, ficando consagrado que a educação deveria ser gratuita e obrigatória. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; [...]” (Brasil, 1937).

O texto constitucional apresenta alguns aspectos excludentes em relação à educação, pois destaca que o ensino técnico se destinava “às classes menos favorecida” e essa modalidade de ensino não permitia acesso à educação superior (o que só foi totalmente revogado em 1961, com a Lei 4.024) (Carreira; Pinto, 2007, p. 19). Na visão de Maliska (2001, p. 29), a CF de 1937, é excludente pois o modelo de educação era centrado “na existência de escolas secundárias com a missão de preparar a elite dirigente, e de escolas profissionais destinadas aos que seriam dirigidos” (Maliska, 2001, p. 29).

Posteriormente, com a redemocratização do Estado brasileiro e a promulgação da CF de 1946, a Constituição manteve a competência da União de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, não excluindo a competência dos Estados de legislar de forma supletiva ou complementar (Maliska, 2001). A Constituição de 1946 estabeleceu um título especial, *Título VI*, com dispositivos *Da Família, da Educação e da Cultura*.

Destacamos alguns marcos da CF de 1946 em relação à educação, sendo: a) o princípio da solidariedade humana, previsto no “Art. 166 - 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” (Ximenes, 2014a, p. 416); b) garantia de recursos para a educação, nos termos do art. 169; c) O ensino primário obrigatório e gratuito, nos termos do art. 168, I e II (Brasil, 1946); d) O art. 168, II, mencionava que “o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (Brasil, 1969).

Percebemos que a Constituição de 1937 e de 1946 não fazem menção expressa a dispositivos que permitam relacionar o papel do Estado na garantia de uma educação de qualidade, ou uma preocupação do Estado em positivar aspectos constitucionais relacionados à qualidade da educação.

Podemos dizer, que até este momento, os maiores avanços presentes nas constituições estão relacionados ao direito de todos à educação, o ensino gratuito e obrigatório, a incumbência da União em estabelecer as diretrizes da educação nacional e a preocupação com a aplicação de percentuais dos impostos, destinados à educação, ou seja, percebe-se uma preocupação em inserir no texto constitucional o direito à educação e não com a garantia de uma educação de qualidade.

Na sequência, o Brasil foi marcado por um período de Regime Militar, instalado no ano de 1964. Mas, somente no ano de 1967, tivemos uma nova Constituição, conhecida como a Constituição do Regime Militar e pelos Atos Institucionais (AI 1 ao AI 5), como forma de ampliar a legitimidade dos poderes do autoritarismo.

Em relação à educação, o período é marcado pelo fortalecimento da União, a qual recebeu competência para estabelecer o Plano Nacional de Educação e legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, não excluindo a competência supletiva dos Estados. O artigo 168 mencionava que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana” (Brasil, 1967). Importante registrar que nesse período o ensino é obrigatório e gratuito dos sete aos quatorze anos.

Durante o período militar, da mesma forma, não é possível identificar preceitos no texto constitucional voltados à qualidade da educação. A análise do texto constitucional permitiu identificar que os preceitos são voltados à educação como direito, mas não expressos constitucionalmente como educação de qualidade.

Na década de 1980, o Brasil é marcado por um período de redemocratização e pela abertura política, diante da “crise no reconhecimento da legitimidade do regime (em decorrência da crise econômica); a eleição de governadores opositores em 1982; e a maior manifestação de massas no Brasil: as campanhas pelas Diretas” (Brasil, 2014a) passando, nosso Estado, pelo período da Assembleia Constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, a qual ficou conhecida como a Constituição Cidadã, diante de inúmeros princípios e garantias constitucionais conferidos pelo texto constitucional.

Na educação, apesar da disputa de interesses, principalmente entre defensores do ensino privado e da escola pública, o texto final da CF de 1988 (Machado; Andrade, 2021) refletiu na negociação de interesses e logrou êxito à medida que foi marcada pela garantia de direitos sociais, em especial, do direito social à educação. Na estrutura da Constituição de 1988, é possível identificar que a educação faz parte do Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, inserindo-a como um direito social, nos termos do art. 6º Constituição Federal.

Além de inserir a educação como um direito social, a CF de 88 estabeleceu, em seu art. 205, que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, de forma a proporcionar o exercício da cidadania” (Brasil, 1988), dentre os princípios constitucionais que são base para o ensino, o art. 206, VII, traz a “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1988).

Ainda, o art. 208, §1º, estabeleceu que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Brasil, 1988). E, como um direito público subjetivo, possibilita ao cidadão buscar, por meio de ações judiciais, a efetivação da atuação do Estado, não somente o acesso ao ensino (obrigatório e gratuito), mas na realização de uma educação de qualidade. Além de requerer o acesso à educação, também possibilita a exigência de qualidade, ao proporcionar ao cidadão “não somente uma existência qualquer, e sim de poder gozar e participar de forma ativa como cidadão, tendo garantido seus direitos e cumprindo seus deveres sociais” (Maia; Avante, 2013, p. 146).

Ao buscarmos o conceito de direito público subjetivo, é possível identificar que se trata de

[...] uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (Duarte, 2004, p. 113).

Em que pese o tratamento como direito público subjetivo, destacamos que o padrão de qualidade da mesma forma é um direito subjetivo, que deve ser materializado, ou seja, levado à concretude, saindo

da esfera da previsão legal e chegando a cada aluno da educação básica, mediante ações concretas do Poder Público. Apenas o tratamento normativo, estabelecendo a educação como um direito social, garantia de padrão de qualidade e um direito público subjetivo, não garantem a sua efetividade social.

O princípio estabelecido não se realiza objetivamente, sendo necessário um conjunto de pressupostos e atuações para que efetivamente seja realizado como direito à educação de qualidade, como princípio constitucional e direito fundamental que “extrapola as dimensões imediatas relativas à disponibilidade de vagas e à acessibilidade às escolas de educação elementar” (Ximenes, 2014a, p. 212).

Sendo a educação direito de todos, “permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve” (Duarte, 2004, p. 113), ou seja, que o Estado proporcione uma educação de qualidade. Ao que parece, é assertiva a previsão como direito público subjetivo, diante de heterogeneidade brasileira, permitindo que seja possível, em todo o território nacional, exigir, de forma judicial, a prestação da educação de qualidade.

A efetivação do direito à educação de qualidade, além da previsão constitucional como um princípio, uma base fundante dos padrões a serem adotados pelos três Poderes, previstos no art. 2º da Constituição Federal, deve envolver:

[...] normas que protegem o direito à educação (direito a acessar escolas de boa qualidade e sem discriminação), mas também normas que veiculam direitos humanos na educação (ou seja, o respeito aos direitos humanos no processo educacional) e através da educação (nesse caso, identificando a educação como um meio prioritário de difusão dos direitos humanos fundamentais) (Ximenes, 2014a, p. 212).

Nessa via, o Estado deverá, conforme Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 25), promover a garantia de “qualidade, o que inclui a igualdade de condições para o acesso, permanência e desempenho escolar”, contudo, ainda é necessária a efetivação do princípio da qualidade, previsto no art. 206, VII da Constituição Federal. Cury (2014, p. 43) registrou que a CF “estabeleceu princípios, diretrizes, regras, recursos vinculados e planos, de modo a dar substância a esse direito”. Ao explicitar esse direito, relacionou formas de realizá-los, como a “gratuidade e obrigatoriedade com qualidade e com proteção legal [...]”, relacionando possibilidades ao cidadão de recorrer ao Judiciário para fazer valer seus direitos, quer sejam previstos de forma objetiva na legislação, quer na forma de direitos subjetivos.

Como forma de sintetizar o percurso histórico em prol da garantia do direito à educação, o quadro a seguir apresenta uma síntese das principais Constituições Federais brasileiras, bem como da existência ou não de um capítulo específico sobre educação e:

Quadro 1 – Tratamento do direito à educação e da qualidade da educação nas Constituições Federais Brasileiras

Ano da Constituição	Título	Descrição	Título específico para educação	Tratamento do tema qualidade da educação
1824	Constituição Política do Império do Brasil	Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824.	Não	Não
1891	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	Elaborada por meio de um Congresso Constituinte e outorgada em 24 de fevereiro de 1891	Não	Não
1934	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	Elaborada por meio de uma Assembleia Nacional Constituinte e promulgada em 16 de julho de 1934	Sim. Inserido no Título V Da Família, da Educação e da Cultura	Não
1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	Decretada em 10 de novembro de 1937	Sim. Inserida no título DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA	Não
1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	Elaborada por meio a Assembleia Constituinte e promulgada em 18 de setembro de 1946	Sim. Inserida no TÍTULO VI Da Família, da Educação e da Cultura	Não
1967	Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	O Congresso Nacional decretou e promulgou em 24 de janeiro de 1967	Sim. Inserida no Título IV Da Família, da Educação e da Cultura	Não
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Elaborada por Assembleia Nacional Constituinte e outorgada em 05 de outubro de 1988	Sim. CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO Seção I DA EDUCAÇÃO	Sim. Menção ao princípio do direito à educação de qualidade

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em informações disponíveis em: www.planalto.gov.br.

Diante dos dispositivos relacionados, verificamos que o direito à educação de qualidade é fruto de evoluções históricas e de previsões legais que, da mesma forma, seguiram vinculados à história de nosso país. De modo geral, os seguintes aspectos marcam o direito à educação de qualidade: a) direito humano fundamental, conforme estrutura da Constituição de 1988, inserindo o direito à educação no art. 6º dentre os direitos sociais e sob o Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II, dos Direitos Sociais; b) inserção do princípio da garantia do padrão de qualidade, nos termos do art. 205, VII da Constituição Federal; c) quando elevado à categoria de princípio, deve ser marcado pela ação de todos aqueles envolvidos na educação, quer seja do legislador, pelo judiciário, nas ações do chefe do executivo, pelo diretor, professor, enfim, de todos os envolvidos, para que cada um dos alunos brasileiros possa receber a educação de qualidade; d) inserido

como princípio, deve nortear toda a legislação brasileira, sob pena de, se não for cumprido, corromper a estrutura da educação brasileira; e) diante de um direito subjetivo permite que ações sejam levadas ao judiciário, a fim de garantir o padrão de qualidade.

Efetuada uma breve revisão sobre os dispositivos constitucionais, fica evidente a garantia do padrão de qualidade como um direito fundamental. Passamos, assim, a identificar os demais marcos normativos infraconstitucionais que tratam sobre os temas.

Direito à Educação de Qualidade e Qualidade Educacional: marcos normativos (pós-Constituição Federal de 1988)

A qualidade da educação pode ser considerada um *slogan* no campo educacional, pois é um dos “termos dotados de certa aura positiva usados em excesso de modo que acabam se desgastando e sendo esvaziados de todo conteúdo crítico [...]” (Shiroma; Santos, 2014, p. 27). Tal constatação pode ser facilmente percebida, à medida que, cada vez mais, tem sido comum nas reivindicações educacionais fazer uso do *slogan* da qualidade, sem explicitar seu significado (Contreras, 2002).

No Brasil, as discussões sobre a qualidade da educação ganham destaque com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, que pleiteavam uma “educação nova, de ‘qualidade socialmente útil’” (Weber, 2016, p. 15), centrada essencialmente no direito de todos serem educados. Apesar de suas ideias terem dado azes e influenciado o texto constitucional de 1934 e marcaram o início da “[...] preocupação brasileira com a educação e com a qualidade do ensino” (Weber, 2016, p. 15), não foram suficientes para fomentar a discussão sobre a qualidade da educação naquela época.

Ao longo dos anos outros movimentos⁴ influenciaram as discussões sobre a qualidade da educação. Contudo, no Brasil, somente com a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988, que a qualidade foi reconhecida como um princípio. A menção da qualidade da educação também pode ser encontrada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n. 9.394/1996, a qual menciona, no art. 3º, que o ensino será ministrado com base entre diversos princípios, dentre eles o da garantia de padrão de qualidade. Não obstante, esse artigo não faz menção do que seriam padrões de qualidade.

A prerrogativa de padrões de qualidade é retomada no artigo 4º da LDB, o qual menciona que é dever do Estado a garantia de:

IX – padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados [...] (Redação dada pela Lei nº 14.333, de 2022) (Brasil, 1996).

É salutar destacar que, apesar de o documento legal definir o que seriam os padrões mínimos de qualidade, ainda são vagas as informações de quais seriam os insumos considerados indispensáveis para o

processo de ensino-aprendizagem. Ao que parece, a LDB deixa em aberto para que os insumos sejam definidos pelos sistemas e redes de ensino.

No ano de 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 10.172/2001. O PNE possui dentre seus objetivos e prioridades a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, conforme preconiza a CF. Para Dourado et al. (2016, p. 125), esperava-se com o PNE “avançar na definição e implantação de metas que assegurassem maior qualidade à educação escolar em geral e à educação básica em particular”. Não obstante, os nove vetos presidenciais, marcadamente, nos itens que tratam do financiamento da educação, comprometeram o cumprimento das prioridades traçadas no documento e, consequentemente, a promoção de melhorias na qualidade da educação.

Em se tratando do conceito de qualidade, o PNE de 2001 não se debruça em especificar tal conceito ou definir parâmetros de qualidade, mas dá pistas de que as prioridades relacionadas no documento possibilitam “oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos” (Brasil, 2001, p. 6). Ao estabelecer prioridades, diretrizes, objetivos e metas, o PNE indiretamente traz à tona uma série de padrões/condições necessárias para que a educação seja de qualidade no Brasil e que devem ser perquiridas pelos entes federados e escolas.

Dando continuidade à análise das normatizações que tratam da qualidade educacional, no ano de 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um plano executivo que compreende mais de 40 programas voltados à educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (Brasil, 2007b). Alves e Silva (2009, p. 116) mencionam que “as diretrizes do PDE, no cômputo geral, reafirmam a política educacional do Estado brasileiro implementada a partir dos anos 1990 no que se refere ao modelo de gestão, de avaliação e de financiamento”.

A tríade gestão, avaliação e financiamento se afirma à medida que os dados do SAEB passam a subsidiar o repasse de recursos financeiros/apoio financeiro aos entes federados e a promover o apoio técnico por parte do Ministério da Educação aos sistemas de ensino (Brasil, 2007b). Esses elementos “[...] criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República” (Brasil, 2007b, p. 25).

No que diz respeito à qualidade da educação, o PDE faz menção ao termo inúmeras vezes. Não obstante, a noção de qualidade alçada está diretamente relacionada aos resultados da Prova Brasil e do IDEB. Essa noção é reafirmada no Decreto 6.094, assinado na ocasião do lançamento do PDE. O mesmo dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujo compromisso, nos termos do art. 1º, é a “conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias

e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (Brasil, 2007a).

O Decreto estabelece 28 diretrizes, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica pelos estados, municípios e Distrito Federal, com a colaboração da União, por meio de adesão voluntária. Apesar de estabelecer diretrizes para a melhoria da qualidade da educação, a qualidade passa a ser diretamente atrelada aos resultados do IDEB, conforme podemos observar no artigo 3º do Decreto n. 6.094/2007.

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 o 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) (Brasil, 2007a).

Cabe mencionar que a adesão dos entes federativos ao compromisso implicava, à época, “na assunção da responsabilidade de melhorar a qualidade da educação”, que é “expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (Brasil, 2007a). Como forma de contrapartida, a União oferecia apoio técnico e financeiro, especialmente, para os municípios que apresentavam baixo Ideb.

Ainda, no ano de 2007, foi aprovada a Lei n. 11.494, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Conforme a Cartilha publicada pelo Ministério da Educação, o Fundeb trata-se de

[...] um fundo especial, formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) que são compostos basicamente por contribuições dos Estados e dos Municípios. A União complementa os recursos dos Fundos, quando não alcançam um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima (FNDE, 2021).

O Fundeb veio em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano.

Tanto o Fundef como o Fundeb trazem à tona a prerrogativa de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem assegurar no financiamento da educação a melhoria da qualidade de ensino, bem como a garantia de padrão mínimo de qualidade de ensino (Carreira; Pinto, 2007). Não obstante, não há uma preocupação efetiva em definir, principalmente na Lei do Fundeb, quais seriam os insumos que corresponderiam aos padrões mínimos de qualidade, a Lei se limita em estabelecer critérios para distribuição dos recursos financeiros.

Dando sequência à análise dos marcos normativos que tratam e/ou fazem menção à qualidade educacional, no ano de 2010 via Reso-

lução n. 4, de 13 de julho de 2010, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (DCNEB), com vistas a nortear a construção dos currículos escolares.

O documento apresenta dois aspectos em relação à qualidade da educação que merecem destaque. O primeiro trata da menção, no Parecer 07/2010, da expressão direito à educação de qualidade. Segundo destacam os conselheiros, uma das ideias forças do Parecer é

II – o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, considerando que a educação, enquanto direito inalienável de todos os cidadãos, é condição primeira para o exercício pleno dos direitos: humanos, tanto dos direitos sociais e econômicos quanto dos direitos civis e políticos; [...] (Brasil, 2010, p. 9).

Além do reconhecimento ao direito à educação, o Parecer apresenta um avanço em relação a outros documentos, que é reconhecer o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade. Cabe mencionar que não é qualquer qualidade, o Parecer, a Resolução e o texto das DCNEB assumem que se trata de um projeto de qualidade socialmente referenciado ou de qualidade social.

Dessa forma, a concepção de qualidade social é o segundo aspecto que merece destaque nas diretrizes curriculares. Falar de qualidade social implica compreender que “[...] a educação é um processo de socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam conhecimentos e valores. Socializar a cultura inclui garantir a presença dos sujeitos das aprendizagens na escola” (Brasil, 2010, p. 20). Nessa via, a qualidade social “é uma conquista a ser construída de forma negociada, pois significa algo que se concretiza a partir da qualidade da relação entre todos os sujeitos que nela atuam direta e indiretamente” (Brasil, 2010, p. 20).

Garantir o acesso e a permanência com sucesso dos alunos na escola, reduzir a evasão, a retenção e a distorção de idade/ano/série, financiamento adequado, assim como conhecer os interesses da comunidade escolar, possuir um Projeto Político-Pedagógico construído e assumido pela coletividade e a valorização dos profissionais da educação são alguns dos aspectos que, segundo as diretrizes, devem ser observados em um projeto de qualidade socialmente referenciado.

De forma geral, é perceptível que as diretrizes, além de fazerem menção ao direito a uma educação de qualidade, assumem que uma educação de qualidade social “[...] não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas” (Silva, 2009, p. 223), ou seja, envolve fatores internos e externos à escola.

Outro documento que faz menção ao termo qualidade é o Plano Nacional de Educação, aprovado no ano de 2014 via Lei n. 13.005/2014, o PNE possui dentre suas diretrizes a melhoria da qualidade da educação. Ainda, o documento destinou uma meta específica para tratar de tal tema, trata-se da 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; 5,3 no Ensino Médio (Brasil, 2014b).

Além da instituição de uma meta, o documento relaciona algumas estratégias para fomentar a qualidade da educação, dentre as quais cabe destacar a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, aprimoramento dos instrumentos de avaliação, criação de instrumentos de avaliação da qualidade da educação especial, implantação de diretrizes pedagógicas e da base nacional comum, instituição de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional, alcance de níveis suficientes de aprendizagem por parte dos estudantes do ensino fundamental e médio, estabelecimento dos Parâmetros Mínimos de Qualidade dos Serviços da Educação Básica, implementação do Custo Aluno Qualidade, aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional (Brasil, 2014b), dentre outras.

Ao analisar o PNE de 2014, Ximenes (2014b, p. 1031) destaca que o documento apresenta em seu texto distintas visões, “por vezes, contraditórias e potencialmente incompatíveis”, uma vez que assume a qualidade da educação como uma de suas metas, ou seja, como uma política de Estado, mas em certa medida enfatiza o uso dos resultados educacionais, marcadamente, do Ideb como instrumento de medição da qualidade da educação.

De forma geral, o PNE “reforça a dimensão normativa da qualidade pois enfatiza a necessidade de assegurar insumos educacionais básicos em todas as escolas, nos termos em que a LDB define os ‘padrões mínimos de qualidade do ensino’ (Lei nº 9.394/1996, art. 4º, IX)” (Ximenes, 2014b, p. 1032), isto é, traz à tona a “regulação do padrão constitucional de qualidade como uma nova dimensão de luta pelo direito à educação no País” (Ximenes, 2014, p. 1032).

Ao realizar um balanço do PNE, Ximenes (2014b, p. 1032), destaca que a Base Nacional Comum, os Parâmetros Mínimos de Qualidade, o CAQ e a Lei de Responsabilidade Educacional, constituem-se nas “4 (quatro) agendas de juridificação expressamente articuladas à definição do conteúdo do direito à qualidade da educação básica, em sua dimensão prática (empírica)” (Ximenes, 2014b, p. 1032). Desse modo, a aprovação do PNE de 2014 inaugurou uma nova fase na dimensão do direito à educação no Brasil, haja vista que ao reconhecer o padrão constitucional de qualidade vai além das questões voltadas ao acesso e permanência. Contudo, é importante não perder de vista que há diferentes interesses por trás da definição dessas agendas e que muitos deles estão atrelados aos interesses do capital.

No ano de 2020, por meio da Lei n. 14.113, foi regulamentado o Novo Fundeb. A distribuição dos recursos do Fundeb é realizada a partir do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial e independe do montante de tributos arrecadados por cada ente federado. A publicação desta legislação traz uma mudança significativa para a educação, pois as transferências de recursos passam a ser permanentes (Castioni; Cerqueira; Cardoso, 2021).

No que diz respeito à qualidade, a referida Lei destaca que cabe ao Ministério da Educação atuar na realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino. Aqui cabe uma reflexão, uma vez que a legislação menciona que haverá um cálculo do custo médio das etapas e modalidades da educação básica, mas não deixa explícito quais serão os insumos que serão tomados como base para garantir os padrões de qualidade, a melhoria da aprendizagem e a redução das desigualdades.

A Lei do Fundeb, ainda, em seu art. 49, determina que os entes da federação “deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente” (Brasil, 2020a, p. 24). Um aspecto importante pode ser observado na redação desse artigo, uma vez que indica a definição de padrão mínimo de qualidade nacional. O documento legal, ainda, sinaliza que haverá nos próximos anos a publicização de padrão mínimo de qualidade nacional e que será “assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição” (Brasil, 2020a, p. 24).

Outro ponto importante que merece ser destacado em relação à referida lei, refere-se à complementação de recursos via Valor Aluno Ano Resultado (VAAR). Trata-se do repasse de 2,5 pontos percentuais às redes que promovam melhorias na gestão, especialmente, na forma de provimento do cargo de diretor escolar; que melhorem os seus indicadores de atendimento, aprovação e de aprendizagem; garantam a participação de pelo menos 80% dos estudantes nas avaliações; tenham currículos alinhados à BNCC, ou seja, atendem a condições que “associam qualidade de ensino e desenvolvimento social, reduzindo a disparidade entre grupos socioeconômicos” (FNDE, 2021, p. 17).

O repasse de recursos tendo por base indicadores educacionais também foi previsto na distribuição dos recursos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Segundo a Emenda Constitucional n. 108, de 2020, serão repassados aos municípios

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Brasil, 2020b).

Atrair o recebimento de recursos à melhoria dos indicadores educacionais incita na redução do conceito de qualidade, além de “[...] contribuir para aumento das desigualdades em lugar de promover equidade na oferta da educação escolar” (Castioni; Cerqueira; Cardoso, 2021, p. 296).

Acreditamos que a supervalorização dos indicadores pode, em um futuro muito próximo, dar uma nova tônica à luta pelo direito à

educação de qualidade, ou seja, a sociedade poderá requerer do legislador o direito à educação de qualidade, tendo por base resultados de indicadores numéricos, já que a legislação ainda é frágil na definição de padrões de qualidade ou do que seria uma educação de qualidade. Trata-se da consolidação de um conceito de qualidade atrelado aos preceitos mercadológicos e neoliberais.

Considerações Finais

A análise dos dispositivos constitucionais e dos marcos normativos pós-constituição de 1988 permitiram evidenciar que o direito à educação de qualidade é um termo que se apresenta de forma dissociada na legislação brasileira. Em relação ao direito à educação, a Constituição Federal (CF) de 1988 reconhece a educação como um direito de todos. Já a qualidade é tratada como um dos princípios constitucionais que são base para o ensino, princípio este reiterado em outras legislações infraconstitucionais, como a LDB.

Apesar da CF e da LDB fazerem menção ao termo qualidade, estas não se referem a quais parâmetros e/ ou referenciais analíticos poderiam ser tomados como balizadores da qualidade. Assim, no período pós-constituição de 1988, identificamos em vários documentos nacionais tentativas de sinalizar no que constituiria uma educação de qualidade, assim como disputas por modelos que, apesar de vez ou outra, como identificado nas DCNEB, serem permeados por uma noção de qualidade social, não coadunam com o projeto assumido pelo Estado.

De forma geral, foi possível constatar que no Brasil não tem sido comum a adoção da expressão direito à educação de qualidade e que dada a falta de definição do conceito de qualidade, bem como de referenciais analíticos para nortear no que constituiria à garantia do direito à educação de qualidade, há fortes indícios de que a noção de qualidade largamente difundida em contexto nacional está associada aos resultados das avaliações e de indicadores educacionais.

Nessa via, consideramos imprescindível ampliarmos as discussões sobre as tentativas de regulamentação de determinadas concepções/referenciais de qualidade educacional, assim como superar a visão de que, na sociedade contemporânea, apenas o regime de proteção ao direito à educação é suficiente. Ainda, defendemos a necessidade de garantir o direito à educação de qualidade, tendo como referência um conceito de qualidade assentado na dimensão social.

Para finalizar, há que se realçar as possibilidades de análises futuras em relação à garantia do direito à educação, especialmente, de qualidade social, assim como de estudos que contribuam para a construção de referenciais/parâmetros analíticos a partir dos quais os entes federados consigam sobrepujar essa concepção de qualidade reducionista e mercadológica.

Recebido em 08 de outubro de 2023

Aprovado em 10 de junho de 2024

Notas

- ¹ Para Rizzatto Nunes (2019, p. 231), os princípios constitucionais “são verdadeiras vigas-mestras, alicerces sobre os quais se constrói o sistema jurídico. Os princípios constitucionais dão estrutura e coesão ao *edifício jurídico*. Assim, devem ser estritamente obedecidos, sob pena de todo o ordenamento jurídico se corromper”.
- ² As ações da Igreja estavam centradas na oferta de seus espaços para serem usados como centros de educação, na difusão de um ensino pautado na fé e em um modelo educacional direcionado para a formação das elites (Xavier, 1980; Oliveira, 2004).
- ³ Os textos legislativos serão transcritos conforme a ortografia original.
- ⁴ A partir da década de 1990, segundo Schneider e Rostirola (2023), cresce a atuação das organizações multilaterais, as quais tem difundido, em seus documentos, percepções/concepções de qualidade que influenciam na definição de políticas e programas para assegurar a qualidade educacional no Brasil. A inserção da qualidade educacional como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2015, também contribuiu para que esse tema ganhasse proeminência nas agendas nacional e internacional e fosse assumido como um compromisso global.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. **Constituições Brasileiras**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 8 jan. 2023.
- ALVES, Miriam Fábila; SILVA, Andréia Ferreira da. Análise do PNE e do PDE: continuidades ou rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101-118.
- BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. As concepções educacionais de Martinho Lutero. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 163-183, jan./abr. 2007.
- BRASIL. Constituição (1824). **Lex**: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 30 jan. 2023.
- BRASIL. Constituição (1891). **Lex**: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 30 jan. 2023.
- BRASIL. Constituição (1934). **Lex**: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jan. 2023.
- BRASIL. Constituição (1937). **Lex**: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 30 jan. 2023.
- BRASIL. Constituição (1946). **Lex**: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 30 jan. 2023.
- BRASIL. Constituição (1969). **Lex**: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estado, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014a.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014b.

BRASIL. Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020b.

BRASIL. Parecer CNE/CEB Nº 7/2010. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. 2010. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN72010.pdf?query=INOVA%C3%87%C3%83O. Acesso em: 10 mar. 2023.

CAMBI, Franco. **O século XVI**: o início da pedagogia moderna. São Paulo: UNESP, 1999.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 280-298, jan./abr. 2021.

CONTRERAS, José. **Autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação na revisão constitucional de 1926**. FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823 -1988)**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Direito à Educação no Brasil: Um histórico pelas Constituições**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília (DF), v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Qualidade da Educação Socialmente Referenciada na Construção do Sistema Nacional de Educação. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Qualidade Social da Educação Básica**. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

FELDFEBER, Myriam. La construcción del derecho a la educación: reflexiones, horizontes y perspectivas. **Educación e Filosofía**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 139-153, 2014.

FNDE. Cartilha Novo Fundeb. Ministério da Educação, 2021.

MACHADO, C.; ANDRADE, E. F. de. Democratização do direito à educação no Brasil: algumas ponderações. **Cadernos de Pesquisa**, v. 28, n. 1, p. 33-58, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2229>.

MAIA, Cláudia Maia; AVANTE, Jhonathan Lucas. Direito à educação de qualidade: possibilidade de efetivação por meio do acesso à justiça. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. 4, 2013.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

NUNES, Rizzatto. **Manual de introdução ao estudo do direito**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Marcos Marques de. As origens da educação no Brasil da hegemonia católica às primeiras tentativas de organização do ensino. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v.12, n.45, p. 945-958, out./dez. 2004.

RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade; KLEMMANN, Vilmar; RIBEIRO, Mayra Thaís Andrade. O aspecto relacional da accountability social na política de educação brasileira: ações e estratégias da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 31, jan./jun. 2017.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; ROSTIROLA, Camila Regina. Premissas Epistemológicas da Qualidade Educacional: percepções de organizações multilaterais. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 43, n. 121, p.19-33, set/dez., 2023.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

TEIXEIRA, Maria Cristina. **O direito à educação nas constituições brasileiras**. 2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/viewFile/464/460>. Acesso em: 24 dez. 2022.

XAVIER, Maria. Elizabete. S. P. **Poder político e educação de elite**. São Paulo: Cortez, 1980.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica: Teoria e Crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014a.

XIMENES, Salomão Barros. O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma construção desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educ. Soc.**, Campinas, v 35, n. 129, out./dez. 2014b.

WEBER, Silke. Qualidade da educação: um debate que se atualiza. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Qualidade Social da Educação Básica**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Ricardo Hack é mestre em educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Pesquisador do grupo de pesquisas sobre Políticas públicas de avaliação educacional e accountability em países da América Latina. Possui graduação em Direito pela UNOESC (2010), pós-graduado em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (2016) e especialização em Direito Processual Civil (2018), ambos pela UNOESC. Atua como docente permanente no curso de Direito, da UNOESC. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9430-1109>
E-mail: hack.ricardoadv@hotmail.com

Camila Regina Rostirola é doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Possui mestrado em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) e graduação em Pedagogia pela UNOESC. Atua como docente permanente no Programa de Pós-Graduação em Educação da UNOESC. Investigadora visitante do Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile). Editora-Chefe da Revista Roteiro (Unoesc) e Coordenadora Institucional do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) na Unoesc. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8280-8879>
E-mail: camila.rostirola@unoesc.edu.br

Disponibilidade dos dados da pesquisa: o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo está publicado no próprio artigo.

Editora responsável: Carla Karnoppi Vasques

