

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL - UNIBRASIL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANDRÉ LUÍS BORTOLINI

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE QUALIDADE:
CONTEÚDO JURÍDICO E INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO

CURITIBA
2020

ANDRÉ LUÍS BORTOLINI

**DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE QUALIDADE:
CONTEÚDO JURÍDICO E INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, (Minter Centro Universitário Vale do Iguaçu – Uniguaçu), como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier

CURITIBA

2020

RESUMO

Com o objetivo de compreender o debate sobre a qualidade no direito à educação básica pública, a pesquisa debruça-se sobre os seguintes problemas de investigação: (1) quais são os possíveis conteúdos do direito fundamental à educação básica pública de qualidade; (2) qual conteúdo melhor se conforma com a busca pela máxima eficácia do referido direito fundamental em um Estado Social e Democrático de Direito; (3) e quais os limites e desafios para que os instrumentos jurídicos do serviço público e do fomento possam cooperar para a conquista da almejada educação básica pública de qualidade. Assim, como hipótese, considera-se o avanço, com inspiração neoliberal, da perspectiva de estreitamento do conteúdo da qualidade da educação, relegando-o a um viés utilitarista de preocupação com o mercado de trabalho, lastreado na competição, no desempenho de estudantes em exames externos e de larga escala, em conteúdos curriculares reduzidos e na responsabilização dos atores envolvidos. Tal viés é contraposto por uma concepção ampla de qualidade educacional, calcada no horizonte de garantia de condições de ensino que permitam conduzir os estudantes a uma formação para o desenvolvimento sustentável, cidadania e direitos humanos. Ainda, reflete-se acerca da importância do serviço público, como garantia fundamental, atentando-se para os limites da delegação em atividades-fim e os desafios da delegação de atividades-meio, bem como sobre a relevância do dever de fomento, como instrumento de cooperação ao serviço público, em vista de uma educação básica pública de qualidade. A metodologia lastreou-se em critérios histórico e dedutivo, fundando-se o estudo, primordialmente, na análise documental e bibliográfica, por meio de pesquisa de material doutrinário. Ao final, foi possível concluir-se pelo reconhecimento de um direito fundamental à educação básica de qualidade, ao tempo em que, acolhendo-se a coexistência legítima de diferentes caminhos de justificação do seu conteúdo, destaca-se a importância, ante a CF/88, de prestigiar-se um conteúdo amplo, com condições de oferecer esperanças para um caminho de realização, na maior medida possível, da qualidade do ensino, o qual deve ser trilhado, com análise criteriosa, por um regime de serviço público e por políticas de fomento, figurando estas como instrumento de cooperação à ação estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Fundamental à Educação Básica de Qualidade. Educação para o Desenvolvimento Sustentável, Cidadania e Direitos Humanos. Serviço Público e Fomento.

ABSTRACT

Aiming to understand the debate around the quality of education regarding the right to basic public education, this research addresses the following questions: (1) what are the possible contents of the fundamental right to quality basic public education; (2) what content best comply with the search for maximum efficiency regarding that fundamental right in a social and democratic estate based on the rule of law; (3) what are the limitations and challenges against the cooperation between the legal instruments of the public service and the estate incentives for achievement of the desired quality basic public education? This work considers the hypothesis that there is a neo-liberal inspired narrowing of content in education quality, reducing it to a competition-based utilitarian bias concerned with the labor market, grounded on the students' performance on large-scale standardized tests, which assess a reduced scholar curriculum and responsabilization of the participants involved. This bias is opposed to a wide conception of education quality, established on the prospect of teaching conditions that could lead students to education for sustainable development, citizenship, and human rights. This work, still, reflects on the importance of the public service, as a fundamental warranty, concerning the limits of education main activities delegation and the challenges of delegating education supporting activities, as well as the relevance of the government duty to invest in development, aiming a quality public education. The methodology is based on historic and deductive criteria and the study is essentially grounded in a bibliographical and documentary analysis through researching doctrinal material. Ultimately, it was possible to acknowledge the fundamental right to basic public education, as well as, accepting the legitimate coexistence of different paths for the understanding of its content, the importance of, in the face of the Brazilian Constitution of 1988, favoring a wide curriculum with conditions to offer hope for a path of accomplishment of quality education. The public service and the government incentives for development must walk this path, with rigorous analysis, both being cooperation tools for estate action.

KEYWORDS: Fundamental Right to Public Basic Quality Education, Education for Sustainable Development, Citizenship and Human Rights. Public Service and Development Incentives.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	Custo aluno-qualidade
CAQi	Custo aluno-qualidade inicial
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONAE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICE	Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MBNC	Movimento pela Base Nacional Comum
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SNE	Sistema Nacional de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO a Cultura	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e
UNICEF Infância	Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a

AGRADECIMENTOS

Encerrado o processo de pesquisa em sede de mestrado, não poderia deixar de mencionar algumas pessoas que foram essenciais para que este trabalho chegasse ao seu termo.

Inicialmente, homenageio meus pais, Dalva (sempre presente) e Dioracy, registrando o amor eterno e o reconhecimento de dívida impagável, por tudo o que fizeram por mim.

À Yàskara, meu amor, meu porto seguro, minha companheira. Conhecê-la foi um presente que a vida me ofertou. Tê-la ao meu lado no dia-dia significa olhar o horizonte da vida de forma mais leve, otimista e alegre. Obrigado por compreender as ausências necessárias a essa jornada acadêmica e emprestar apoio incondicional durante todo o processo. Te amo i.i.!

Aos meus filhos, Arthur José e Nina Maria, que representam a razão do meu viver. Agradeço por oportunizar, a cada dia, uma nova perspectiva de amor e felicidade.

Aos meus amigos de Mestrado, pessoas queridas e especiais, pelos momentos de convivência prazerosa e engrandecedora.

Aos Professores, pelos ensinamentos em sala de aula e pelas oportunidades de conhecer um mundo novo, ainda mais comprometido com a defesa dos direitos fundamentais e da democracia.

Agradeço especialmente aos Professores Marcos Augusto Maliska e Paulo Ricardo Schier pelas enormes contribuições em sede de qualificação do trabalho, assim como, juntamente com o Professor Juarez Freitas, pelos apontamentos e observações fundamentais promovidos durante a defesa da dissertação.

Por fim, à minha orientadora Professora Adriana da Costa Ricardo Schier, pelas aulas maravilhosas ministradas, por ter aceitado o convite à orientação, pelas generosas oportunidades acadêmicas e pela grandiosa dedicação que a mim dispensou durante todo o processo, sempre pautada pelo incentivo a uma pesquisa que possa fazer diferença para um mundo melhor e mais justo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA E O SEU CONTEÚDO JURÍDICO	12
1.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE QUALIDADE E A MAXIMIZAÇÃO DE SEU CONTEÚDO JURÍDICO	12
1.2. QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA SOB O PONTO DE VISTA DE COMPETIÇÃO, RESULTADO E RESPONSABILIZAÇÃO: NOÇÃO REDUCIONISTA	46
1.3. QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM VISTA DA REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: NOÇÃO AMPLIADA	92
2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS VOLTADOS À CONCRETIZAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: SERVIÇO PÚBLICO E FOMENTO	156
2.1 SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA COMO GARANTIA FUNDAMENTAL	156
2.2. LIMITES À DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA AOS PARTICULARES NO BRASIL	171
2.3. FOMENTO COMO VEÍCULO DE COOPERAÇÃO PARA UMA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	204
CONSIDERAÇÕES FINAIS	224
REFERÊNCIAS	231

INTRODUÇÃO

A qualidade do direito fundamental à educação básica tem figurado, há alguns anos, na pauta das principais agendas jurídicas, políticas e sociais, tudo evidenciando que há consenso de que é o principal problema nessa área no Brasil.

No entanto, a despeito desse entendimento, nada indica que haja uma compreensão pacífica quanto às concepções sobre a qualidade na educação básica, ou seja, de qual qualidade se está tratando, bem como sobre quais instrumentos devem ser manejados, à luz da ordem jurídica, para a sua concretização.

Com o objetivo de compreender esse debate, a pesquisa pretende debruçar-se sobre os possíveis conteúdos do direito fundamental à educação básica pública de qualidade, com o fim de tentar descerrar o caminho que melhor se conforma com a ideia de busca pela sua máxima eficácia, consideradas as condições fáticas e jurídicas envolvidas na sua promoção, no contexto de Estado Social e Democrático de Direito desenhado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Na perspectiva de coexistência legítima, *prima facie*, de diferentes caminhos de justificação do conteúdo desse direito, extrai-se o desafio de prospectar agendas diversas sobre o conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino básico, identificando-se, de um lado, um discurso reducionista, calcado em diretrizes de liberdade de escolha, competição e responsabilização, e, de outro, a defesa da qualidade pautada em um conjunto amplo de condições e processos, voltados à realização do desenvolvimento sustentável, cidadania e direitos humanos por meio da educação.

A investigação possui por objetivo, também, refletir acerca da importância do serviço público na concretização da educação básica de qualidade, diante do modelo jurídico acolhido pela Constituição de 1988 e do horizonte de investidas neoliberais que abalaram o tradicional regime jurídico-administrativo na década de 1990, trazendo à discussão, nesse espaço, os limites às delegações de atividades-fim (pedagógicas) e os desafios das delegações de atividades-meio para a garantia da qualidade educacional.

Por fim, aspira-se avaliar a viabilidade e relevância de políticas de fomento para a educação básica pública de qualidade, questionando a melhor leitura constitucional para sua adoção.

Para desenvolvimento da pesquisa, utiliza-se método de investigação crítica,

via análise documental e bibliográfica, distribuída em dois capítulos.

No primeiro capítulo, em sua seção inicial, promove-se a busca pela compreensão da fundamentalidade do direito à educação de qualidade, constitucionalizado pelo princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, CF/88).

Em seguida, no plano da eficácia, a pesquisa evidencia a opção pela adoção da perspectiva de não exclusão ou limitação apriorística de qualquer pretensão prestacional da qualidade educacional, que legitima, *prima facie*, diversas dimensões em vista da maximização do conteúdo jurídico do direito à educação básica de qualidade, à luz da teoria dogmática dos princípios de Robert Alexy.

Na segunda seção do primeiro capítulo, a investigação dedica-se ao estudo crítico da agenda reducionista ou utilitarista do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino básico, que se apresenta com raízes no ideário neoliberal e sob o discurso de um papel subsidiário do Estado, que defendem a importação de lógicas e valores do setor privado, tais como efficientismo, competição, política de resultados e responsabilização dos atores, em vista da formação para o mercado de trabalho.

A terceira e última seção do primeiro capítulo versa sobre a noção ampla de conteúdo jurídico do direito à qualidade educacional, concebida para a cognição de valores e atitudes, que se façam presentes no currículo e no projeto político pedagógico democrático da escola, e que permitam formar as pessoas para a cidadania e para desenvolvimento sustentável, a partir de um conjunto de fatores intra e extraescolares, delineados em dimensões diversas.

Nesse horizonte, o trabalho busca examinar, especialmente, o Plano Nacional de Educação de 2014 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) da ONU de 2015, que propõe avanços em relação à realidade educacional básica brasileira, em um contexto de federalismo cooperativo, a exemplo da valorização dos profissionais, melhoria de infraestrutura, aprimoramento de processos de avaliação e adequação do custeio público.

O segundo capítulo pauta-se pela abordagem dos instrumentos de concretização do direito fundamental à educação básica de qualidade: serviço público e fomento.

Na primeira seção, pretende-se investigar a posição atual do serviço público na satisfação do direito fundamental à educação, ponderando as reformas neoliberais da década de 1990 e as teses que defendem um papel subsidiário do

Poder Público em relação ao mercado.

A segunda seção do segundo capítulo almeja trazer à baila as discussões quanto à delegação de atividades-fim (gestão pedagógica) aos particulares no Brasil, refletindo-se, também, sobre a delegação de serviços públicos educacionais de apoio (atividades-meio) e sua capacidade de colaborar para a consecução de um processo educativo de qualidade.

A parte final do segundo capítulo, por sua vez, empenha-se em vislumbrar o dever de o Estado buscar, também pela via do fomento, a criação de condições para que parceiros privados possam estender aos cidadãos, como um complemento da atuação via serviço público, o acesso ao direito fundamental à educação básica de qualidade, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Em remate, as considerações finais buscam responder os problemas da pesquisa, ao concluir-se pela necessidade de reconhecimento de um direito fundamental à educação básica pública de qualidade, ao tempo em que, acolhendo-se a coexistência legítima de diferentes caminhos de justificação do conteúdo desse direito, demonstra-se a importância, ante a CF/88, de prestigiar-se um conteúdo amplo, com condições de oferecer esperanças para um caminho de realização, na maior medida possível, da qualidade do ensino, o qual deve ser trilhado por um regime de serviço público como garantia fundamental, ladeado de políticas públicas de fomento, como instrumento de colaboração.

1 O DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

1.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE QUALIDADE E A MAXIMIZAÇÃO DE SEU CONTEÚDO JURÍDICO

A Constituição Federal de 1988, harmonizando elementos jurídico-constitucionais para a arquitetura de um Estado Social e Democrático de Direito^{1 2}, estabeleceu os seus objetivos fundamentais, dentre os quais construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º.).

Nessa perspectiva, o legislador constituinte firmou os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º.), nos quais todas as atividades públicas sempre devem estar arrimadas, positivando, ainda, uma extensa relação de direitos e garantias fundamentais, cuja concretização se afigura essencial para efetivação de um modelo de Estado e de sociedade alicerçado no princípio democrático.

Na lição de Marcos Augusto Maliska:

A noção de Estado Social Democrático de Direito, amplamente difundida nas Constituições do segundo pós-guerra, está intimamente vinculada aos direitos fundamentais. A compreensão do que seja, portanto, esses direitos fundamentais é condição para se buscar um Estado e, neste sentido, também uma sociedade, ambos baseados no princípio democrático. Quando as Constituições elaboram em seus primeiros artigos, os fundamentos do Estado e da sociedade, estes somente alcançam efetividade social mediante a concretização dos postulados normativos referentes aos direitos fundamentais. São, portanto, os direitos fundamentais o caminho para se consolidar esse ideal a ser buscado.³

Essa é a nota característica da CF/88, produzida no bojo do processo de redemocratização do país, após um longo período de ditadura militar, e que se afigura, apesar de seu perfil plural e heterogêneo, inclusive em termos de orientação ideológica, comprometida com uma noção de Estado Social e Democrático de

¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 210.

² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 25ª. ed, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 371.

³ MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 46.

Direito.⁴

De fato, o processo constituinte de 1987 representou deliberação sem precedentes na história brasileira, em uma Assembleia com 263 parlamentares (com predomínio de perfil político-ideológico liberal), 24 subcomissões temáticas reunidas em torno de oito comissões temáticas e uma derradeira comissão de sistematização de projetos, num contexto social e político marcado por reivindicações conflitantes de diversos setores da sociedade, de instituições representativas e ampla participação popular. Como resultado, produziu-se, ao final e ao cabo, um texto acentuadamente compromissório, plural e engajado com a transformação da realidade, assumindo, portanto, um caráter fortemente dirigente, atribuindo ao Estado papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais nele elencados.⁵

Nesse panorama, conquanto a CF/88 não preveja expressamente uma cláusula específica quanto ao Estado Social, a atenta leitura dos principais dispositivos do seu texto não deixa dúvidas de que o constituinte optou por um modelo de Estado intervencionista, por meio do qual a Administração Pública assume a missão de assegurar o desenvolvimento.⁶

Esse desenvolvimento, constitucionalmente exigido, é aquele, na lição de Juarez Freitas, “que se deixa tingir pelas cores éticas multifacetadas (ambientais, sociais e econômicas)”, sendo que “qualquer acepção unilateral ou unidirecional, seja a da vertente voluntarista autoritária, seja a do projeto neoliberal, resulta em manifesto desacordo com as linhas mestras emancipatórias e democráticas da Lei Maior”.⁷

Sob esta ótica, Gilberto Bercovici comenta que o conteúdo dos arts. 1º. e 3º. da Constituição revela opções essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuidando-se de verdadeiro programa de ação do Estado.⁸

No magistério de Ingo Wolfgang Sarlet:

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**, 7ª. ed, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 263.

⁵ Ibidem, p. 262-267.

⁶ FARIA, Luzardo. Transformações na prestação de serviços públicos no Brasil: entre exclusividade, subsidiariedade e concorrência. In: BORDAS, Eduardo; GUIMARÃES, Edgar; REYNA, Justo; GABARDO, Emerson (Coord.). **A existência digna e a Administração Pública do Século XXI**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 221-230.

⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, Fórum, 3ª. ed. 2016, p. 117.

⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 110.

Apesar da ausência de norma expressa no direito constitucional pátrio qualificando a nossa República como um Estado Social e Democrático de Direito (o art. 1º, caput, refere apenas os termos democrático e Direito), não restam dúvidas – e nisto parece existir um amplo consenso na doutrina – de que nem por isso o princípio fundamental do Estado social deixou de encontrar guarida em nossa Constituição. Além de outros princípios expressamente positivados no Título I de nossa Carta (como, por exemplo, os da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária etc.), tal circunstância se manifesta particularmente pela previsão de uma grande quantidade de direitos fundamentais sociais, que, além do rol dos direitos dos trabalhadores (arts. 7º. a 11 da CF), inclui diversos direitos a prestações sociais por parte do Estado (arts. 6º e outros dispersos no texto constitucional).⁹

O perfil de Estado, nesse horizonte, possui grande sintonia com os direitos fundamentais, “uma vez que o Estado de Direito exige e implica, para sê-lo, a garantia dos direitos fundamentais, ao passo que estes exigem e implicam, para sua realização, o reconhecimento e a garantia do Estado de Direito”.¹⁰

Esse é o magistério de Adriana da Costa Ricardo Schier:

o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento da pessoa, mediante a garantia a todos os indivíduos de um núcleo de direitos fundamentais, em uma perspectiva material e, por vezes, pela ação interventiva do poder público, limitada pelo Direito. [...] Portanto, é na esfera, não só do princípio democrático, mas também na do princípio do Estado Social que tal concepção se legitima, na medida em que a consagração dos direitos sociais permite que as esperanças da coletividade, na consecução de uma sociedade livre, justa e solidária se dirijam ao Estado.¹¹

Foi sob essa mirada que a CF/88 elevou a educação a direito fundamental social, catalogando-a no artigo 6º., caput, e, ao construir um sistema constitucional educacional, previu no artigo 205 que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo direito de todos e dever do Estado, da família e, em regime de colaboração, da sociedade.

Nesta senda, o texto constitucional de 1988 recebeu, quanto à temática educacional, forte influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que se consolidou na segunda metade do século 20 sob a estrutura de declarações e

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 63.

¹⁰ Ibidem, p. 61.

¹¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Editora Ithala, 2016, p. 157-158.

tratados, em uma trajetória histórica que indica a clara preocupação do homem com a sua instrução.¹²

Destaca-se, nessa perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 10 de dezembro de 1948 através da Resolução n. 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas, como primeiro documento relevante na busca pela universalização, reconhecendo a educação como um direito básico do ser humano. De acordo com tal documento, a educação deve ser orientada ao desenvolvimento individual, ao respeito pelas liberdades fundamentais e à promoção da compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, em prol da manutenção da paz.¹³

Posteriormente, a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1959, dispôs que a criança tem direito a receber uma educação gratuita e compulsória, ao menos no nível fundamental, por meio de um ensino que promova a cultura geral e a capacidade crítica, em condições de igualdade.¹⁴

É digno de registro, também, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1966, que estabeleceu a responsabilidade dos Estados por uma educação que deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. O documento enaltece, também, que a educação deve capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos.¹⁵

Ainda, o Protocolo de São Salvador, adotado pela Assembleia da Organização dos Estados Americanos em novembro de 1988, adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica), reconheceu a importância da promoção de um ensino básico para as pessoas

¹² CAGGIANO, Mônica Herman Salem. A Educação: Direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine Righetti. (Org.). **Direito à Educação. Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Programa UNITWIN/ Cátedra UNESCO/ Edusp, 2009, p. 19-38.

¹³ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁴ USP. **Declaração dos Direitos da Criança de 1959**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁵ LIMA, Carolina Alves de Souza. A conquista da educação como direito fundamental. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, ano 9, n. 32, p. 1130-1131, maio/ago. 2015.

em idade regular e às que não tiverem recebido o ensino completo na idade apropriada, além do estabelecimento de programas de ensino diferenciados para os deficientes.¹⁶

Para Mônica Caggiano, ao avaliar os reflexos desse cenário internacional na constituinte de 1987, demonstra-se a perspectiva de “oferecer maior favorecimento ao direito à educação, ampliando o território constitucional com os elementos decorrentes das declarações contemporâneas, a buscar concretização fática à prerrogativa de educação que, a par de inerente ao ser humano, configura exigência no tocante ao próprio desenvolvimento da humanidade”.¹⁷

Diante desse desenho, é possível sustentar que a CF/88 oferece ao direito à educação fundamentalidade formal e material.

A fundamentalidade formal, que decorre da previsão no catálogo do Título II da Constituição apresenta as seguintes dimensões: (i) as normas de direito fundamental têm superior hierarquia em relação às demais normas da ordem jurídica; (ii) estão submetidas aos limites formais e materiais de revisão e emenda constitucional, previstos no artigo 60 da CF/88; (iii) e em virtude do disposto no parágrafo primeiro do art. 5º., têm aplicabilidade imediata e vinculam todos os Poderes Públicos.¹⁸

A fundamentalidade material, por sua vez, compreende a relação entre o direito à educação e o núcleo de valores que informa a Constituição, especialmente os princípios enumerados no Título I da CF/88, dentre os quais a cidadania e a dignidade da pessoa humana, assim como sua decorrência de direitos previstos em tratados internacionais (art. 5º., § 2º., CF/88).¹⁹

A questão que se coloca, neste ponto, é sobre a fundamentalidade do direito à educação de qualidade (princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino ou princípio da qualidade do ensino), previsto fora do catálogo do Título II, mais especificamente no art. 206, VII, da CF/88 (Título VIII, que trata da Ordem Social).

A partir de uma interpretação sistemática do texto constitucional, é possível perceber que o artigo 6º. determinou que a proteção dos direitos sociais ali

¹⁶ CIDH. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁷ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Op. cit., p. 19-38.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, p. 75-76.

¹⁹ Ibidem, p. 76.

estatuídos se daria “na forma desta Constituição”, remetendo o constituinte, assim, ao Título VIII, que trata da ordem social, em que são pormenorizados, em diversos dispositivos, a forma como se dará a efetivação.

Todavia, lembra Ingo Wolfgang Sarlet, ao advogar uma concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais, que a própria Constituição, especialmente a partir do disposto no § 2º. do artigo 5º., prevê direitos fundamentais fora do catálogo do Título II, de forma dispersa no texto constitucional. Como exemplo o autor refere os direitos fundamentais sociais previstos no título da Ordem Social, os direitos decorrentes dos princípios e do regime constitucional, sem olvidar os direitos oriundos de tratados internacionais.²⁰

Na ótica de José Carlos Vieira de Andrade, a fundamentalidade material dos direitos fundamentais reside na presença da intenção de explicitar o princípio da dignidade da pessoa humana.²¹

Na mesma toada, Ana Carolina Lopes Olsen enfatiza parecer acertado reconhecer no princípio da dignidade da pessoa humana o critério material por excelência dos direitos fundamentais sociais, condutor da identificação de direitos fundamentais fora do catálogo, inclusive implícitos.²²

Paulo Gustavo Gonet Branco, na mesma linha, leciona que “os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são, pois, pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana”.²³

Arremata Ingo Wolfgang Sarlet, no que tange com a nota de fundamentalidade dos direitos fundamentais,

que somente a análise do seu conteúdo permite a verificação de sua fundamentalidade material, isto é, da circunstância de conterem, ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa humana. É, portanto, evidente que uma conceituação meramente formal, no sentido de serem direitos fundamentais aqueles que como tais foram reconhecidos na Constituição, revela sua insuficiência também para o caso brasileiro, uma vez que a nossa Carta Magna, como já referido, admite expressamente a existência de outros direitos fundamentais que não os

²⁰ Ibidem, p. 83-84 e 95.

²¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**, 3ª. ed., Coimbra: Almedina, 2004, p. 306.

²² OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2012, p. 24 e 32.

²³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 313.

integrantes do catálogo (Título II da CF) [...].²⁴

Neste panorama, para além do direito à educação, sob um ponto de vista amplo²⁵, o direito à educação de qualidade pode assumir íntima ligação com a dignidade da pessoa humana, assim como com os demais fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, angariando fundamentalidade material.

A avaliação do conteúdo do princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, CF/88), seja com vistas a perquirir sua fundamentalidade seja para perscrutar a sua eficácia²⁶, desafia, no entanto, o estudo de temas complexos da teoria dos direitos fundamentais, os quais, dada a delimitação da pesquisa, serão analisados em seus atributos principais, essenciais à compreensão das questões centrais postas.²⁷

Os direitos fundamentais desempenham funções variadas na sociedade atual e na ordem jurídica, quadro que faz com que a sua própria estrutura não seja unívoca e propicia algumas classificações, úteis para a compreensão do conteúdo e da eficácia dos vários direitos.

Revela-se importante, assim, conhecer algumas tentativas mais notáveis de classificação conforme o papel desempenhado pelos direitos fundamentais.

Um esforço de sistematização que se tornou clássico e ainda mantém atualidade, servindo de ponto de partida para outros desenvolvimentos teóricos, é a teoria dos quatro status de Georg Jellinek, que, para Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, foi responsável pela distinção das funções dos direitos fundamentais na relação entre o particular e o Estado, por meio dos conceitos de status.²⁸

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, p. 76.

²⁵ LIMA, Marcela Catini de. Eficácia e efetividade do direito à educação enquanto direito fundamental social à luz da Constituição de 1988. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia** - Unibrasil, vol. 7, n. 7, p. 352-378, jan./jun. 2010.

²⁶ MARTA, Taís Nader; ABUJAMRA, Ana Carolina Peduti. Regime de proteção dos direitos fundamentais sociais: cláusula pétrea ou limite material implícito.. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia** - UniBrasil, v. 7, n. 7, p. 154-173, jan./jun. 2010.

²⁷ Para um recorte mais amplo do que o adotado na presente pesquisa, sobre o regime jurídico dos direitos fundamentais, ver: ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976, 3ª. ed., Coimbra: Almedina, 2004; SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional; NOVAIS, Jorge Reis. As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição. Coimbra: Coimbra, 2003; ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2017; SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2011; STEINMETZ, Wilson. Colisão de direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001; dentre outros.

²⁸ PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 44-46.

Robert Alexy também destaca a influência da teoria dos status para as conclusões contemporâneas sobre os direitos fundamentais, sustentando que o “paradigma de uma teoria de posições globais abstratas é a teoria dos status, de Jellinek. Sua análise aqui não se justifica somente pela sua importância histórica como exemplo de uma grande construção jurídica, conceitual e teórica. Ela ainda tem grande relevância como fundamento de classificações dos direitos fundamentais”.²⁹

Os conceitos de status em Jellinek figuram, na lição de Marcos Augusto Maliska, da seguinte forma:

Quanto aos quatro *status* da teoria de Jellinek, o *status passivo* (*status subjectionis*) revela uma situação de subordinação do indivíduo aos poderes do Estado, sendo, neste contexto, meramente detentor de deveres e não de direitos, significando, por outro lado, que o Estado possui a competência de vincular o cidadão, juridicamente, por meio de mandamentos e proibições; o *status negativo* consiste uma esfera individual de liberdade, imune ao direito de império do Estado. Para Jellinek, a liberdade individual é a classe de ações dos súditos juridicamente irrelevantes para o Estado; o *status positivo* completa o *status negativo* (o *status positivo* é o reflexo do negativo), uma vez que ao indivíduo é assegurada, juridicamente, a possibilidade de poder fazer uso das instituições estatais e de exigir do Estado determinadas ações positivas; por fim, o *status activo* revela-se como o *status* da cidadania ativa, ou seja, ao cidadão surge a possibilidade de participar ativamente da vontade estatal. Portanto, o *status passivo* é o mandado de proibição que afeta o indivíduo, o *status negativo* é a liberação, o *status positivo* é o direito a algo e o *status activo* é a cidadania ativa.³⁰

Na classificação de Robert Alexy, além dos direitos de defesa (direitos a ações negativas), subdivididos entre direitos ao não impedimento de ações, direitos a não afetação de propriedades e situações, e direitos a não eliminação de posições jurídicas, destacam-se os direitos a ações positivas (direitos a prestações), fáticas ou normativas³¹, sendo estas classificadas pelo mestre alemão em três grupos: direitos a proteção; direitos a organização e procedimento; e direitos a prestações em sentido estrito”.³²

Para Ingo Wolfgang Sarlet, em classificação inspirada em Jellinek e Alexy, enquanto os direitos de defesa (*status libertatis* e *status negativus*) dirigem-se, em princípio, a uma posição de respeito e abstenção por parte do Poder Público, os direitos a prestações, que, de modo geral, e ressalvados os avanços registrados ao

²⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 254.

³⁰ MALISKA, Marcos Augusto. op. cit., p. 139.

³¹ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 196-202.

³² Ibidem, p. 444.

longo do tempo, podem ser reconduzidos ao *status positivus* de Jellinek, implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material.³³

É digno de registro, nesse ponto, o estudo de Peter Häberle, que, ao tempo em que também reconhece a importância da teoria do status de Jellinek, propõe um caminho de revisão fundamentado na democracia e a serviço da justiça social dos direitos fundamentais, ganhando destaque, em paralelo aos demais status, o *status activus processualis*, por meio do qual se apresenta o Estado Prestacional e, sobretudo, sua relação com a ideia de procedimento.³⁴

Nessa perspectiva de abordagem do papel dos direitos fundamentais, portanto, os direitos a prestações estão vinculados à noção de que ao Estado compete, além da não intervenção injustificada na esfera de liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a função de dispor de meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais.

Os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa do Poder Público.³⁵

Daniel Wunder Hachem também firma posição no sentido de que, para além de defesa contra investidas do Estado, figuram os direitos prestacionais como prestações materiais, fornecidas no mundo dos fatos, e prestações normativas, ligadas à proteção do direito fundamental contra ações de outros particulares e à criação de órgãos, instituições e procedimentos que viabilizem de forma universalizada o desempenho das demais funções.³⁶

Em que pese essa classificação indique a predominância das normas de direitos fundamentais como direitos de defesa ou a prestações, importa registrar a

³³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, p. 191.

³⁴ HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 48-55.

³⁵ MENDES, Gllmar Ferreira. **Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, n. 8, p. 131-142, 2004.

³⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**- UniBrasil, v. 14, n. 14.1, p. 618-688, ago./dez. 2013.

leitura contemporânea no sentido de que um direito de natureza nitidamente defensiva também pode assumir o caráter prestacional, enfeixando pretensões jurídicas distintas.

Nessa ótica, Robert Alexy, ao concluir que as normas de direitos fundamentais encerram um feixe de posições jusfundamentais, comenta que um mesmo dispositivo normativo pode gerar diversas normas, com estrutura deôntica de direito de defesa ou de direito a prestação.³⁷

Na lição de Jorge Reis Novais, toda norma de direito fundamental detém conteúdo que confere ao cidadão posições subjetivas em face do Estado (dimensão subjetiva) e, ao Estado, impõe deveres de cunho objetivo (dimensão objetiva), pois “da própria existência de um direito subjetivo [...] dirigido ao Estado, resulta sempre uma dimensão objetiva”.³⁸

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, também, ressaltam a duplicidade de dimensões dos direitos fundamentais:

Os direitos fundamentais produzem relevantes efeitos jurídicos ao incidirem sobre os Poderes Públicos e sobre os particulares. Eles podem ser encarados a partir de duas perspectivas: subjetiva e objetiva. A primeira delas confere ao titular a possibilidade de exigir judicialmente o atendimento do dever jurídico objetivamente imposto ao Estado, tendo como principal característica, portanto, a exigibilidade da posição jurídica protegida pelo direito fundamental. A segunda – dimensão objetiva – impõe aos Poderes Públicos o dever de interpretar o ordenamento jurídico à luz dos valores objetivamente protegidos pelos direitos fundamentais e de adotar medidas destinadas a propiciar sua integral satisfação, independentemente de provocações ou exigências apresentadas pelo seu titular.³⁹

Na leitura da perspectiva objetiva, Ingo Wolfgang Sarlet observa “conterem os direitos fundamentais uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais”.⁴⁰

A dimensão objetiva, assim, faz com que os direitos fundamentais não sejam considerados exclusivamente sob a ótica individualista, mas, igualmente, que o bem por ele tutelado, seja visto como um valor em si, a ser preservado e fomentado.⁴¹

³⁷ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 251.

³⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 68.

³⁹ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 117.

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, p. 152.

⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, p. 344.

Jorge Reis Novais ressalta, ainda, a multifuncionalidade dos direitos fundamentais, porquanto de cada direito fundamental podem ser extraídos diversos deveres – respeito, proteção e promoção –, decorrentes de incumbências de distintas naturezas que se dirigem ao Estado, enquanto destinatário primário dos direitos fundamentais.⁴²

Trata-se de uma visão ampla da norma de direito fundamental, na qual se incluem pretensões de direitos subjetivos e deveres objetivos dedutíveis expressa e implicitamente dos enunciados normativos que versam sobre um mesmo direito fundamental.

A partir das teorias da bidimensionalidade e multifuncionalidade, é possível sustentar que os direitos fundamentais previstos no texto constitucional, independentemente de serem catalogados como individuais ou sociais, ao gozarem de idêntico tratamento, possuem tipicidade cujo conteúdo alicerça-se na imposição ao Estado de deveres de defesa e de prestação.

Ao direcionarem o foco ao direito à educação, que congrega diversas posições jurídicas e atua com multifuncionalidade, concluem Fernando Borges Mânica e William Geraldo Azevedo:

O cidadão pode escolher em qual escola matriculará o seu filho, se na pública ou na privada, devendo o Estado abster-se (não interferir) nesta decisão (dimensão da defesa). O Estado, por sua vez, deve promover a educação (art. 205 da CF/1988), assegurando a existência de professores qualificados nas salas de aula, os quais, no dia a dia, se incumbirão da tarefa de lecionar (prestação fática). No que concerne à função de proteção contra os particulares, cabe ao Estado a criação de normas que definam padrões de qualidade, para que os particulares não prestem serviços educacionais abaixo dos níveis adequados. Ainda, cabe ao Estado regular como se dará o acesso ao ensino público, tais como a divisão de acesso por bairros, a forma de se efetuar a matrícula, etc. (função de procedimento). Por fim, é de competência do Estado a criação, ampliação e a manutenção das escolas públicas, estruturando-as e equipando-as adequadamente (função de organização), a fim de garantir a prestação da educação básica gratuita aos cidadãos.⁴³

Na apreciação similar de Daniel Wunder Hachem:

O mesmo se diga em relação ao direito à educação. Na sua condição de direito fundamental como um todo, ele engloba diversas pretensões

⁴² NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**, p. 53.

⁴³ MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Parcerias público-privadas como instrumento de desenvolvimento da infraestrutura educacional no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 19, n. 75, p. 195-215, jan./mar. 2019.

jurídicas específicas, tais como: (i) a liberdade de aprender e ensinar, sendo defesa a imposição de métodos educacionais pelo Estado (função de defesa); (ii) a prestação de atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência (função de prestação fática); (iii) a criação de órgãos e pessoas jurídicas que ofereçam gratuitamente o serviço público de educação (função de organização); (iv) a regulamentação de como se dará o acesso igualitário aos estabelecimentos públicos de ensino, tais como as universidades (função de procedimento); (v) a criação de normas que definam critérios de padrão de qualidade, bem como a sua fiscalização pelo órgão competente, para impedir que a exploração dessa atividade pelos particulares seja realizada abaixo dos níveis adequados (função de proteção). Nos exemplos citados, cada uma dessas pretensões jurídicas pode ser identificada em um dispositivo específico da Constituição Federal (art. 206, I, II, IV, VII e art. 208, III).⁴⁴

Vislumbra-se o direito à educação, assim, com conteúdo multifacetado, não apenas adstrito ao direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também, como uma política educacional, envolvendo o direito a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas para a formação e desenvolvimento da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade instrumentos a alcançar os seus fins.⁴⁵

José Joaquim Gomes Canotilho salienta a importância da organização e procedimento para a garantia de direitos fundamentais ao reconhecer que o acesso aos “bens sociais é indissociável da preexistência de instituições, esquemas organizatórios e procedimentos que forneçam o suporte logístico, institucional e material assegurador da dinamização dos direitos sociais. Neste sentido, a efectivação do acesso aos graus mais elevados de ensino impõe, pelo menos, a “maximização” dos estabelecimentos públicos existentes [...]”.⁴⁶

Nesta esteira, Ingo Wolfgang Sarlet destaca que a organização e o procedimento se encontram a serviço dos direitos fundamentais, podendo ser condições de sua efetivação. Lembra, ainda, o autor, que é na esfera infraconstitucional que essas dimensões ganham maior relevância, posto que é o legislador que, no mais das vezes, cria estruturas organizacionais e estabelece procedimentos reclamados por direitos fundamentais.⁴⁷

⁴⁴ HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, Unisinos, n. 11, v. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.

⁴⁵ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Op. cit., p. 19-38.

⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a. ed. Coimbra: Almedida, 2003, p. 483.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, p. 203-205.

No entanto, conquanto seja dever constitucional do Estado o provimento de prestações, fáticas e normativas, para concretizar o direito à qualidade na educação básica pública, cabe questionar “se, e em que medida, as ações com o propósito de satisfazer tais pretensões podem ser juridicizadas, isto é, se, e em que medida, tais ações se deixam vincular juridicamente”.⁴⁸

Trata-se de indagar, portanto, o grau de exigibilidade ou vinculação ao Poder Público de pretensões jurídicas ou prestações enfeixadas por um mesmo direito fundamental, a exemplo do direito à educação básica de qualidade, espaço em que figuram fatores diversos de análise, como a sujeição a determinadas reservas jurídicas e fáticas e a concreção normativa da pretensão jurídica.⁴⁹

Nesse contexto de avaliação dos deveres prestacionais de direitos fundamentais, figuram, não raro, intensos condicionamentos, dentre os quais destacam-se as reservas políticas e financeiras.

Jorge Reis Novais conceitua o que denomina de reserva do politicamente adequado ou oportuno, como prerrogativa ao Poder Público de avaliação

só infirmável e controlável pelo poder judicial quando há um conteúdo suficientemente determinado de protecção devida que se retira da norma jusfundamental ou quando a protecção prestada ficou aquém de um patamar mínimo de protecção exigível, se se quiser, quando há lesão do direito fundamental desprotegido ou insuficientemente protegido por facto de o poder público em omissão ter violado o princípio da proibição do défice.⁵⁰

Ao analisar o tema, Daniel Wunder Hachem salienta que a reserva do politicamente adequado ou oportuno “expressa as possibilidades de restrição de um direito fundamental na definição dos meios necessários à sua proteção ou promoção”⁵¹, competindo ao Estado decidir, na esfera de apreciação política, diante de amplo rol de mecanismos e estratégias, quais serão manejados com o desiderato de objetivamente garantir a prestação do direito.

No que toca ao direito fundamental à educação básica de qualidade, cabe ao Poder Público, portanto, apreciar politicamente meios a serem manejados à

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 131-142.

⁴⁹ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra, Coimbra Editora., 2010, p. 278

⁵⁰ Ibidem, p. 277.

⁵¹ HACHEM, Daniel Wunder. **São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais**, p. 404-436.

concretização do direito, sendo exigíveis, em linha de princípio, apenas aquelas prestações reconhecidas como integrantes do conteúdo substantivo do direito.⁵²

De outro lado, apresenta-se a reserva do financeiramente possível como elemento que, no caso concreto, poderá justificar a limitação da concretização do direito fundamental, quando se mostrar necessária atuação dispendiosa por parte do Estado.

Cuida-se de admitir a finitude dos recursos públicos, aliada da discricionariedade quanto às escolhas alocativas orçamentárias, diante de diversas finalidades constitucional e legalmente previstas, daí decorrendo que nem todas as pretensões a prestações materiais do Estado poderão ser exigíveis, quadro que pode ensejar limitações ao conteúdo do direito.

Na lembrança de Jorge Reis Novais:

Se a realização de um direito é condicionada pela existência de correspondentes recursos financeiros, tal não destrói a qualidade jusfundamental da garantia em causa, mas atenua significativamente as possibilidades de controlo judicial das acções e, sobretudo, das omissões que o poder público justifique com base em tal condicionamento.

A relevância do condicionamento não deriva tanto, como dissemos, de uma ausência objectiva, absoluta, de meios financeiros para realizar um direito – até porque, se tal ocorresse, as possibilidades de um controlo efectivo sobre a real ou pretensa falta de dinheiro seriam maiores-, mas porque, numa situação de escassez moderada, como a que vivemos, a dificuldade financeira remete, sobretudo, para uma questão de competência de decisão de alocação dos recursos financeiros escassos.⁵³

Essas hipóteses de condicionamentos devem ser avaliadas conjugadamente com a análise do conteúdo essencial do direito fundamental, quadro que desafia a leitura acerca da necessidade de o Estado agir com o escopo de defendê-lo ou realizá-lo com um mínimo de eficácia e, de outro lado, do dever estatal de sua realização máxima, de acordo com as condições fáticas e jurídicas vigentes.

Nesse campo, figuram as teorias relativas ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, analisadas, na pesquisa, a partir da teoria dos princípios proposta por Robert Alexy.

Na lição desse autor⁵⁴, os direitos fundamentais (inclusive os clássicos direitos de liberdade), podem estar previstos em normas que ostentam a estrutura

⁵² Idem.

⁵³ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**, p. 279.

⁵⁴ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 70 e seguintes.

jurídica de princípio ou de regra, figurando predominantemente na forma de princípio.

No processo de diferenciação entre princípios e regras de direitos fundamentais, ambos com eficácia ou força normativa no ordenamento jurídico, calha lembrar de Ronald Dworkin, para quem a diferença central é de natureza lógica, sendo que enquanto os princípios atuam como razões que podem levar a uma determinada decisão, e, portanto, são aplicados conforme uma dimensão de peso ou importância, de modo que podem influenciar na decisão em maior ou menor grau, as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada, cabendo sobre ela tão somente um juízo de validade que irá definir a sua aplicação ou não a determinado caso concreto.⁵⁵

Neste ponto, Robert Alexy, ao tempo em que sustenta uma diferença especialmente de qualidade ou substancial, isto é, não meramente quantitativa, entre regras e princípios, advoga que os princípios, como mandamentos de otimização, são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, enquanto as regras possuem mandado definitivo *prima facie*, obrigando ao cumprimento de um mandamento deôntico (proibição, obrigação ou permissão), também segundo as circunstâncias jurídicas e fáticas nelas previstas, que só podem ser aplicadas ou afastadas integralmente.⁵⁶

Ambos, regras e princípios, compõe a ordem jurídica, na lembrança de Paulo Ricardo Schier, ordenando e unificando o sistema jurídico a partir de determinados elementos e dados interiores.⁵⁷

Para o autor, os princípios, dadas as suas características de abstratidade, indeterminação, vaguidade, baixa densidade normativa, etc, apontam para a abertura do sistema, a qual “possibilita vislumbrar o Direito como um sistema dinâmico, em constante evolução e construção, em constante diálogo com as realidades social, econômica e jurídica, capacitando a sua atualização mediante certa aprendizagem dos dados jurídicos com os históricos (e vice-versa)”.⁵⁸

Ao referirem-se ao modelo brasileiro, Carlos Luiz Strapazzon e Adriana Inomata lembram que o texto constitucional é um articulado de princípios implícitos e

⁵⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 39-43.

⁵⁶ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 90-91 e 103-106.

⁵⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional**. Porto Alegre: Editora Sergio Antônio Fabris, 1999, p. 88.

⁵⁸ Ibidem, p. 90.

explícitos. E também, “que o legislador constituinte ponderou a partir desses princípios e, com base em princípios políticos e morais oficiais formulou regras constitucionais a fim de fixar obrigações, proibições, imunidades, competências e, obviamente, compor e harmonizar um certo número de interesses conflitantes com que se deparava”.⁵⁹

O direito fundamental à educação de qualidade figura como princípio na CF/88 (art. 206, VII), expressando, além de um consenso normativo geral, um potencial dissenso sobre o seu conteúdo (noções sobre a qualidade do ensino).

Nesse panorama, há quem reconheça no citado princípio, como se verá, uma agenda estreita para a educação, lastreada na padronização curricular escolar e na medição estandardizada da qualidade ofertada. De outro norte, há quem vislumbre, de forma ampla, o âmbito de proteção jurídica conferida pelo princípio, em vista de promover a máxima qualidade que se possa almejar, consideradas as condições fáticas e jurídicas envolvidas na promoção.⁶⁰

A compreensão do conteúdo jurídico do direito à qualidade na educação básica pública, em vista de abstrair a sua fundamentalidade material e extrair o alcance de deveres a serem cumpridos pelo Poder Público, demanda a análise, mesmo que breve, da relação entre direitos e restrições ou configurações (teorias interna e externa), assim como de teorias que envolvem o suporte fático de direitos fundamentais (restrita e ampla).

Para a teoria interna, na leitura de Robert Alexy, os direitos fundamentais possuem conteúdo sempre estabelecido de antemão, garantido definitivamente, em uma estrutura de regra e com validade estrita (raciocínio do tudo ou nada). Destaca o autor que, para os adeptos dessa corrente, não há duas coisas (o direito e sua restrição), mas apenas uma: o direito com um determinado conteúdo, ou seja, o conceito de restrição não é admitido, dando lugar ao conceito de limite.⁶¹

Assim, a teoria interna propõe o ônus de fundamentar a limitação de direitos fundamentais a partir de dentro, sem demandar restrições externas. Recorre-se para este fim a estratégias como a dos limites imanentes (que são concebidas como

⁵⁹ STRAPAZZON, Carlos Luiz; INOMATA, Adriana. Restrições, Privações e Violações de Direitos Constitucionais Fundamentais. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n.32, p.85-104, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2017/10/N.32-06.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

⁶⁰ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 27.

⁶¹ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 277

alternativa ao sopesamento) ou como as extraídas da teoria institucional dos direitos fundamentais de Peter Häberle.⁶²

A teoria institucional dos direitos fundamentais, abordada aqui apenas em vista de contextualização, ao tempo em que reconhece que os direitos fundamentais possuem uma dupla dimensão (subjéctiva e objectiva-institucional), exalta o papel do legislador na interpretação dos direitos fundamentais ao fortalecer a liberdade institucionalizada.⁶³

Em outros termos, a teoria empresta ênfase ao papel da lei na promoção da adequação dos direitos fundamentais à realidade social, oportunizando aos direitos fundamentais, segundo seu escopo, orientação e medida; segurança e protecção; conteúdo e tarefa⁶⁴. Para tanto, admite Häberle um espaço de configuração dos direitos fundamentais, visto não como restrição da intervenção estatal, mas como limitação do conteúdo de cada direito.⁶⁵

Para Ernest-Wolfgang Böckenförde, a concepção institucional dos direitos fundamentais propõe que a lei não se apresenta como uma intervenção ou limitação na esfera de liberdade do indivíduo, mas como forma de favorecimento e realização dessa liberdade.⁶⁶

A adopção da teoria interna, no entanto, conforme alerta Ana Carolina Lopes Olsen, gera sérios riscos de, na prática, legitimarem-se restrições a direitos fundamentais, sem maior controlabilidade:

Verifica-se que a questão da restrição aos direitos fundamentais é eliminada sob o aspecto lógico, entretanto, na prática ele permanece, na medida em que os poderes constituídos, sob o pretexto de configurar ou concretizar os direitos fundamentais, “revelando seus limites imanescentes” podem, na realidade, modificar o conteúdo destes direitos, reduzindo o alcance das posições jurídicas que eles outorgariam aos seus titulares. A actividade restritiva recebe a roupagem de actividade “conformadora”, e com isso deixa de estar sujeita ao controle constitucional, como a existência de autorização da Constituição para a redução do conteúdo do direito “conformado”, a reserva de lei, e a proporcionalidade.⁶⁷

⁶² SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 135-136.

⁶³ HÄBERLE, Peter. **La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales**, Madrid: Dykinson, 2003, p. 73.

⁶⁴ Ibidem, p. 99.

⁶⁵ Ibidem, p. 115.

⁶⁶ BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. **Escritos sobre derechos fundamentales**. BadenBaden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 53-54.

⁶⁷ OLSEN, Ana Carolina Lopes, op. cit., p. 123.

De outra banda, a teoria externa, que possui laços estreitos com a teoria dos princípios de Robert Alexy⁶⁸, ao distinguir entre direitos fundamentais de um lado, e restrições a estes direitos de outro, como elementos separados e distintos - entre os quais existe uma relação de restrição - sustenta que direitos fundamentais são garantidos por normas que consagram um direito *prima facie*, com um suporte fático amplo, sobre o qual poderá incidir a restrição, em um segundo momento.

Diante desse cenário, leciona Luís Prieto Sanchis:

Sin embargo, más allá de esto, la idea de que los derechos aparecen delimitados desde la Constitución, o de que entre los derechos y sus límites existen fronteras nítidas, creo que es una idea errada: desde la Constitución, es imposible formular un catálogo exhaustivo de los supuestos de aplicación de los derechos, así como de todas sus excepciones. Los derechos fundamentales operan como principios en el sentido que intentó ser expuesto en el capítulo anterior, y ello significa que no pueden ser delimitados al modo de las reglas, esto es, según un criterio de jerarquía o especialidad.

[...]

El límite se configura así como externo al derecho y éste, a su vez, adopta una doble fisonomía: antes de la ponderación presenta un carácter abierto, potencial o *prima facie* y sólo después de la ponderación se transforma en cerrado, real o definitivo: si la ley limitadora no supera la ponderación, el contenido definitivo del derecho será coincidente con el atribuido *prima facie*; si, en cambio, la ley y, por tanto, el límite se acredita como justificado, el contenido definitivo será más reducido que el aparente o *prima facie*.⁶⁹

Segundo o modelo proposto por Robert Alexy, o suporte fático amplo dos direitos fundamentais é composto pelo âmbito de proteção e pela intervenção, nele não se incluindo a justificação constitucional à intervenção que, segundo o autor, pertence à posterior fase de aferição da compatibilidade constitucional da restrição externa.⁷⁰

Virgílio Afonso da Silva sugere, por sua vez, a inclusão neste conceito de um terceiro elemento, consistente na fundamentação constitucional. Na acepção do autor, o suporte fático amplo de um direito fundamental deve conjugar os elementos do âmbito de proteção e da intervenção, a eles contraposta a fundamentação constitucional (ausência de motivação idônea para justificar a intromissão ou

⁶⁸ Em sentido parcialmente contrário, Jorge Reis Novais defende que a teoria de Alexy é uma teoria autônoma, que não se enquadra nem nos pressupostos da teoria interna, nem nos da teoria externa, cf. **As Restrições aos Direitos Fundamentais**, p. 322.

⁶⁹ SANCHÍS, Luis Prieto. **Justicia constitucional y derechos fundamentales**. Trotta: Madrid, 2003, p. 104-105.

⁷⁰ ALEXY, Robert. Op. cit., 308-309 e 323-324.

omissão), elementos que, preenchidos, dão ensejo à consequência jurídica da norma que garante esse direito.⁷¹

Nessa ótica, sob o ponto de vista da dimensão de defesa, tão somente mediante a conjugação de ambos os elementos (direito de defesa e intervenção não justificada) é que a leitura do suporte fático permite extrair a consequência jurídica (abstenção ou término da intromissão na vida privada do titular do direito):

No caso da dimensão negativa das liberdades públicas, o modelo proposto expressava que quando o Estado intervém no âmbito de proteção de um direito fundamental, e essa intervenção não é suficientemente fundamentada, deve ocorrer a consequência jurídica da liberdade, que é a exigência de abstenção estatal. Ou seja, no processo de controle de constitucionalidade, se se verifica o preenchimento do suporte fático (intervenção não-fundamentada no âmbito de proteção de um direito), a consequência jurídica (exigência de abstenção estatal) consiste, em geral, na declaração da inconstitucionalidade da intervenção em questão (lei, medida provisória etc.) e na volta ao status quo ante.⁷²

Todavia, diante de direitos a prestações, em sentido amplo (dimensões subjetiva e objetiva), considerando que eventuais problemas decorrem da falta de realização de direitos (omissão ou insuficiência de ação estatal), o suporte fático, ainda na lição de Virgílio Afonso da Silva, exige alterações em seus elementos, restando o âmbito de proteção composto por ações estatais que fomentem a realização do direito, enquanto a intervenção, a exemplo da intervenção legislativa, ao contrário da dimensão negativa, denota omitir-se ou agir de forma insuficiente. Quanto ao último elemento do suporte fático, a fundamentação constitucional, refere-se à justificação quanto à omissão ou ação estatal insuficiente.⁷³

Em outros termos, quando aplicado à dimensão prestacional de direitos fundamentais, o modelo de suporte fático amplo requer adaptações dos conceitos de âmbito de proteção (deve incorporar a realização de obrigações positivas) e de intervenção (o que está em jogo não é o controle dos excessos de atuação, mas a não atuação juridicamente devida).

Portanto, quando uma ação estatal que deveria promover um direito prestacional não é realizada e para isso não há fundamentação constitucional, a

⁷¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**, p. 76.

⁷² Idem.

⁷³ Ibidem, p. 77-78.

consequência jurídica é o reconhecimento de um direito definitivo (dever do Estado) à realização dessa ação.⁷⁴

No destaque de Orlando Luiz Zanon Junior, “para os direitos a ações positivas (prestações públicas) concorrem a carência (âmbito de proteção) e a inércia estatal (intervenção, sob a forma de não agir ou insuficiência da atuação), cuja conjugação acarreta a obrigação de atuar, de fomentar ou de compensação de danos (consequência)”.⁷⁵

As perspectivas da teoria do suporte fático amplo vão ao encontro da teoria externa ao não excluir ou limitar previamente qualquer pretensão de ver protegido determinado bem no âmbito de proteção do direito, isto é, incluindo no âmbito de proteção dos direitos fundamentais toda ação, fato, estado ou posição jurídica que tenha qualquer característica que, isoladamente considerada, faça parte do âmbito temático ou do âmbito da vida de um determinado direito fundamental.⁷⁶

Essa amplitude do suporte fático dos direitos fundamentais, de defesa ou prestacionais, gera efeitos na definição de como controlar as suas restrições ou conformações, assim como na fundamentação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais.

O referido alargamento do suporte fático, inerente à teoria ampla, ao refutar a existência de limites imanes aos direitos fundamentais, desloca a delimitação da proteção jurídica para a fase de interpretação e aplicação nos casos concretos.

Destaca-se, neste ponto, que o decisivo nas teorias em apreço não é a avaliação do âmbito de proteção ou do conceito de intervenção, mas, sim, a argumentação possível quanto à fundamentação constitucional da intervenção, que leve em conta as variáveis de uma situação concreta e deliberação final quanto a sua constitucionalidade (restrição/conformação permitida) ou inconstitucionalidade (violação).

Nessa ótica, em contrapartida, a noção restritiva de suporte fático de direitos fundamentais advoga a exclusão de antemão de determinadas ações do âmbito de proteção de um direito fundamental (avaliando, de forma apriorística, o que se inclui e o que não se inclui nesse espaço), fundamentada na busca pela essência do direito e na rejeição da ideia de colisão entre direitos fundamentais.

⁷⁴ Ibidem, p. 78.

⁷⁵ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Limitações infraconstitucionais aos direitos fundamentais. RFD-**Revista da Faculdade de Direito** - UERJ, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

⁷⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**, p. 72-73.

Sustenta, assim, a tese de que cada direito fundamental tem um conteúdo essencial absoluto, com barreiras intransponíveis, intangível a qualquer tipo de restrição externa, figurando como barreira última ao abuso de poder e correspondendo à finalidade ou ao valor que justifica o direito.⁷⁷

Luís Prieto Sanchis, ao lecionar sobre a teoria absoluta do conteúdo essencial, para a qual os direitos possuem um núcleo duro, indisponível, que não pode ser restringido externamente em nenhuma hipótese, alerta que tal teoria gera um risco de diminuição do nível de garantia dos direitos fundamentais, uma vez que pode se entender que a lei pode transitar livremente pelo espaço que não é protegido pelo conteúdo essencial:

Ésta es la llamada teoría absoluta, sostenida por-buena parte de la doctrina y de la jurisprudencia: en todo derecho -viene a decir- existe un «núcleo duro» indisponible que no puede ser restringido en ningún caso, ni siquiera aunque buenas razones para hacerlo. [...] En segundo término, que puede propiciar una disminución del nivel de garantías porque si se entendiera que, respetado el contenido esencial, la ley puede operar libremente en la esfera del derecho considerada como no esencial, resultaría que toda ley limitadora del «contenido adjetivo o periférico» debería reputarse legítima, aun cuando fuese arbitraria o no justificada.⁷⁸

Essa vertente teórica apresenta-se, segundo Virgílio Afonso da Silva, sob duas formas, a estática e a dinâmica. Para os defensores da tese absoluta e estática, o núcleo essencial é, simultaneamente, intangível e imutável, ou seja, não sofre mutações ao longo do tempo, apesar dos avanços sociais e tecnológicos. Já para os adeptos da teoria absoluta e dinâmica, são viáveis alterações no conteúdo essencial com o decurso da história, embora não admita relativizações em face de contingências.⁷⁹

Ao rejeitar-se a ideia de limitação *a priori* do âmbito de proteção, no horizonte metodológico da teoria dos princípios, optando-se por um modelo de suporte fático amplo, resta inevitável a rejeição da tese de conteúdo essencial absoluto dos direitos fundamentais, definido independentemente das condições fáticas e da colisão com outros princípios em situações concretas.⁸⁰

⁷⁷ Ibidem, p. 187.

⁷⁸ SANCHÍS, Luis Prieto. Op. cit., p. 116-117.

⁷⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**, p. 187-189.

⁸⁰ SANCHÍS, Luis Prieto. Op. cit., p. 117.

Isso não significa, no entanto, rejeitar a ideia de que os direitos têm um conteúdo essencial, mas, sim, tratar essa questão com toda a complexidade exigida pela realidade teórica e prática, o que implica adotar uma concepção relativista de tal conteúdo essencial.⁸¹

Digno de registro, aqui, que a teorização da garantia do núcleo essencial, como meio de proteção de direitos fundamentais, desenvolveu-se na Alemanha, à época da Constituição de Weimar, em um contexto de restrição de direitos fundamentais pelo Parlamento e de ausência de previsão constitucional de controle de constitucionalidade destas leis. No Brasil, de forma diversa, previu-se expressamente na CF/88 meios de controle da constitucionalidade (artigos 102, I, “a”, 103), bem como alçaram-se os direitos fundamentais a cláusulas pétreas, intangíveis até mesmo pelo poder de reforma da Constituição (CF, art. 60, § 4º, IV).⁸²

No entanto, a teoria do conteúdo essencial dos direitos fundamentais revela-se de grande valia também no cenário brasileiro, a exemplo de sua importância, como destacado, para avaliação da fundamentalidade e eficácia dos direitos.

A teoria do conteúdo essencial relativo sustenta que o núcleo essencial deve ser averiguado no caso concreto, levando em consideração as restrições ou configurações incidentes, razão por que demanda um elevado ônus argumentativo quanto à intervenção, via aplicação da regra da proporcionalidade, denotando, ao final e ao cabo, o fortalecimento do escopo do que é juridicamente protegido, para além de permitir maior controlabilidade pela argumentação e segurança jurídica.

Assim, se um dispositivo legal restringe ou conforma um direito fundamental com o fim de realizar ou proteger outros bens jurídicos mais importantes, ele não necessariamente afeta o conteúdo essencial do direito restringido. O cenário de definição quanto ao que é essencial e, portanto, a ser protegido, depende das condições fáticas e das colisões entre direitos e interesses no caso concreto.

Nessa ótica, Virgílio Afonso da Silva conclui que “a garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais nada mais é que a consequência da aplicação da regra da proporcionalidade nos casos de restrições a esses direitos”, sendo que “restrições a direitos fundamentais que passam no teste da proporcionalidade não afetam o conteúdo essencial dos direitos restringidos”⁸³, razão por que restrições a

⁸¹ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 150.

⁸² OLSEN, Ana Carolina Lopes. Op. cit., p. 156.

⁸³ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**, p. 197.

direitos fundamentais, mesmo que ínfimas, se não passarem pelo filtro da proporcionalidade, violam o conteúdo essencial do direito fundamental.

Na mesma linha de argumentação, para Orlando Luiz Zanon Junior,

os limites para atividade conformadora e restritiva de direitos fundamentais pelo legislador infraconstitucional residem exatamente na ponderação dos interesses envolvidos na temática objeto da legislação complementar ou ordinária a ser produzida, observadas as possibilidades fáticas e jurídicas existentes, de acordo com a meta-regra da proporcionalidade.⁸⁴

A avaliação ou teste de proporcionalidade funciona a partir da verificação da proporcionalidade em etapas argumentativas, sendo as duas primeiras com objeto sobre a validade de fins (finalidade constitucional da medida interventiva) e adequação de meios (meios adequados para realizar os fins constitucionais) e as últimas em atenção à intensidade e proporcionalidade do grau de intervenção restritiva ou de omissão na atuação estatal (proporcionalidade em sentido estrito).⁸⁵

Segundo Virgílio Afonso da Silva:

Se se admite que a grande maioria dos direitos fundamentais são princípios, no sentido defendido por Robert Alexy, admite-se que eles são mandamentos de otimização, isto é, normas que obrigam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. E a análise da proporcionalidade é justamente a maneira de se aplicar esse dever de otimização ao caso concreto. É por isso que se diz que a regra da proporcionalidade e o dever de otimização guardam uma relação de mútua implicação.⁸⁶

Ao se apresentar como a maneira de se aplicar esse dever de otimização ao caso concreto, no destaque do mesmo autor, a regra da proporcionalidade, para além de assumir uma dimensão negativa, como proibição do excesso (proteção do indivíduo contra os atos estatais, que muito se aproxima dos direitos fundamentais na função de defesa), afigura-se com um caráter positivo, chamada de proibição da insuficiência:

Conquanto a regra da proporcionalidade ainda seja predominantemente entendida como instrumento de controle contra excesso dos poderes estatais, cada vez mais vem ganhando importância a discussão sobre a sua utilização para finalidade oposta, isto é, como instrumento contra a omissão ou contra a ação insuficiente dos poderes estatais. Antes se falava apenas

⁸⁴ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz, op. cit., 2012.

⁸⁵ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 116-118 e 588-594.

⁸⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais, n. 798, 2002, p. 23-50.

em *Übermaßverbot*, ou seja, proibição de excesso. Já há algum tempo fala-se também em *Untermaßverbot*, que poderia ser traduzido por proibição de insuficiência.⁸⁷

Neste ponto, disserta Ana Carolina Lopes Olsen:

Segundo a proibição da atuação insuficiente, tanto o legislador, quando da especificação de normas relativas a direitos fundamentais sociais prestacionais, quanto o administrador, quando da realização de atos concretos de prestação social, estão obrigados a alcançar limites mínimos do fim estabelecido na norma. Trata-se da aplicação da proporcionalidade para o fim de resguardar a efetividade da prestação positiva prevista em uma norma de direito fundamental social, de modo que a ação dos poderes públicos também deverá ser submetida aos exames de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁸⁸

Pertinente, ainda, a doutrina de Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto:

Porém, no cenário contemporâneo, sabe-se que os poderes públicos têm funções positivas importantes para a proteção e a promoção dos direitos e a garantia do bem estar coletivo. Hoje, compreende-se que o papel do Estado atuar positivamente para proteger e promover direitos e objetivos comunitários, e que ele ofende a ordem jurídica e a Constituição não apenas quando pratica excessos, intervindo de maneira exagerada ou indevida nas relações sociais, mas também quando deixa de agir em prol dos direitos fundamentais ou de outros bens jurídicos relevantes, ou o faz de modo insuficiente. Nesse contexto, há quem defenda que o princípio da proporcionalidade pode também ser utilizado para combater a inércia ou a atuação deficiente do Estado em prol de bens jurídicos tutelados pela Constituição.⁸⁹

Sob o ponto de vista dos direitos prestacionais, como no enfoque relativo não é a intensidade da intervenção que serve como critério de controle, mas a ausência ou insuficiência de justificação jurídico-constitucional, toda delimitação de um direito prestacional exigirá essa justificação, ainda que estabeleça um patamar de exercício do direito acima do que se considera mínimo.⁹⁰

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ OLSEN, Ana Carolina Lopes. Op. cit., p. 83-84.

⁸⁹ SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 482.

⁹⁰ Para Jorge Reis Novais “configuração” denota os casos em que a lei fixa o conteúdo do direito oriundo de norma constitucional aberta e abstrata, ou cria as condições necessárias ao exercício do direito já constitucionalmente delimitado, distinguindo-a de “conformação”, hipótese em que o legislador cria complexos normativos ou institutos jurídicos que permitem a exequibilidade do direito em questão, de “regulamentação”, caso em que o legislador fornece os detalhes necessários à plena realização do direito, e, ainda, de “concretização”, equivalente a uma intervenção normativa que interpreta e clarifica conceitos constitucionais, explicitando seu conteúdo ou revelando seus limites: NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**, p. 181-182.

A *contrario sensu*, a consequência da exclusão, *a priori*, de determinadas ações, estados e posições do âmbito de proteção de uma norma de direito fundamental, definindo-se um conteúdo essencial absoluto, sem avaliação das condições fáticas e da colisão com outros princípios em situações concretas, é a redução substancial das exigências de justificação jurídico-constitucional, com possíveis efeitos sobre a atuação prestacional do Estado na maior medida possível, diante das condições fáticas e jurídicas possíveis.

Nesse panorama, destaca-se a existência de concepções no sentido de limitar a possibilidade de intervenção do Estado em matéria de direitos prestacionais (sociais) à garantia do mínimo existencial, promovendo reduções dos deveres objetivos do Estado e relegando o conteúdo amplo dos direitos fundamentais, com consequente esvaziamento da ideia de progressiva maximização do acesso a tais direitos.⁹¹

A literatura jurídica, em boa medida, ao conceber os direitos fundamentais sociais como direitos subjetivos, limita o reconhecimento da fundamentalidade a prestações em face de mínimos existenciais.

Nesta ótica, Canotilho, ao advogar que é possível o efetivo reconhecimento de direitos originários a prestações se a densidade normativa do dispositivo constitucional correspondente for equivalente aos dispositivos que veiculam direitos de defesa, sustenta que o “Estado, os poderes públicos, o legislador, estão vinculados a proteger o direito à vida, no domínio das prestações existenciais mínimas, escolhendo um meio (ou diversos meios) que tornem efectivo este direito, e, no caso de só existir um meio de dar efectividade prática, devem escolher precisamente esse meio”.⁹²

Ricardo Lobo Torres, na mesma toada, salienta a relação direta da jusfundamentalidade dos direitos a prestações sociais com a noção de mínimo existencial:

A jusfundamentalidade dos direitos sociais se reduz ao mínimo existencial, em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres. Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático. (...) Os direitos sociais se transformam em mínimo

⁹¹ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 120.

⁹² CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 34, apud SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p.335.

existencial quando são tocados pelos interesses fundamentais ou pela jusfundamentalidade. A ideia de mínimo existencial, por conseguinte, se confunde com a de direitos fundamentais sociais *stricto sensu*.⁹³

Salomão Barros Ximenes alerta para os riscos da adoção de tal entendimento:

Tal inversão é particularmente perigosa em contextos de ajuste estrutural neoliberal nos quais [...] o modelo jurídico-estatal busca justamente uma identificação entre o conteúdo jurídico do direito social e o mínimo existencial. [...]

Daí o risco de se reduzir o compromisso constitucional de maximização aos seus opostos axiológicos: as garantias do mínimo existencial e do não retrocesso social são tomadas não como ponto de partida, mas como finalidade do direito e da política social, ou seja, a identificação do “verdadeiro” direito àquela que constitui a sua dimensão imediatamente exigível pela via processual, causando o descarte teórico do problema mais amplo dos modelos de juridificação.⁹⁴

É verdade que o reconhecimento da exigibilidade do mínimo existencial, especialmente na dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, é garantia de alguma força normativa, conforme apontamentos de Jorge Reis Novais:

A identificação da relevância jurídica vinculativa dos direitos sociais como algo que se reduz a direito a um mínimo ou a um mínimo social, consistindo na possibilidade jurídica de exigir do Estado prestações que assegurem a efectividade de um conteúdo mínimo do direito em questão, acaba por ser o resultado de confluência, numa lógica de menor denominador comum, de estratégias com diferentes origens e motivações dogmáticas.

A redução da relevância positiva dos direitos sociais a um mínimo deriva, por um lado, das dificuldades implicadas na já referida indeterminabilidade do conteúdo constitucional dos direitos sociais - que impediria a delimitação precisa do alcance do seu conteúdo normativo -, mas de outro, da necessidade de lhes assegurar alguma força normativa condizente com essa sua natureza de direitos fundamentais que não deveria ficar vazia de qualquer conteúdo.⁹⁵

No entanto, um direito prestacional, na lembrança de Virgílio Afonso da Silva, deve ser realizado na maior medida possível, diante das condições fáticas e jurídicas possíveis, razão por que recursos a conceitos como o do mínimo existencial só fazem sentido diante deste cenário.⁹⁶

⁹³ TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: Ingo Wolfgang Sarlet (Org.) **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1-2.

⁹⁴ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 120.

⁹⁵ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. p. 190-191.

⁹⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**., op. cit., p. 205.

Parece assistir razão, também, a Daniel Wunder Hachem, ao destacar que o Estado arquitetado pela CF/88 deve pautar-se por uma atuação que busque a máxima integralidade do conteúdo dos direitos fundamentais, inclusive em sua dimensão objetiva, e não apenas o mínimo existencial:

Logo, exsurge como imperativo constitucional o cumprimento da dimensão objetiva desses direitos, com a construção, nos planos fático e jurídico, das condições necessárias para tornar real e efetivo o seu exercício. Daí por que ser necessário admitir a existência de um direito metaindividual nos casos em que tais deveres não sejam observados.⁹⁷

Na hipótese do direito fundamental à educação básica, aparenta ser pacífico o entendimento de que integra o mínimo existencial, como ponto de partida e não como chegada, a ser provido pelo Estado, o acesso e permanência na educação escolar, inclusive por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, merenda e assistência à saúde (art. 208, VII).⁹⁸

A garantia de oferta de vagas na educação básica foi contemplada no art. 208, I, da CF/88, como obrigatória e gratuita, dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, consignando-se expressamente, em seu § 1º., que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, cenário em que se vislumbra um direito definitivo imediatamente aplicável e exigível.

Nessa senda leciona Paulo Sena:

O ensino obrigatório situa-se num patamar mínimo em termos de exigências sociais. Integra o chamado mínimo existencial, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana, reconhecido pela Constituição Federal-CF, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e definido como um conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade (SARLET, 2004).⁹⁹

Para Marcos Augusto Maliska, o Estado tem a obrigação jurídica de oferecer e manter o ensino público obrigatório e gratuito, tratando-se do mínimo em matéria de educação: “Como corolário desta obrigação jurídica, o cidadão, em virtude da falta de atitude, por parte da administração pública, para tentar solucionar a inexistência de

⁹⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, op. cit. 618-688.

⁹⁸ LELLIS, Lélío Maximino. **Princípios constitucionais do ensino e efeitos de sua infração pelo Estado**. São Paulo, Tese (Doutorado em Direito) – PUC/SP, p. 216, 2015.

⁹⁹ SENA, Paulo. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n.2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

vagas nas escolas, pode recorrer ao Judiciário para caso de não cumprimento, revela um requerer a matrícula”.¹⁰⁰

Neste ponto, Lean Antônio Ferreira de Araújo compreende no quadro de não prestação ou prestação insatisfatória, a ausência de vagas nas escolas públicas, a não reposição de aposentados, a carência de professores em determinadas disciplinas e a ausência de condições materiais mínimas para o funcionamento das instituições de ensino básico público.¹⁰¹

Essa posição é identificável, ainda, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo de atribuir a condição de direito fundamental prestacional ao direito de acesso à educação infantil (creche e pré-escola), para todas as crianças em idade de até cinco anos¹⁰², ou reconhecer o direito prestacional de fornecimento de transporte escolar para alunos menores matriculados em toda a educação básica do sistema de ensino.¹⁰³

Todavia, a conclusão é mais complexa quando se trata da qualidade do ensino, que também integra o núcleo essencial do direito à educação (art.206, VII, CF/88).

Não se menospreza a universalização do acesso à rede de ensino. Contudo, este somente pode ser entendido como o primeiro momento da tarefa do Estado de efetivar o direito à educação, já que a “dimensão de ineficácia do direito à educação encontra-se hoje, sobretudo, naquilo que se refere à garantia de qualidade”.¹⁰⁴

Para Cláudia Honório, em passagem sobre o dispositivo do artigo 205 da CF/88:

O objetivo da educação, conforme a Carta, é proporcionar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Essas são balizas constitucionais para o direito à educação. Isso significa que o direito à educação é o direito de

¹⁰⁰ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 154.

¹⁰¹ ARAÚJO, Lean Antonio Ferreira de. **(In)aplicabilidade do princípio da reserva do possível nas decisões dos Tribunais Superiores na efetividade da política pública de Educação obrigatória e gratuita – afastamento das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado em Direito). PUC/RS, 2019, p. 52.

¹⁰² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2ª Turma. REextr. 464143 AgR-SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.12.2009, DJe 19.02.2010.

¹⁰³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Presidência, STA 318-RS, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20.4.2009, DJe 27.4.2009.

¹⁰⁴ ARNESEN, EriK Saddi. Direito à Educação de Qualidade na Perspectiva Neoconstitucionalista. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine Righetti. (Org.). **Direito à Educação. Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Programa UNITWIN/ Cátedra UNESCO/ Edusp, 2009, p. 145-166.

acesso, mas não um acesso a qualquer educação, e sim àquela que atende às preocupações constitucionais.¹⁰⁵

Por essa razão, a concretização do princípio da qualidade educacional demanda a assunção da opção pela maximização de seu conteúdo jurídico, à luz da teoria dogmática dos princípios de Robert Alexy, figurando como mandamento de otimização.¹⁰⁶

Em outros termos, é perceptível a desconformidade entre a teoria dos princípios aplicada ao princípio da garantia do padrão de qualidade educacional e a posição de definição deste a partir do seu conteúdo mínimo, porquanto, para aquela, corrente que se adota no presente trabalho, o direito à qualidade do ensino é o direito à máxima qualidade, a ser conquistada à luz do contexto fático ou jurídico vigente.

Ao assumir-se esse arranjo teórico, admite-se que o conteúdo do princípio do artigo 206, VII, da CF/88 é, *prima facie*, ilimitado, sendo que, neste sentido, eventuais limitações, pela sua não realização, demandam justificação com razões fáticas ou jurídicas.

A adoção dessa perspectiva de não exclusão ou limitação apriorística de qualquer pretensão prestacional da qualidade educacional permite legitimar, *prima facie*, diversas dimensões da qualidade do ensino, em vista da maximização do direito à educação.

E, nessa toada, na provocação de Salomão Barros Ximenes, o desafio é investigar qual o conteúdo essencial do direito à qualidade no ensino básico, compreendido não como um mínimo absoluto, mas como um ponto específico da estratégia-fim de progressiva delimitação da qualidade, que só se justifica mediante condições fáticas e jurídicas específicas:

Em relação ao princípio da qualidade do ensino, comumente excluído das concepções tradicionais sobre o conteúdo essencial do direito à educação, fica evidente a importância dessa filiação teórica. Já que a regra geral aponta que o conteúdo essencial é sempre proporcional, ponto sobre o qual parece haver ampla convergência - já que a própria delimitação de tal conteúdo pressupõe prévio sopesamento -, as principais questões passam por investigar qual o conteúdo essencial do direito à qualidade do ensino, compreendido não como um mínimo absoluto, mas como um ponto específico da estratégia-fim de progressiva delimitação da qualidade, que só se justifica mediante condições fáticas e jurídicas específicas. Acima desse conteúdo essencial relativo do direito à qualidade do ensino se poderia

¹⁰⁵ HONÓRIO, Cláudia. **Olhares sobre o mínimo existencial em julgados brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Direito), UFPR, Curitiba, 2009.

¹⁰⁶ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 121.

colocar, complementarmente, um conjunto de questões sobre as condições nas quais a realização do direito acima do essencial também seria exigível.¹⁰⁷

Este processo de delimitação ou conformação pode se estabelecer, nas lições de Robert Alexy, por normas constitucionais, escritas ou não (diretamente constitucionais), ou em virtude delas (indiretamente constitucionais), neste último caso via normas infraconstitucionais.¹⁰⁸

É possível extrair exemplos de delimitações diretamente constitucionais do direito à qualidade do ensino no texto da Constituição, para além da previsão do artigo 205 que desenha os seus objetivos para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho:

(i) artigo 210, *caput*, que determina a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental;

(ii) artigo 211, parágrafo primeiro, que atribui à União o dever de exercer função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino básico. Cuida-se de um regime de colaboração entre todos os entes, competindo à União, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão de qualidade do ensino, promover assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;

(iii) artigo 212, que fixa percentual mínimo para o financiamento das políticas educacionais, competindo à União aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e aos estados, Distrito Federal e municípios ao menos 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino;

(iv) artigo 214, que determina a elaboração do plano nacional de educação, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público” que conduzam, dentre outros objetivos, a melhoria da qualidade do ensino; e

(v) artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que, em vista da qualidade e equidade do ensino fundamental, regula o uso dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pelos entes subnacionais.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 154-155.

¹⁰⁸ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 286.

Nesta esteira, Lélío Maximino Lellis lembra, ainda, que a CF/88 prevê, delimitando o conteúdo essencial do aludido princípio, a valorização dos profissionais da educação escolar, com planos de carreira, piso salarial nacional e ingresso por concurso público (art. 206, V e VIII); o reconhecimento e estímulo ao mérito docente, discente e institucional, por ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, e acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 206, V; e art. 208, V); etc.¹⁰⁹

Nesse contexto, a delimitação de direitos fundamentais está fortemente relacionada à colisão de direitos fundamentais ou entre estes e outros valores e bens de envergadura constitucional.

Essas colisões, para Salomão Barros Ximenes, no caso do direito à qualidade do ensino, expõem as relações de interdependência, limitação mútua e concorrência entre este e os demais princípios constitucionais do ensino, a exemplo da igualdade de condições, a liberdade acadêmica, o pluralismo pedagógico, a valorização dos profissionais e a gestão democrática, assim como com os demais princípios de direitos fundamentais, que também exercem influência na delimitação do âmbito de proteção do padrão de qualidade do ensino, como o princípio federativo e o princípio da separação de poderes.¹¹⁰

Nesta toada, leciona Marcos Augusto Maliska que:

Os princípios, portanto, são de extrema importância à compreensão do direito à educação. O texto Constitucional sobre educação está repleto de princípios que devem ser observados e levados em conta na análise da legislação infraconstitucional. A resolução de uma situação concreta deve ter como ponto de partida os princípios para, a partir deles, desenvolver-se uma linha argumentativa que apresente a solução mais acertada.¹¹¹

O princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I, CF/88) possui relações perceptíveis com o princípio da qualidade do ensino, sobretudo no que atine aos deveres estatais de oferecer ações prestacionais que garantam a igualdade de acesso a bens e recursos escolares, decorrente da própria ideia de “padrão de qualidade”.

¹⁰⁹ LELLIS, Lélío Maximino. Op. cit., p. 253-257.

¹¹⁰ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 172-173.

¹¹¹ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 169.

No magistério, mais uma vez, de Salomão Barros Ximenes, a “igualdade de base pressupõe que todas as escolas sejam capazes de ensinar a todos os seus estudantes conhecimentos, habilidades e competências amplas, voltadas ao exercício da cidadania e ao compromisso com os direitos humanos”.¹¹²

Por sua vez, o princípio da gestão democrática (art. 206, VI, CF/88), que, para Marcos Augusto Maliska, deve receber interpretação “a mais ampla possível, uma vez que esta deve compreender tanto a gestão democrática da escola, quanto a política de ensino [...]”¹¹³, também possui correlação com o princípio da qualidade do ensino.

O princípio da gestão democrática vincula-se juridicamente à qualidade do ensino ao propor a participação de professores, pais, estudantes e comunidade na definição do projeto pedagógico das escolas e a participação na gestão de sua implementação, que devem estar atentos, inclusive, à qualidade do ensino.¹¹⁴

Também o princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III, CF/88) estabelece relação de colisão positiva com o princípio da qualidade do ensino, especialmente no que toca, como se verá adiante, no dever, que compete à educação de qualidade, de promoção dos direitos humanos, cidadania e desenvolvimento sustentável.

Ainda, o princípio da valorização dos profissionais claramente tende a firmar correlação com a qualidade do ensino, especialmente quando emprestada a devida atenção à remuneração, importância social da atividade, formação continuada e oferecimento de condições adequadas de trabalho, tornando atrativa a carreira ao ponto de nela adentrarem profissionais competentes (art. 206, V, CF/88).

É desse cenário que o legislador ordinário, em sede de delimitações indiretamente constitucionais, deve extrair elementos voltados à justificação jurídico-constitucional de restrições legítimas ou não implementação de mandamentos de otimização. Ao contrário, em juízo positivo, para a conformação do direito fundamental “na delimitação de aspectos mínimos a serem assegurados de imediato, ou mesmo de prerrogativas judicialmente exigíveis, bem como na regulamentação das demais expectativas e pretensões em planos de médio e longo prazo”.¹¹⁵

Wilson Steinmetz, em passagem de relevo, destaca que o legislador está vinculado positivamente aos direitos fundamentais, no sentido de que compete a ele a

¹¹² Ibidem, p. 189.

¹¹³ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 217.

¹¹⁴ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 202.

¹¹⁵ Ibidem, p. 121.

tarefa de criar estruturas normativas configuradoras, reguladoras, procedimentais, organizatórias, para a plena eficácia dos direitos fundamentais:

Há pouco se fez menção à vinculação positiva do legislador aos direitos fundamentais, em razão da dimensão objetiva desses direitos. As constituições democráticas contemporâneas impõem ao legislador infraconstitucional tarefas de legislação. Tais tarefas consistem no desenvolvimento de estruturas normativas que possibilitem a máxima efetividade possível das normas constitucionais e a harmonização dos direitos e bens que por elas são protegidos. Trata-se do desenvolvimento normativo da Constituição. Uma tarefa que o legislador constituinte decidiu partilhar com o legislador ordinário.

Em matéria de direitos fundamentais, essa atuação do legislador ordinário é imprescindível. Como frisou Hesse, “para poder tornar-se [sic] eficazes, a maioria dos direitos fundamentais carecem da organização jurídica das condições de vida e âmbitos de vida que eles devem garantir”. Além disso, as normas de direitos fundamentais, de um modo geral, se explicitam por meio de enunciados normativos ambíguos e vagos, com baixa densidade semântica.

Assim, a atuação legislativa em direitos fundamentais não se reduz a restringi-los. Compete ao legislador – além de uma competência, é um dever- criar estruturas normativas configuradoras e reguladoras dos direitos fundamentais, dando-lhe, na vida social, eficácia ótima. Ou seja, cabe ao legislador a concretização das normas de direitos fundamentais, contribuir para a sua máxima efetividade.¹¹⁶

Apresenta-se o legislador, portanto, em um papel de protagonismo no processo de juridificação dos aspectos relacionados à qualidade do ensino ou na escolha dos caminhos a serem trilhados em vista do direito definitivo.

Em vias de remate, o direito à qualidade do ensino, tutelado na estrutura normativa de um princípio de maximização, na perspectiva teórica fundada na teoria dos direitos fundamentais como princípios, guarda em seu âmbito de proteção, como visto, toda e qualquer pretensão, ação ou requisito que, isoladamente considerado, poderia ser incluído nos conceitos de qualidade do ensino e padrão de qualidade do ensino.¹¹⁷

A questão que se coloca é: o que faz parte do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino básico a ser prestado pelo Estado?

A qualidade tem figurado, há alguns anos, na pauta das principais agendas da educação pública do país, tudo evidenciando que há consenso de que é o principal problema nessa área no Brasil.

¹¹⁶ STEINMETZ, Wilson. **Colisão de direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 38-39.

¹¹⁷ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 168.

Dada essa preocupação e centralidade no debate, para Mariano Enguita, qualquer proposição relativa a conservar, melhorar ou mudar isto ou aquilo na esfera educacional, não importa o que seja, deve explicar-se hodiernamente em termos de qualidade:

Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, “qualidade”. Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como o objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração. A qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar.¹¹⁸

No entanto, se há consenso quanto à existência do problema, nada indica que se tenha uma compreensão unívoca quanto às concepções acerca da qualidade na educação.

Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e seu escritório regional de educação para a América Latina (OREALC), o conteúdo da qualidade da educação possui grande diversidade,

com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros.¹¹⁹

Lembra Salomão Barros Ximenes que, em função da referida abertura do texto constitucional, diferentes campos políticos se reconhecem como destinatários dos bens jurídicos ali protegidos. Em razão disso, identifica o autor aqueles que reconhecem no princípio expressão de uma agenda reducionista para a educação,

¹¹⁸ ENGUITA, Mariano Fernandes. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILLI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

¹¹⁹ UNESCO. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. Brasília: Unesco/Orealc, 2007, p. 29. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150585>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

manifesta no propósito de padronizar o trabalho escolar e baseada na medição pública da qualidade ofertada e também aqueles que, em vista de maximizar o direito fundamental, o veem como um conjunto amplo de condições e processos, voltados à realização de direitos humanos através da educação.¹²⁰

Na mesma linha, Joana Borges Buarque de Gusmão vislumbra duas grandes perspectivas nas noções de qualidade da educação: (i) qualidade da educação reduzida a um viés estritamente instrumental, que identifica o desempenho dos estudantes nas provas em larga escala como resultado e o foco da educação escolar, em uma lógica advinda do campo da economia, ênfase em produtos e resultados, aliado a crença no papel da educação para a competitividade no mercado de trabalho; e (ii) qualidade da educação concebida na perspectiva dos direitos, ligada à noção de democracia e à redução de desigualdades e exclusões que vigoram no sistema educacional em face da expansão contemporânea da educação básica.¹²¹

Os estudos a seguir, ao tempo em que reconhecem a coexistência legítima de diferentes caminhos de justificação do conteúdo do direito à qualidade na educação básica pública, ocupam-se de estabelecer proposições sobre formas de caminhar capazes de realizar, em maior ou menor medida, a qualidade do ensino.

1.2 QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA SOB O PONTO DE VISTA DE COMPETIÇÃO, RESULTADO E RESPONSABILIZAÇÃO: NOÇÃO REDUCIONISTA

O período pós-Segunda Guerra Mundial destacou-se, após uma longa e turbulenta jornada, pela variedade de Estados social-democratas, democrata-cristãos e dirigistas, que tinham em comum a aceitação de que o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, intervindo no mercado, se necessário, via políticas fiscais e monetárias conhecidas como "keynesianas". Tratavam-se de medidas voltadas à paz e tranquilidade domésticas via asseguramento de um nível de emprego razoavelmente pleno, padrões de salário social e construção de sistemas de bem-estar (saúde, educação, etc.).¹²²

¹²⁰ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 402.

¹²¹ GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. Dissertação (Mestrado em Educação), USP, 2010, p. 23.

¹²² HARVEY, David. **O neoliberalismo – história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2ª. ed., 2011, p. 20.

A evolução civilizatória, na lembrança de Ana Cláudia Finger, conduziu à superação do Estado de matiz liberal, configuração original do Estado de Direito, impondo ao Estado, como forma de justificação e legitimação de seus poderes, a promoção do bem-estar concreta dos cidadãos, a supressão das desigualdades e a efetivação da dignidade humana, nascendo, assim, o Estado Social e, com ele, um crescente aumento das funções públicas para a concretização das demandas coletivas.¹²³

Odete Medauar, nesse ponto, identifica a presença do Estado Social em face do advento de uma generalização de instrumentos e de ações públicas de bem-estar social, com reflexos de peso na atividade da Administração e nos institutos do Direito Administrativo, face as exigências de justiça e realização dos direitos sociais.¹²⁴

Para Adriana da Costa Ricardo Schier, foi nesse contexto de Estado Social que se ampliou a prestação de serviços públicos, competindo ao Estado intervir na sociedade para garantir a todos uma existência digna e concretização de direitos sociais.¹²⁵

No entanto, ao final dos anos 1960 e início dos anos 1970, esse modelo começou a ser questionado, em face de sinais de crise de acumulação, desemprego, queda de receitas de impostos, disparos nos gastos sociais e inflação em todo o mundo, dando ensejo a discursos neoliberais de enfraquecimento do Estado e restabelecimento de maior liberdade ao mercado.¹²⁶

O neoliberalismo, como antídoto para ameaças à ordem social capitalista ou reação teórica e política contra o Estado intervencionista, teve celeiro na chamada Sociedade Mont Pèlerin¹²⁷, organização internacional fundada em 1947, composta por filósofos, economistas e políticos de diversos países, a exemplo de Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Karl Popper e Milton Friedman.¹²⁸

Para Friedrich von Hayek, as políticas de planejamento estatal carregavam consigo a geração de clientelismo e de uma forma despótica de organização da

¹²³ FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público: um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 1, n. 12, p. 133-168, p. 141-165, abr./jun. 2003.

¹²⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª. ed., Belo Horizonte, Fórum, 2018, p. 25.

¹²⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**, p. 52-53.

¹²⁶ HARVEY, David. Op. cit., p. 22-23.

¹²⁷ A sociedade foi fundada após uma conferência internacional organizada por Friedrich Hayek, na localidade de Mont-Pèlerin, na Suíça, e recebeu o nome do local desse seu primeiro encontro.

¹²⁸ ANDERSON, Perry. Neoliberalismo: um balance provisório. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusion social**. Buenos Aires: Libronauta Argentina, 2ª. ed., 2005, p. 25-37.

sociedade, razão por que defendia a não intervenção estatal em nome da liberdade individual e da democracia.¹²⁹

Postulava-se, assim, a exclusão da esfera de responsabilidade do Estado das questões atinentes à justiça social, negando toda a legitimidade das políticas de redistribuição de rendas, orientadas para o objetivo de reduzir as desigualdades sociais.

Salienta António José Avelãs Nunes que as ideias neoliberais, para fugirem ao dilema anarquia/Leviatã, defendiam que a solução estaria no renascimento de uma organização política assente no contrato, nos direitos individuais e na propriedade privada, cabendo ao Estado apenas a função de proteger a ordem social, assim fundada e orientada de acordo com o princípio egoísta de maximização de interesses individuais que a mão invisível conciliaria.¹³⁰

As principais vantagens da proposta neoliberal, na doutrina de Milton Friedman, seriam a extinção do sistema de segurança social, que, para os autores, levava à falta de incentivo para a procura de trabalho, ensejando maior rendimento nacional corrente, poupança individual e, portanto, taxa de crescimento do rendimento mais acelerada.¹³¹

Robert Nozick, cientista político contemporâneo tido como um dos maiores defensores dos ideais neoliberais, assim leciona:

Mis conclusiones principales sobre el Estado son que un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica; que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección.¹³²

Sob um olhar crítico do modelo neoliberal, Pierre Bourdieu registra que:

esta utopía evoca la creencia poderosa —la fe del libre comercio— no solo

¹²⁹ HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 20-21.

¹³⁰ NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 423-462, 2003.

¹³¹ FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 1ª. ed., 9ª impressão, 1969, p.172-174.

¹³² NOZICK, Robert. **Anarquía, Estado y Utopía**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 7.

entre quienes viven de ella, como los financistas, los dueños y gerentes de grandes corporaciones, etc., sino también entre aquellos que, como altos funcionarios gubernamentales y políticos, derivan su justificación viviendo de ella. Ellos santifican el poder de los mercados en nombre de la eficiencia económica, que requiere de la eliminación de barreras administrativas y políticas capaces de obstaculizar a los dueños del capital en su procura de la maximización del lucro individual, que se ha vuelto un modelo de racionalidad. Quieren bancos centrales independientes. Y predicen la subordinación de los estados nacionales a los requerimientos de la libertad económica para los mercados, la prohibición de los déficits y la inflación, la privatización general de los servicios públicos y la reducción de los gastos públicos y sociales.¹³³

Em face da aludida crise do modelo vigente no pós-guerra, as ideias neoliberais angariaram repercussão social, inflamando o discurso de que a recessão advinha do poder excessivo de sindicatos e das pressões reivindicativas sobre salários e gastos sociais com origens no movimento operário.¹³⁴

A teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Friedrich von Hayek em 1974 e Milton Friedman em 1976 ganharam prêmios Nobel de economia, passando a ter influência prática numa variedade de campos políticos.¹³⁵

No entanto, a consolidação do neoliberalismo, como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado, ocorreu na Inglaterra a partir de 1979 e nos Estados Unidos desde 1980, sob os comandos respectivos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, mediante um pacote de medidas que concretizavam as experiências neoliberais, a exemplo de baixa drástica de impostos sobre os rendimentos altos, abolição de controles sobre fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego massivos, intervenção em greves, legislação antissindical e corte de gastos sociais (amplo programa de privatização).¹³⁶

Neste contexto, a maioria dos governos tidos como social-democratas voltaram-se à aplicação de políticas neoliberais (a exceção de países como Suécia, Áustria, Alemanha Ocidental e Japão que ainda resistiam à onda neoliberal da Europa), indicando que as ideias da Sociedade de Mont Pèlerin haviam triunfado plenamente.¹³⁷

Apesar de toda a retórica de cura de economias doentes, ao final da década de 1980 e início da década de 1990, países que haviam seguido o caminho

¹³³ BOURDIEU, Pierre. La esencia del neoliberalismo. **Le Monde**, Disponível em: <http://www.curriqui.es/archivos_pdf/Decrecimiento/Neoliberalismo_Pierre_Bordieu.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2020.

¹³⁴ ANDERSON, Perry. Op. cit., p. 26.

¹³⁵ HARVEY, David. Op. cit., p. 31.

¹³⁶ ANDERSON, Perry. Op. cit., p. 27.

¹³⁷ Ibidem, p. 29.

neoliberal, inclusive Inglaterra e Estados Unidos, encontravam-se em dificuldades econômicas¹³⁸, em decorrência da forte desregulamentação financeira (condições propícias para a especulação), explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por enfraquecer o comércio mundial de mercadorias reais, altos índices de dívidas públicas, endividamento privado das famílias e das empresas, e, ainda, incremento dos gastos sociais com altos índices de desemprego e o aumento demográfico dos aposentados na população e consequente custos com pensões.¹³⁹

A despeito dessa recessão que marcou os países neoliberais nesse período, a história evidencia, sobretudo na Europa, vitórias eleitorais das frentes defensoras das ideias da Sociedade de Mont Pèlerin, como se viu na Inglaterra, França e Itália.¹⁴⁰

Aliado a isso, aproveitando-se de um cenário também de crise das economias de planejamento central do mundo socialista e da queda do muro de Berlim, o mundo capitalista avançou na neoliberalização por meio do que veio a ser conhecido como Consenso de Washington, estabelecido em meados da década de 1990.

O Consenso de Washington, para Noam Chomsky foi:

um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais vulneráveis, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (“ajuste de preços”), fim da inflação (“estabilidade macroeconômica”) e privatização. [...] Os “grandes arquitetos” do Consenso [neoliberal] de Washington são os senhores da economia privada, em geral empresas gigantescas que controlam a maior parte da economia internacional e têm meios de ditar a formulação de políticas e a estruturação do pensamento e da opinião.¹⁴¹

Neste ponto, registra Irene Nohara que o Consenso de Washington impôs aos países periféricos, entre outras medidas, disciplina fiscal, sobretudo com os programas sociais, direcionamento dos gastos públicos para construção de infraestrutura, liberalização financeira, na eliminação de restrições ao capital

¹³⁸ HARVEY, David. Op. cit. p. 98.

¹³⁹ ANDERSON, Perry. Op. cit., p. 31.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 31-32.

¹⁴¹ CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 9.

externo; privatização das estatais; e desregulação econômica.¹⁴²

Com a formação do Consenso de Washington, os modelos norte-americano e inglês de neoliberalismo foram propalados como a suposta panaceia para os problemas globais, quadro instrumentalizado em países de baixa renda por agências internacionais e governamentais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹⁴³

No Brasil, quando a hegemonia desenvolvimentista (presente a partir de 1930 e protagonista no pós-guerra) enfraqueceu-se, no transcorrer da década de 1980, período marcado por crise da dívida, aguda instabilidade macroeconômica e estagnação no nível de atividade, abriu-se espaço à afirmação da corrente neoliberal, com especial intensidade a partir do final da década.¹⁴⁴

Destaca David Harvey quanto à incursão do Brasil nas políticas de reformas neoliberais, influenciada pela dívida externa então vigente:

Por volta de 1994, cerca de dezoito países (como México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões de dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais. A crise do *peso* de 1995, a crise brasileira de 1998 e o total colapso da economia argentina eram resultados previsíveis.¹⁴⁵

Ao inserir-se no contexto do padrão neoliberal, o Brasil optou pela participação no amplo processo econômico globalizante, e, no seu bojo, pela adoção de um programa de redução do papel do Estado na exploração de atividades econômicas e prestação direta de serviços públicos, mediante a desestatização.¹⁴⁶

¹⁴² NOHARA, Irene Patrícia. Desafios jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 5, n. 2, p. 184-203, jul./dez. 2014.

¹⁴³ ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 33, n. 121, p. 1133-1156, out.-dez 2012.

¹⁴⁴ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

¹⁴⁵ HARVEY, David. Op. cit., p. 85.

¹⁴⁶ GUERRA, Sérgio. Direito administrativo e a nova hermenêutica: uma releitura do modelo regulatório brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 243, p. 168-203, set.-dez. 2006.

Sob o discurso de suposta falência das estruturas administrativas burocráticas, propôs-se, conforme leitura de Adriana da Costa Ricardo Schier, a revisão das funções do Estado no Brasil, com consequente reformulação do aparelho estatal. Naquele período, propugnava-se por relevantes modificações na Administração Pública, impactando diretamente no delineamento do regime jurídico dos seus institutos, a exemplo da flexibilização na prestação de serviços públicos, permitindo maior aproximação do regime das atividades prestadas pela iniciativa privada.¹⁴⁷

Neste ponto, critica Celso Antônio Bandeira de Mello:

É verdade que nos recentes últimos anos o Estado Social de Direito passou, em todo o mundo, por uma enfurecida crítica, coordenada por todas as forças hostis aos controles impostos pelo Estado e aos investimentos públicos por ele realizados. [...] Este movimento estribou-se em uma gigantesca campanha publicitária denominada “globalização”, que preconizou um conjunto de providências concretas representativas do chamado “neoliberalismo”. [...] Pretendendo a submersão do Estado Social de Direito, apresenta-o como praticante de um intervencionismo exacerbado, incompetente e economicamente inviável, propondo, então, uma “Reforma do Estado”, com uma redefinição de suas atividades.¹⁴⁸

Advogou-se, portanto, neste cenário histórico e sócio-político, um papel subsidiário ao Estado brasileiro, no qual a prestação de serviços públicos deveria ser prioritariamente desenvolvida pela sociedade civil organizada, competindo ao Poder Público apenas a função de fomentá-la e regulá-la.¹⁴⁹

Este propugnado Estado mínimo, a despeito das diferentes correntes teóricas, no destaque de Emerson Gabardo, “tem íntima ligação com o ressurgimento do discurso sobre o princípio da subsidiariedade, a partir da década de 1990”.¹⁵⁰

Quanto às origens do princípio da subsidiariedade, lembra José Vicente Santos de Mendonça das influências das encíclicas papais:

Na altura de sua publicação, em 1931, a Igreja Católica estava engajada na

¹⁴⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Ithala, 2019, p. 108.

¹⁴⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed.. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 51-52 e 227.

¹⁴⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 133-168.

¹⁵⁰ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 221.

crítica à hipertrofia estatal promovida pelo socialismo. É como alternativa a esse modelo de Estado que a doutrina da Igreja assenta o caráter supletivo da atuação estatal. Sessenta anos depois, quando o socialismo real já havia sucumbido na Europa do Leste, o princípio da subsidiariedade voltaria a ser suscitado, na Encíclica Centesimus Annus, de João Paulo II. Transpondo os objetivos iniciais, João Paulo II utiliza o princípio para criticar o Estado de Bem-Estar Social, tal como vigorava na Europa da segunda metade do século XX.¹⁵¹

Para Gilberto Bercovici, no entanto, o princípio da subsidiariedade foi positivado, pela primeira vez, pelo fascismo, na célebre Carta del Lavoro, editada por Benito Mussolini em 1927, em seu item IX:

“A intervenção do Estado na produção econômica tem lugar unicamente quando falte ou seja insuficiente a iniciativa privada ou quando estejam em jogo interesses políticos do Estado. Tal intervenção pode assumir a forma de controle, de encorajamento e de gestão direta, episódio histórico convenientemente esquecido pelos autores do nosso ‘novo direito público da economia’”.¹⁵²

A versão contemporânea do princípio da subsidiariedade advoga padrões cada vez mais reduzidos de intervenção do Estado. Sílvio Luís Ferreira da Rocha, neste ponto, registra que o princípio da subsidiariedade “ressurge como justificativa de um Estado Subsidiário – alternativo ao Estado Bem-Estar Social ou Providencial [...]”.¹⁵³

Juan Carlos Cassagne define o princípio da subsidiariedade:

Conectado a los fines de bien común que el Estado debe satisfacer a través de la actuación de la Administración Pública se encuentra el principio de subsidiariedad, que justifica la intervención del poder público en el orden económico y social sólo en la medida en que los miembros de la comunidad —incluyendo las denominadas entidades intermedias— carezcan de la posibilidad de actuar y desenvolverse para el cumplimiento de los fines trascendentes de la persona humana.¹⁵⁴

Para Jacques Chevallier, o princípio da subsidiariedade remete à ideia de que a “intervenção do Estado somente é legítima em caso de insuficiência ou de falha dos mecanismos de autorregulação social (supletividade), sendo entendido que

¹⁵¹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico – A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2ª. ed., 2018, p. 150-151.

¹⁵² BERCOVICI, Gilberto. A administração pública dos cupons. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 set. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-06/estado-economia-administracao-publica-cupons>>. Acesso em: 08 set. 2020.

¹⁵³ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 19.

¹⁵⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**, 7ª. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, tomo I, p. 30.

convém [...] apelar à colaboração dos atores sociais (parceria)".¹⁵⁵

Tal modelo desafiou, portanto, as demandas de um Estado Social na efetivação de amplo rol de direitos sociais e econômicos, pressupondo o máximo de garantia de liberdade de iniciativa aos particulares, em paralelo a um Estado que atuasse apenas quando a iniciativa privada não fosse capaz de realizar os direitos fundamentais.¹⁵⁶

As políticas de educação não passaram ilesas a todo esse processo de alterações, inserindo-se, em esfera global, em um processo de redefinição das fronteiras entre o público e o privado que Roger Dale denominou "agenda global estruturada para a educação".¹⁵⁷

Na visão de Stephen Ball, "não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios".¹⁵⁸

Nesse contexto, estabeleceu-se a expansão de atores privados em um feixe de atividades que incluía arenas tradicionais dos sistemas públicos de ensino, como o planejamento de políticas públicas, a oferta propriamente dita da educação, ou a fiscalização e gestão escolar. Apresentava-se a parceria público-privada como um meio inovador, ao propor extrair o melhor do público e do privado, com potencial para resolver ditos problemas profundos e históricos.¹⁵⁹

As ideias lastreadas no princípio da subsidiariedade assumem, assim, um discurso de fracasso da escola pública, argumentando a suposta incapacidade do Estado de gerir a educação com qualidade.

Parte-se do pressuposto de que atores privados são mais eficientes e, portanto, mais capazes que o Estado para gerir e prover políticas sociais com melhor custo-benefício, criando um binarismo entre Estado ineficiente versus organizações não-estatais eficientes.¹⁶⁰

¹⁵⁵ CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 60.

¹⁵⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**, p. 49.

¹⁵⁷ DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Revista Educação e Sociedade**, vol.25, n.87, mai./ago. 2004.

¹⁵⁸ BALL, Stephen J. Performatividade, Privatização e Pós-Estado do Bem-Estar. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

¹⁵⁹ ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. Op. cit., p. 1133-1156.

¹⁶⁰ LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica**: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Tese (Doutorado em Educação), UFRS, 2016, p. 199.

Conforme destacam Susan Robertson e Antoni Verger, os defensores do avanço da iniciativa privada sobre a educação básica pública salientam seu papel promissor na resolução de problemas afetos à qualidade do ensino, propondo-se a remoção do Estado da condução da educação, tendo em vista a caracterização de que é ele o principal responsável pela falta de qualidade.¹⁶¹

Na mesma linha, Dermeval Saviani alerta que nesse panorama social e político tornou-se comum o discurso de fracasso da escola pública, apresentado como reflexo da incapacidade do Estado de gerir o bem público, a legitimar, no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regulada pelas leis do mercado.¹⁶²

Também Maria Raquel Caetano leciona que a partir dos discursos baseados na suposição de que o Estado não é capaz de resolver sozinho os problemas atuais de qualidade na educação, as reformas educacionais passam a ter um papel importante, voltadas à redução da atuação direta do Estado e criação de mercados, oportunizando novos negócios.¹⁶³

Para Jessé Souza, a narrativa, verdadeira “violência simbólica”, produzida via domínio de estruturas de convencimento e em vista do “sequestro da inteligência” das pessoas, possibilita a falsa oposição entre Estado demonizado, supostamente incompetente e inconfiável, e mercado, como o reino da virtude, da racionalidade e da eficiência, fazendo de tolas as pessoas a partir de discursos que parecem razoáveis.¹⁶⁴

Assim, desde a década de 1990, na leitura de Elita Betania de Andrade Martins, diversas políticas educacionais mundiais têm sido modeladas sob uma lógica de mercado.¹⁶⁵

Para Estela Maria Miranda:

Interpretar las políticas educativas locales y su vinculación con los movimientos globales es una forma de visibilizar lo que defino como

¹⁶¹ ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. Op. cit., p. 1133-1156.

¹⁶² SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008, p. 428.

¹⁶³ CAETANO, Maria Raquel. Os sujeitos e a proposta educacional da base nacional comum curricular: entre o público e o privado. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n.3, p. 118-136, set./dez. 2019.

¹⁶⁴ SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Editora Casa da Palavra, 2018, p. 10-11, 32, 49 e 254.

¹⁶⁵ MARTINS, Elita Betania de Andrade. Educação na lógica de mercado: reflexos nas falas dos profissionais das escolas. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n.3, p. 195-214, set./dez. 2019.

procesos subterráneos que están aconteciendo en nuestros países y se han instalado en el sentido común de las escuelas, los docentes, los padres y de la sociedad toda. La magnitud y el rápido avance de la mercantilización y privatización de la educación interpela a la producción de conocimientos para desentrañar los discursos que circulan y las prácticas que están transformando profundamente los modos como pensábamos hasta ahora los sistemas educativos nacionales.¹⁶⁶

Esse desenho conjuntural de Estado Subsidiário educacional, pautado em uma perspectiva de redefinição dos papéis na gestão da educação e modelado sob uma lógica de mercado, seguiu, claramente, um alinhamento estratégico oriundo de organizações internacionais, a exemplo do Banco Mundial, FMI e OCDE, sob o discurso oficial de ajudar os países a criar ambientes de política e estruturas normativas favoráveis às parcerias com o setor privado, em vista de melhorar os sistemas educacionais.¹⁶⁷

Para Abdeljalil Akkari, as políticas de educação, que durante longo tempo foram responsabilidade exclusiva dos Estados Nações, decorrentes essencialmente da dinâmica interna nas fronteiras nacionais, há algumas décadas são objeto de crescentes influências internacionais.¹⁶⁸

Ao tratar da experiência em Portugal, Dora Maria Ramos Fonseca reconhece o deslocamento progressivo do poder dos vários Estados-Nação para organizações supranacionais, empoderando-se sobre as agendas políticas em educação:

O processo da globalização, enquanto fenômeno homogeneizante, tem vindo a marcar, nestes últimos tempos, o campo das políticas educacionais nos diferentes países do mundo e, também, em Portugal. As políticas educativas nacionais estão, assim, dependentes das “produções” e decisões de entidades supranacionais que, hoje, influenciam, claramente, os processos de gestão educativa interna. Os múltiplos instrumentos/documentos produzidos por entidades transnacionais e as respetivas recomendações determinam a agenda global da educação. [...] ¹⁶⁹

No que tange com as formas e os processos de formulação sobre padrões de

¹⁶⁶ MIRANDA, Estela Maria. La política educativa como negocio. Ajuste presupuestario, discurso meritocrático y el “davos” de la educación en Argentina (2015-2019). **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 9-29, jan./abr. 2020. Disponível em: <www.upf.br/seer/index.php/rep>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

¹⁶⁷ CAETANO, Maria Raquel. Educação no contexto de crise do capital e as relações entre estado, mercado e terceiro setor nas políticas educacionais. **Laplage em Revista**, vol.4, n.2, p.153-168, mai./ago. 2018.

¹⁶⁸ AKKARI, Abdeljalil. Construção histórica de um sistema dual de ensino e indefinição de fronteiras das redes pública e privada no Brasil. **Revista Diálogo Educacional**, v. 11, n. 33, p. 471-496, 2011.

¹⁶⁹ FONSECA, Dora Maria Ramos. A avaliação das organizações educativas e a regulação pelo discurso gestor. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2020.

realização do direito educacional manejados por organismos internacionais, Salomão Barros Ximenes aponta para a crescente influência dos instrumentos de *soft law* ou de quase-direito internacional na indução de reformas educacionais, como declarações internacionais, observações gerais, informes, recomendações, convênios, parcerias e normas de incentivo.¹⁷⁰

Susana Jimenez, nesta esteira, destaca o peso mandatário dos chamados organismos multilaterais na proposta de um modelo de governança neoliberal, apontado para a dissolução das fronteiras entre o público e o privado, em favor deste, especialmente nos países do capitalismo periférico (países em desenvolvimento).¹⁷¹

Indo de encontro a uma agenda humanista de direito à educação desenvolvida nos órgãos de direitos humanos da ONU, a exemplo da UNESCO, tais mecanismos internacionais propõe o estreitamento do sentido da qualidade e das expectativas amplas de aprendizagem, como efeito da massiva difusão dos exames externos e das consequências que decorrem do tipo de padronização que promovem.¹⁷²

Para José Gimeno Sacristán, este cenário político-educacional global decorre da perda de hegemonia da UNESCO e a ascensão de organismos como a OCDE e o Banco Mundial, que a partir da década de 1990 vieram a se tornar as principais instâncias produtoras de padrões normativos das políticas educacionais no âmbito internacional:

En el caso de los informes patrocinados por la UNESCO no podía ser de otra forma, al ser una organización de las Naciones Unidas para la educación y la cultura; organismo que hoy languidece y viene perdiendo protagonismo y capacidad en el liderazgo sobre el discurso acerca de la educación, mientras que ese papel lo han tomado organizaciones como el Banco Mundial o la OCDE. Este cambio no va a ser inocente, como veremos. Supone una sintomática inflexión en el discurso y en las políticas educativas.¹⁷³

Essa também é a percepção de Abdeljalil Akkari:

¹⁷⁰ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 219.

¹⁷¹ JIMENEZ, Susana. A política educacional brasileira e o plano de desenvolvimento da Educação (PDE): uma crítica para além do concerto democrático. In: JIMENEZ, S.; RABELO, J.; MENDES SEGUNDO, M. (Org.). **Marxismo, educação e lutas de classes**: pressupostos ontológicos e desdobramentos ídeo-políticos. Fortaleza: EdUECE, 2010. p. 15.

¹⁷² XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 277.

¹⁷³ GIMENO SACRISTÁN, José. **En busca del sentido de la educación**. Madrid: Ediciones Morata. 2013, p. 151-152.

Ao analisar a influência das organizações internacionais sobre a política de educação, vemos claramente que a UNESCO — que se trata de uma organização internacional especializada em educação — não é tão influente nas reformas educacionais, como foi anteriormente, por exemplo, na publicação dos relatórios Faure (1972) ou Delors (1996). Embora a UNESCO mantenha um prestígio histórico principalmente nos países do Sul, ela foi suplantada pela UNICEF e, especialmente, pelo Banco Mundial e pela OCDE (Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica), não só em termos de financiamento da educação, mas, sobretudo, no que diz respeito ao limite mais preocupante na conceituação e orientação de prioridades da educação.¹⁷⁴

Em 1995 o Banco Mundial publicou o documento “Prioridades e Estratégias para a Educação”, no qual enalteceu o objetivo de eliminar o analfabetismo até o final do século, recomendando, para isso, a reforma do financiamento e da administração da educação, a começar pela redefinição do papel do Estado e pela busca de novas fontes de recurso.¹⁷⁵

Já em 1999, o documento “Estratégia para o setor Educacional”, também do Banco Mundial, sustentava que os governos estariam tornando-se menos provedores de bens e serviços e mais facilitadores e reguladores da atividade econômica. Para a educação, o perfil estatal deveria ser “criar aprendizes que fossem, por um lado, empreendedores, ágeis e dispostos a aceitar riscos, e, por outro lado, engajados no setor privado”.¹⁷⁶

Vale lembrar, ainda, a política do Banco Mundial, lançada em 2011, chamada de “Estratégia 2020 para Educação: Aprendizagem para Todos”, que propôs alargamento da oferta privada com subsídio público, isto é, maior espaço de parcerias entre Estado e setores do mercado.¹⁷⁷

É possível perceber a feição de estreitamento da estratégia “Aprendizagem para Todos”, ao nortear as políticas educativas na promoção de aprendizagens mínimas e mensuráveis de leitura, ciências e matemática, com foco exclusivo nos

¹⁷⁴ AKKARI, Abdeljalil. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educacional**, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017.

¹⁷⁵ MAIA FILHO, Osterne; OLIVEIRA, Daniele Kelly; CARMOS, Maurilene do; MORAES, Betânea. O Empresariamento da Educação: Uma Análise da Reforma Educacional da Década de 1990. In RABELO, Jackline et al. (Org.) **O movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015, p. 97.

¹⁷⁶ MAGALHÃES, Giovanna Modé. A privatização da educação no cenário internacional: reflexões sobre a agenda Pós-2015. **Revista Educação: Teoria e Prática**, vol. 25, n.50, p. 402-414, set./dez. 2015.

¹⁷⁷ BANCO MUNDIAL. **Estratégia 2020 para a Educação: Aprendizagem para Todos**. Resumo executivo, 2011. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/461751468336853263/pdf/644870WP00PORT00Box03615380PUBLICO.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

resultados em detrimento dos processos e das condições de aprendizagem.

Giovanna Modé Magalhães, quanto à noção de “aprendizagem” proposta pelo Banco Mundial, alerta:

Assim, propõe-se um conjunto de estratégias educativas que serviria de base para as agendas nacionais, na qual o propósito da educação é claro: uma “ferramenta para que crianças e jovens adquiram as aptidões e conhecimentos necessários para conseguir um emprego produtivo no mercado de trabalho do século XXI” (WORLD BANK, 1999). Não existe dimensão ampla formativa do ser humano para participação política e cidadã, para a convivência em sociedade, para a preservação de bens naturais, entre outras dimensões presentes nos inúmeros pactos e tratados que abordam o direito humano à educação.¹⁷⁸

Rosa Maria Torres, igualmente, anota que as propostas do Banco Mundial para a educação são arquitetadas sob a lógica econômica, sendo que a “relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento (níveis educativos e fatores de produção a considerar), os rendimentos, e a própria qualidade”.¹⁷⁹

Para Luiz Carlos Freitas, nessa perspectiva,

o direito à formação ampla e contextualizada que todo ser humano deve ter é reduzido ao direito de aprender o “básico”, expresso nas matrizes de referência dos exames nacionais, assumido ali como o domínio que é considerado “adequado” para uma dada série escolar nas disciplinas avaliadas – não por acaso as que estão mais diretamente ligadas às necessidades dos processos produtivos: leitura, matemática e ciências.¹⁸⁰

O Banco Mundial, assim, pautou em seus documentos a reordenação da educação para a aprendizagem, aquisição de competências e habilidades, tendo por prioridade atingir objetivos de crescimento econômico via competitividade, e promovendo, para tanto, incentivos a reformas na educação calcadas, sobretudo, em programas avaliativos; parâmetros e diretrizes curriculares; e formulação e gestão de planos nacionais, estaduais e municipais de Educação.¹⁸¹

Em razão desse panorama e visando categorizar os fenômenos complexos sobre a redefinição do papel do Estado na educação, Stephen Ball e Deborah

¹⁷⁸ MAGALHÃES, Giovanna Modé. Op. cit., p. 402-414.

¹⁷⁹ TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**, v. 2, p. 125-193, 1996.

¹⁸⁰ FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.35, n.129, p.1085-1114, out./dez., 2014.

¹⁸¹ RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015, p. 42.

Youdell classificam-nos em exógenos (aqueles que consistem na presença direta do setor privado no sistema público, onde estão incluídas as parcerias público-privadas) e endógenos (consistentes na importação de lógicas e valores do setor privado pelo público, tais como efficientismo e política de resultados).¹⁸²

A essas duas categorias Giovanna Modé Magalhães acrescenta uma terceira, de extrema relevância, consistente na participação do setor privado nos processos de tomada de decisão no que se refere à política educativa.¹⁸³

Quanto a essa terceira categoria, é pertinente a lembrança, no horizonte da proposta de assunção de uma racionalidade educacional de mercado, das influências nas políticas advindas de grupos empresariais, ao que Susan Robertson chama de “consultocracia” (conjunto de consultores que informam os governos, impactando as políticas e práticas), a exemplo, na esfera internacional, de Walmart Foundation, Gap for Education e Bill & Melinda Gates Foundation.¹⁸⁴

Destaca-se, nesse contexto, sobretudo a partir do início do século XXI, uma proliferação de think tanks que operam como produtores e influenciadores de ideias acerca do mercado e defendem a redução da intervenção estatal nas tomadas de decisões, inclusive na área educacional em que buscam alargar a penetração do setor privado.

No ponto, Valdelaine Mendes e Vera Peroni registram que as think tanks

atuam como formuladoras de ideias e opiniões, produtoras de conhecimento e influenciadoras de políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação. Essas organizações estão presentes em diferentes partes do planeta e operam muito próximas das instâncias governamentais. Trata-se de um tipo de atuação capaz de dar o direcionamento para os fundamentos das ações tanto no legislativo quanto no executivo.¹⁸⁵

Buscando prevalecer interesses dos grupos que representam e dos que as financiam, tais instituições se apresentam, não raro, com discursos que exaltam pertencer à sociedade civil, como apolíticos e isentos, reforçando o ideário neoliberal

¹⁸² BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. Hidden Privatisation in Public Education. Preliminary Report, Education International. 5th **World Congress Institute of Education**, University of London, jul. 2007, p. 19-20.

¹⁸³ MAGALHÃES, Giovanna Modé. Op. cit., p. 402-414.

¹⁸⁴ ROBERTSON, Susan. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p-283-302, ago. 2012.

¹⁸⁵ MENDES, Valdelaine da Rosa; PERONI, Vera Maria Vidal. Estado, mercado e formas de privatização: a influência dos think tanks na política educacional brasileira. **Revista Espaço**

de que a crise é do Estado, sendo o mercado o parâmetro de qualidade.¹⁸⁶

Nesse panorama global de crescente proposta de importação de lógicas e valores do setor privado pelo público e de incremento das relações entre o público e o privado na esfera educacional, fortemente influenciado por organismos internacionais e grupos empresariais, com consequências de relevo sobre a noção de qualidade na educação¹⁸⁷, é possível identificar experiências em países diversos.

A Inglaterra figura como exemplo de vanguarda no cenário posto, ao promover a estruturação de uma nova arquitetura institucional, na década de 1980, tempo marcado pela forte descrença pública em relação à qualidade do sistema público de educação básica, fruto de críticas que se emergiram diante dos resultados de exames internacionais que colocavam o país numa escala intermediária entre vários países desenvolvidos e do receio quanto ao futuro econômico no século XXI em razão do seu desempenho educacional.¹⁸⁸

Stephen Ball e Deborah Youdell lembram das narrativas bem articuladas em torno das reformas do setor público, com ênfase no que chamam de “desestabilização”, consistente em “um discurso hegemônico, de perfeição romântica que representa o privado e comercializa formas e soluções mágicas para os problemas do setor público”.¹⁸⁹

Consolidou-se, então, a premissa de que somente com a introdução de um novo modelo de gestão seria possível melhorar a qualidade da educação, dando ensejo ao denominado Education Reform Act (ERA), em 1988, que se desenvolveu sobretudo durante os governos de Margaret Thatcher (1979-1990), plano que trouxe uma série de mudanças com relação à gestão do sistema educacional.¹⁹⁰

A reforma da educação na Inglaterra baseou-se num conjunto de ideias como currículo nacional obrigatório para todas as escolas públicas do país, sistema nacional de avaliação da aprendizagem, descentralização financeira e administrativa progressiva da gestão escolar, sistema de divulgação de desempenho das escolas

Pedagógico, v. 27, n. 1, Passo Fundo, p. 65-88, jan./abr. 2020.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ GIMENO SACRISTÁN, José. **En busca del sentido de la educación**, p. 154.

¹⁸⁸ PRADO, Mauricio Almeida. **O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada**. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração de Empresas de São Paulo FGV, 2012.

¹⁸⁹ BALL, Stephen J.; YUDELL, Deborah. Op. cit., 2007.

¹⁹⁰ Idem.

nas avaliações compulsórias e um ambiente crescente de competição entre escolas por melhores notas e, consequentemente, maiores fatias do orçamento.¹⁹¹

A Inglaterra foi pioneira na utilização dos contratos para delegação à iniciativa privada da gestão dos espaços escolares públicos, a exemplos dos programas Building Schools for the Future (BSF – início em 2002/2003) e o Priority School Building Programme (PSBP – início em 2011).¹⁹²

Em sua trajetória no oferecimento do direito à educação, apesar de manter, mesmo no auge do período neoliberal, a gratuidade na educação básica pública, o país destacou-se pela gestão escolar com fundamento tanto na oferta via gestão em parceria, como na proposta de conteúdo educacional estandardizado e baseado em testes externos e em larga escala.¹⁹³

Nos Estados Unidos, por sua vez, também aportou-se, desde a gestão de Ronald Reagan na presidência, na aurora do período neoliberal, um discurso de que o modelo educacional público estava fracassando, o que comprometeria a competitividade da nação no cenário internacional, período em que princípios corporativos e com ênfase em avaliações padronizadas passaram a ganhar espaço na educação norte-americana.¹⁹⁴

Lembra José Gimeno Sacristán do relatório *A nation at Risk* (Uma nação em risco) realizado pela Comissão Nacional sobre Excelência Educacional (National Commission on Excellence in Education) do Governo dos Estados Unidos, de 1983, que angariou destaque ao diagnosticar o que se entendia como a perda de qualidade e de competitividade do sistema educacional dos Estados Unidos. Tal documento tornou-se referência para as agendas de reformas de diversos países ao apontar que a falta de qualidade da política educacional decorria da insuficiência de controles rigorosos sobre os aspectos básicos do currículo e sugerindo que a eficácia fosse medida por exames externos.¹⁹⁵

¹⁹¹ Idem.

¹⁹² FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Parcerias público-privadas: uma alternativa para a educação brasileira. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, jan./jun. 2019.

¹⁹³ PERONI, Vera Maria Vidal; BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Aspectos das parcerias público/privadas na gestão da educação básica no Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra**: implicações para a democracia. Disponível em: <https://www.sbec.fe.unicamp.br/pf-sbec/eventos/eventos-realizados/6o-encontro-internacional-da-sociedade-brasileira-de-educacao-comparada/vera_maria_vidal_peroni.pdf>. Acesso em 12 mai. 2020.

¹⁹⁴ AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Portugal: IEP/CEEP/Universidade do Minho, 1998, p. 96.

¹⁹⁵ GIMENO SACRISTÁN, José. **En busca del sentido de la educación**, p. 153-154.

A primeira onda de reformas nos Estados Unidos deu-se próximo do final da década de 1980, tendo por cerne a substituição da oferta educacional estatal pela ampliação de programas de escolha parental financiados por fundos públicos, a exemplo da reforma educacional conhecida como No Child Left Behind Act, que introduziu testes standardizados e incluiu sanções, recompensas ou intervenções, dirigidas a estabelecimentos de ensino, professores e estudantes.¹⁹⁶

Percebe-se no modelo americano, também, a inserção de uma racionalidade de competitividade, condicionando-se a maior ou menor alocação de recursos públicos aos indicadores, competição que se estende, via recompensas, à política docente e alunos (prêmios/castigos), quadro emblemático da apropriação de valores de mercado pelo sistema público de educação.¹⁹⁷

Os modelos de voucher (vale-educação ou cheque-ensino) e charters school ou escolas charters, que serão avaliados mais adiante em face de suas propostas de replicação no sistema educacional brasileiro, destacaram-se como instrumentos de aplicação da lógica de competição e resultados como fatores de aferição de qualidade na educação.

A noção reducionista de qualidade na educação também reproduziu-se na América Central e Latina, a exemplo do México, modelo descrito, resumidamente, por Jaime Moreles Vázquez e Sara Aliria Jiménez García:

La privatización de la educación en el país ha ido fundamentándose en las reformas que tuvieron lugar en los 80 y 90 del siglo pasado; en ese momento, el debate político estaba orientado a la conformación de una sociedad centrada en el mercado, y en donde la formación de recursos humanos para la producción era el objetivo de los sistemas educativos. [...] actualmente el gobierno mexicano y de otros países abren las puertas a la iniciativa privada, y a la comercialización de la educación, evadiendo su responsabilidad histórica como garantes del derecho a la educación. [...] Tanto en el caso de la gratuidad de la EB, con la aparición de costos en algunos servicios, como en el caso de la privatización de la EB y la baja calidad de la oferta, hemos expuesto evidencias de la comercialización de la educación, y en ese sentido la planteamos como uno de los principales desafíos del país y de AL, ya que, por acción u omisión, los gobiernos han priorizado y propiciado formas visibles y encubiertas de la mercantilización, en detrimento de la educación como bien público y como derecho humano.¹⁹⁸

¹⁹⁶ COSTA, Marilda de Oliveira. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – RBPAE, v. 35, n. 1, p. 159-179, jan./abr. 2019.

¹⁹⁷ MAGALHÃES, Giovanna Modé. Op. cit., p. 402-414.

¹⁹⁸ VÁZQUEZ, Jaime Moreles; GARCIA, Sara Aliria Jiménez. La política educativa como negocio. Transversalidad y privatización de la educación en México a partir de dos casos. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 30-48, jan./abr. 2020.

No Brasil, o modelo de educação norteado pelas políticas neoliberais, com impacto no conteúdo da qualidade educacional básica pública, vem ganhando espaço, já sendo realidade as políticas de avaliação externa e em larga escala, assim como a padronização dos currículos (base curricular comum), além de parcerias com o setor privado para gestão escolar e execução de atividades pedagógicas.

Na mesma linha de outros países no mundo todo, as reformas no Brasil pós-CF/88, inspiradas pelo ideário neoliberal, contribuíram para incrementar complexas mudanças na educação básica pública, de cunho endógenas (importação de lógicas e valores do setor privado pelo setor público) e exógenas (presença direta do setor privado no sistema público, a exemplo de parcerias)¹⁹⁹, justificando o que Roger Dale denominou de “agenda global estruturada para a educação”.²⁰⁰

As medidas de reforma educacional no Brasil, no entanto, não foram marcadas por uma linearidade, considerando que vieram logo após um processo de reabertura democrática e participação na política, em seguida a um longo período de ditadura militar. Nesse contexto, identificam-se nos atos normativos elementos que refletem exigências de movimentos sociais, representativos de uma educação pública preocupada com a formação cidadã e para o desenvolvimento sustentável.²⁰¹

Nessa época, havia uma mobilização de parte da sociedade em defesa da escola pública, enquanto outra parcela era interlocutora de propostas de minimização estatal e da inserção de lógicas de mercado ao setor público. Sobre tal cenário, destaca Vera Peroni:

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e média, a gratuidade da educação pública, entre outros.²⁰²

¹⁹⁹ BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. Op. cit. p. 19-20.

²⁰⁰ DALE, Roger. **Globalização e educação**. 2004.

²⁰¹ OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

²⁰² PERONI, Vera. **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015, 26.

Evelina Dagnino, neste ponto, sinaliza uma crise discursiva, resultado do que ela chama de “confluência perversa” entre, de um lado, um projeto neoliberal, com a emergência de um projeto de Estado mínimo, e, de outro, um projeto democratizante que surge da resistência dos movimentos sociais para o aprofundamento democrático, que se expressa na criação de espaços públicos de discussões e decisões, cujo marco formal é a Constituição de 1988.²⁰³

No entanto, a despeito das contradições decorrentes da complexidade do momento vivido, destacam-se nessa jornada histórica reformas educacionais que tiveram por foco processos de avaliação externa e em larga escala e padronização curricular.

Nesse horizonte, é possível citar, dentre os principais interlocutores do governo federal nos anos 1990 e influenciadores de reformas: (i) o ministro da Educação do governo Itamar Franco, Murílio Hingel, que, com base na Conferência de Jontien, elaborou o Plano Decenal de Educação Para Todos, assumindo metas quantitativas desse fórum, entre elas a implantação de um amplo sistema de avaliação da educação básica²⁰⁴; e (ii) o Instituto Herbert Levy, que apresentou proposta de educação para o governo brasileiro, em 1992, lastreada nas reformas educativas da Inglaterra, tendo por eixos os parâmetros curriculares nacionais, avaliação institucional e a importância da educação para a competitividade empresarial.²⁰⁵

As políticas públicas de mensuração da qualidade do ensino por instrumentos avaliativos se constituíram, assim, pilares das reformas educacionais realizadas nos anos 1990²⁰⁶, revelando uma noção reduzida de padrão de qualidade da educação.

Para Gisele Adriana Maciel Pereira, as propostas de avaliação externa e em larga escala ganharam relevo, no mundo todo e no Brasil, nesse contexto histórico, no momento em que a qualidade da educação passou a ser vista como elemento-chave para a garantia de competitividade, em vista, sobretudo, da qualificação dos

²⁰³ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

²⁰⁴ FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**, Unicamp - Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

²⁰⁵ DAGNINO, Evelina. Op. cit., p. 95-110.

²⁰⁶ CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

trabalhadores.²⁰⁷

As políticas públicas de avaliação da qualidade na educação pública nacional surgiram, impulsionadas por organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial²⁰⁸, sob discurso da necessidade de se obter dados da qualidade escolar, para que fossem tomadas as decisões necessárias visando atingir a educação pública, aprimorando a qualidade, gestão e outros objetivos relevantes.²⁰⁹

Na leitura de Sandra Zákia Sousa e Romualdo Portela de Oliveira:

No Brasil, a partir de 1995, a implementação de processos avaliativos intensifica-se e a visão de melhoria da qualidade do ensino e do papel do Estado na educação, intrínseca à avaliação em larga escala, assume crescentemente maior importância no debate educacional. Nesse período, agências internacionais passam a estimular e influenciar de modo mais direto o delineamento das propostas de avaliação de sistemas, demonstrando claro interesse sobre a eficácia dos investimentos externos na educação.²¹⁰

Foi assim que o Brasil se inseriu na agenda global da educação, focada na gestão por resultados parametrizados internacionalmente, sob o impacto do que Licínio Lima denomina de “cânone gerencialista” na educação, pautada por lógicas que

promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência. Discursos responsáveis pela subordinação da educação à economia e pelo estreitamento dos objetivos da educação pública, em função da imposição de padrões, de resultados mensuráveis e da performatividade competitiva.²¹¹

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi implantado no Brasil no final dos anos 1980 e foi aplicado pela primeira vez em 1990, tendo passado por

²⁰⁷ PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. **O Pisa como parâmetro de qualidade para as políticas educacionais no Brasil e na Espanha: pressupostos epistemológicos**. Tese (Doutorado em Educação), UFPR, 2016, p. 123.

²⁰⁸ Ibidem, p. 96.

²⁰⁹ BESERRA, Ana Carolina Mantovani. **Políticas públicas de avaliação e direito a educação de qualidade no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017, p. 37.

²¹⁰ SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

²¹¹ LIMA, Licínio C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**, vol. 21, n. 38, out/dez. 2011.

uma reestruturação metodológica em 1995 (Lei n. 9.131/95), para possibilitar a comparação dos desempenhos ao longo dos anos.²¹²

A partir de 1995, o SAEB adotou metodologia de avaliação externa, de natureza amostral²¹³, com o fim de fornecer informações sobre os sistemas educacionais, realizada por todos os estados brasileiros obrigatoriamente a cada dois anos, via testes de língua portuguesa, matemática e ciências em escolas públicas e privadas, bem como análise de fatores associados à aprendizagem, tanto externos quanto internos à escola.²¹⁴

A consolidação do SAEB em nível nacional possibilitou que os sistemas de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao aprendizado de seus alunos, e não apenas quanto à capacidade de atendimento por meio da expansão da rede de ensino.²¹⁵

Ao identificar três gerações de avaliações na educação básica do Brasil, Alícia Bonamino e Sandra Zákia Sousa vislumbram nesse formato do SAEB a primeira geração, caracterizada pela ideia de produção de informações para monitorar e subsidiar as políticas educacionais, mas sem visar as escolas em si. Assim, não se tinha como objetivo o acompanhamento do desempenho individual dos alunos e das escolas e, portanto, da aplicação de exames não decorriam consequências diretas, nem políticas, de responsabilização às escolas.²¹⁶

Sob a justificativa de limitações da metodologia de avaliação amostral do SAEB em retratar as especificidades de municípios e escolas e em induzir dirigentes públicos na formulação de políticas para a melhoria do ensino, o SAEB foi reestruturado pela Portaria Ministerial n. 931/2005, propondo-se a avaliar todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4^a. e 8^a. séries do ensino fundamental.²¹⁷

²¹² BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.131/1995**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm>. Acesso em: 27 mai. 2020.

²¹³ Avaliava uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados nas 4^a. e 8^a. séries do ensino fundamental e 3^o. ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas.

²¹⁴ INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

²¹⁵ OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p.5-24, jan./abr., 2005.

²¹⁶ BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012

²¹⁷ Idem.

O sistema passou, então, a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil. A ANEB manteve as características do SAEB tal como delineado originalmente, enquanto a Prova Brasil passou a avaliar, de forma censitária, as escolas que atendessem ao critério de no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª. série) ou dos anos finais (8ª. série) do ensino fundamental de escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola.²¹⁸

Trata-se, na lição de Alícia Bonamino e Sandra Zákia Sousa, da segunda geração das políticas de avaliação educacional, caracterizadas por divulgar e disseminar seus resultados publicamente e endereçá-los diretamente às escolas, momento em que as avaliações foram incrementadas quanto às informações produzidas e aos objetivos perseguidos. Nessa etapa, a avaliação pressupõe a responsabilização dos atores com consequências simbólicas. Acredita-se que o conhecimento dos resultados pelos pais e pela sociedade implica a mobilização das escolas no sentido da busca por melhores resultados.²¹⁹

A partir de 2007, face o diagnóstico de que a “indústria da aprovação automática” é tão perniciosa quanto a “indústria da repetência”, promoveu-se nova reformulação do sistema de avaliações, lançando-se as bases do modelo em vigência, momento em que as médias de desempenho dos estudantes, apuradas no SAEB, conjugadas com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, passaram a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme os termos do Decreto n. 6.094/2007.²²⁰

Tal reformulação desenvolveu-se sob as bases do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)²²¹, em concomitância com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²²².

Para Dermeval Saviani e Roberto Leher, a classe empresarial foi interlocutora

²¹⁸ INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

²¹⁹ BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Zákia. Op. cit., p. 373-388.

²²⁰ INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

²²¹ BRASIL. Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento da Educação**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

²²² INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

do PDE, através do movimento Compromisso Todos pela Educação, influenciando diretamente a inserção de seus propósitos no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que possui uma perspectiva empresarial e não contou com a ação efetiva da sociedade civil e seus respectivos anseios.^{223 224}

Considera-se que o IDEB, ao combinar elementos do rendimento dos alunos em avaliações externas e em larga escala com outros dados que envolvem o fluxo escolar (apesar de não levar em consideração outras importantes dimensões do processo educacional), coloca às redes de ensino um novo desafio, consistente em se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede, além de metas de rendimento.²²⁵

O IDEB estipula prazo, até 2021, para que os estudantes das escolas brasileiras atinjam os padrões de desempenho apresentados pelos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), referenciando-se nos resultados do Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem (PISA).²²⁶

Por sua vez, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação fomentou parcerias entre a União, entes subnacionais e a sociedade civil organizada, e estabeleceu metas intermediárias e finais para o IDEB do País, com o objetivo de possibilitar o acompanhamento e a accountability da oferta da educação escolar.²²⁷

Nesta esteira, Marilda Pasqual Schneider e Elton Luiz Nard comentam que a implantação do IDEB uniu à perspectiva de avaliação para o diagnóstico e monitoramento a noção de accountability, que implica medidas de responsabilização, a exemplo de publicização de informações, participação nas avaliações externas e o recebimento de recursos e assistência técnica condicionados ao alcance de metas firmadas em plano de ação com o objetivo de elevação do IDEB.²²⁸

²²³ SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p.1231- 1255, out. 2007.

²²⁴ LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHAES, Joao Paulo de Almeida (Org.) et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412

²²⁵ PERBONI, Fabio. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente-SP, 2016, p. 112.

²²⁶ Idem.

²²⁷ HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

²²⁸ SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARD, Elton Luiz. O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - RBP AE, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan/abr. 2013.

Luiz Carlos de Freitas, em crítica a essas medidas, comenta que a visão unilateral de avaliação proposta pelos governos acabou por compor a estratégia de responsabilização das escolas sem considerar as reais condições do sistema escolar no país:

Pode-se imaginar a pressão autoritária, verticalizada, que os acordos assinados entre os prefeitos e o governo federal, para assumir metas do Ideb para seu município e obter verbas, vão gerar nas escolas e em seus profissionais. Não deveria ser este o papel da avaliação em larga escala ou de sistema, como veremos mais adiante, a qual deveria ser destinada, preferencialmente, à avaliação das próprias políticas públicas e não das escolas.²²⁹

Desde 2007 foram divulgadas sete edições do IDEB. De acordo com os valores das metas do IDEB publicados pelo INEP, o país avançou em todos os níveis de ensino. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o IDEB, que era de 3,6 em 2005 passou para 5,8 em 2017. Nos anos finais do ensino fundamental, seu progresso foi menor, passando de 3,5 em 2005 para 4,7 em 2017. Já no ensino médio, o indicador também evoluiu na média, mas de forma bem menos expressiva do que nos níveis anteriores (3,4 em 2005 para 3,8 em 2017).²³⁰

A partir da inserção do IDEB, os resultados da Prova Brasil passaram a ser amplamente divulgados e os veículos midiáticos utilizaram os dados para realizar um ranqueamento entre as instituições escolares.²³¹

Esse modelo revela, novamente na doutrina de Alícia Bonamino e Sandra Zákia Sousa, a terceira geração das avaliações, que envolvem consequências institucionais cuja operacionalização implica a adoção de sanções positivas e/ou negativas, como é o caso das políticas de avaliação atreladas a mecanismos de incentivos monetários para os profissionais da educação, conforme os resultados obtidos pelos alunos e pelas escolas.²³²

A divulgação de resultados por estados, municípios e escolas, e as metas criadas para cada um deles não envolvem, na esfera de avaliação federal, até o

²²⁹ FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, abr. 2007.

²³⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Ideb**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 15 jul 2020.

²³¹ BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Op. cit., p. 373-388.

²³² Idem.

presente momento, prêmios ou sanções, como ocorre em alguns Estados e municípios que possuem sistemas próprios de avaliação.²³³

No caso do Ceará, a partir de 2002 foi instituído o prêmio educacional Escola do Novo Milênio: Educação Básica de Qualidade, destinado às escolas e aos alunos mais bem colocados no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.²³⁴

Em São Paulo, em 2001, o governo paulista criou o Bônus Mérito, reestruturado posteriormente pela Lei Complementar n. 1.078/2008, que instituiu o Programa de Valorização por Mérito, e das Resoluções n. 21/09, 22/09, 23/09 e 26/09, que estipularam o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – IDESP – e vincularam a relação entre o pagamento do bônus, os resultados da avaliação em larga escola e as metas estabelecidas para cada escola.²³⁵

Os resultados do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP – foram utilizados pela Secretaria de Educação para determinar a possibilidade de os alunos darem continuidade à trajetória escolar ou ingressarem em recuperação, sendo prevista sua reprovação em caso de aproveitamento insatisfatório nessa atividade.²³⁶

No alerta de Eric Ferdinando Kanai Passone:

Até o presente momento, no governo federal, a vinculação entre os resultados das avaliações às políticas de “responsabilização forte” não se configura como elemento estruturante das políticas educacionais. No entanto, na última década, com a adoção dessa medida por alguns estados, que implementaram tais incentivos monetários em troca de resultados – a despeito das evidências de efeitos mais negativos do que positivos e da baixa efetividade no desempenho dos alunos [...] aumentam os riscos de essa moda gerencial se estender a toda política educacional brasileira.²³⁷

Ainda em 2007, adveio a denominada Provinha Brasil (Portaria n. 10/2007), voltada à medição da alfabetização e aferição do desenvolvimento em língua portuguesa e matemática, mediante testes realizados duas vezes ao ano, de

²³³ BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Revista Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

²³⁴ SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Op. cit., p.793-822.

²³⁵ PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v.44, n.152, p.424-448, abr./jun. 2014.

²³⁶ SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Op. cit., p.793-822.

²³⁷ PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Op. cit., p.424-448.

crianças que frequentam o 2º. ano do ensino fundamental em escolas públicas (entre 6 e 8 anos).²³⁸

Os principais objetivos da Provinha Brasil são: avaliar o nível de alfabetização dos estudantes nos anos iniciais do ensino fundamental, o que pode permitir corrigir possíveis distorções; investir em medidas que garantam melhor aprendizado e melhorar a qualidade de ensino e redução das desigualdades; e diagnosticar precocemente possíveis insuficiências das habilidades de leitura e escrita.²³⁹

Atualmente, o INEP é responsável por diversas avaliações, várias delas na educação básica: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC/Prova Brasil), Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), Avaliação da Alfabetização Infantil (Provinha Brasil), Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA)²⁴⁰ e Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).²⁴¹

Essa tendência avaliativa ganha também espaço no plano mundial, especialmente mediante procedimentos que procuram fixar comparações entre países, como é o caso do citado PISA, criado ao fim dos anos 90 pela OCDE.

Na lembrança de Gisele Adriana Maciel Pereira, embora tenha se apresentando ao longo do período que principia na década de 1990, o PISA resultou, em grande medida, de discussões fomentadas a partir da década de 1960, baseadas na crença de que melhores resultados educacionais proporcionariam melhores condições para o sistema produtivo, ou seja, da compreensão da educação como promotora de desenvolvimento econômico.²⁴²

A comparação entre os diferentes rendimentos escolares em distintos países se configura, sob esse ponto de vista, como necessária para identificar em que

²³⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Provinha Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/provinha-brasil>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

²³⁹ Idem.

²⁴⁰ O Encceja tem como principal objetivo avaliar as habilidades e competências básicas de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso à escolaridade regular na idade apropriada. Dessa forma, o participante se submete a uma prova e, alcançando a média mínima exigida, obtém a certificação de conclusão daquela etapa educacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/encceja>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

²⁴¹ O Enem, criado em 1998 e reformulado pelas Portaria Inep n. 109/2009 e n. 2/2010, é um exame individual, de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. Seus objetivos principais, além de referência para autoavaliação, são: democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior; possibilitar a mobilidade acadêmica; promover a certificação de jovens com mais de 18 anos; ser um instrumento complementar de processos seletivos para o mundo do trabalho. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

²⁴² PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. Op. cit., p. 31.

medida os países se ajustam ao modelo de educação considerado eficiente para o modelo político e econômico vigente, em consonância com o objetivo principal da OCDE.²⁴³

Com abordagem gerencial, o PISA foi criado, na ótica da UNESCO, com a intenção de subsidiar o aperfeiçoamento de reformas educacionais nos países que se submetem a essa avaliação:

El mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles del sistema educativo es en la actualidad una de las tareas prioritarias de educadores, planificadores y políticos. Para llevar a cabo esta tarea es necesario disponer de la información que permita tomar las decisiones adecuadas y orientadas a lograr dicho propósito. La medición del rendimiento escolar y, en especial la instauración de sistemas nacionales y públicos de medición, representa una de las iniciativas que aportan en esta línea.²⁴⁴

Essa avaliação comparativa, consiste em provas que os alunos realizam a cada três anos, para demonstrar o conhecimento adquirido em leitura, matemática e ciências. Realizam as provas os estudantes de 15 anos (8º. ano em diante) que estão finalizando a educação básica.

O Brasil, apesar de não ser membro da OCDE, passou a participar do PISA a partir de 2000 na condição de país convidado, sob coordenação do INEP, não tendo ocupado desde então, apesar dos reconhecidos avanços, boa classificação geral.²⁴⁵

Insta registrar, na doutrina de Francesc Pedró, que embora o PISA não tenha como objetivo o mero ranqueamento dos países participantes, esse efeito tem sido considerável, pois “o poder dos rankings gerados a partir de dados do PISA é tal que sua mera publicação se converte na detonação de amargas discussões políticas em escala nacional. Em suma, ainda, como resultado, por vezes, de uma leitura muito superficial, os estudos PISA já têm um impacto sobre as políticas educacionais. Este impacto ocorre por duas vias: midiática e discursiva”.²⁴⁶

Impôs-se, assim, sobretudo via IDEB e PISA, uma determinada visão sobre a qualidade educacional que se traduziu na capacidade dos sistemas de ensino, das

²⁴³ Ibidem, p. 31-32.

²⁴⁴ Unesco/ Orealc. **Medición de la calidad de la educación básica**: Por qué, cómo y para qué? Una propuesta sobre el mejoramiento de la calidad y las nuevas demandas de información. UNESCO/OREALC. 2. ed. Santiago, Chile, 1994, p. 11.

²⁴⁵ INEP. **Pisa**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/acoes-internacionais/pisa/resultados>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

²⁴⁶ PEDRÓ, Francesc. Deconstruyendo los puentes de PISA: Del análisis de resultados a la prescripción política. **Revista Española de Educación Comparada**, vol. 19, p. 139-172, 2012.

escolas, professores, alunos e demais profissionais da educação em atingir determinados resultados.

Em razão disso, o IDEB tem sido usado como referência para a realização de várias ações como o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), o Mais Educação e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), por exemplo.²⁴⁷

No entanto, conforme alerta Fábio Perboni, esses sistemas de avaliação externa e em larga escala implantados no Brasil não resultam em um processo reflexivo sobre a relação entre indicadores e resultados, em vista de alterar as condições e insumos. Ao contrário, segundo o autor, esses modelos e seus usos continuam fortemente ou, quase que exclusivamente, intensificando a relação entre resultado da avaliação e algum tipo de consequência,

“ampliando o controle sobre o trabalho docente por meio do estabelecimento de metas de aprendizagem medidas pelas provas a partir de currículos pouco flexíveis, premiações das escolas, de seus servidores ou ainda dos alunos, vinculando de forma direta o trabalho desenvolvido pela escola aos resultados nas avaliações ou índices delas derivados”.²⁴⁸

Na mesma esteira, Andréia Melanda Chirinéa:

Os fatores que o IDEB leva em consideração para sua formatação, bem como os resultados obtidos com a Prova Brasil e o SAEB, estão relacionados somente ao fluxo e ao desempenho escolar. Não há, portanto, uma relação específica entre os Indicadores da Qualidade na Educação e os resultados obtidos por meio dessas avaliações. Os dados, nesse sentido, são puramente quantitativos e não mobilizam a escola a refletir sobre outras questões além do aspecto didático pedagógico.²⁴⁹

Desse quadro decorre o questionamento acerca da justificação constitucional da concepção de qualidade educacional lastreada exclusiva ou majoritariamente em avaliações e resultados, sobretudo diante do fato de essa dimensão de qualidade angariar cada vez mais espaço.

Para Salomão Barros Ximenes:

²⁴⁷ LIMA, Iana Gomes de. Op. cit., p. 126.

²⁴⁸ PERBONI, Fábio. Op. cit., p. 118.

²⁴⁹ CHIRINÉA, Andréia Melanda. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010, p. 69.

Enquanto no tipo representado pelo Estado Social e Democrático de Direito a ênfase maior recai sobre a igualdade de condições para o acesso aos bens públicos, nos tipos neoliberal e neoconservador a grande ênfase se dá sobre os resultados tecnicamente aferíveis e nos produtos das políticas, medidos sob uma lógica instrumental de custo-benefício, que passa a determinar toda a cadeia de condutas.²⁵⁰

Enquanto para Joana Borges Buarque de Gusmão essa noção reduzida possui inspiração na lógica advinda da economia, que concebe a qualidade da educação como a capacidade cognitiva de estudantes, expressa pelos resultados dos testes padronizados, com os demais aspectos educativos sendo analisados em termos de fatores meramente associados a esses resultados²⁵¹, Iana Gomes de Lima destaca a lógica gerencialista, ao apontar atributos gerenciais vislumbrados na ênfase nos resultados avaliativos, na publicização dos dados e na responsabilização dos indivíduos sobre o processo de ensino-aprendizagem.²⁵²

Ocorre que, ao tempo em que se instaura um movimento global na direção dos testes cognitivos externos e em larga escala, crescem também as críticas ao seu uso indiscriminado. Nos Estados Unidos, por exemplo, país em que as políticas de responsabilização mais se desenvolveram, milhares de famílias se organizaram em torno do movimento conhecido como opt-out, impedindo que seus filhos participassem dos testes.²⁵³

No Brasil, da mesma forma, em que pese as avaliações de larga escala estarem consolidadas, muitas críticas pesam sobre o seu uso como pedra angular de políticas educacionais voltadas apenas aos resultados, não servindo como um “ponto de partida para o planejamento de intervenções necessárias”.²⁵⁴

Dentre uma gama de críticas, é possível destacar, preliminarmente, aquela que sustenta que a avaliação tende a restringir a noção de qualidade à ideia de desempenho de alunos em provas, gerando o risco de as escolas reduzirem o

²⁵⁰ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 135.

²⁵¹ GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. Op. cit., p. 13.

²⁵² LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica**: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica. 259f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016, p. 100.

²⁵³ HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Op. cit., p. 21-37.

²⁵⁴ MAINARDES, Jefferson. As relações entre currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais. In: BAUER, A.; GATTI, A. (orgs.). **Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil** - implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. P. 179-191.

ensino aos conteúdos monitorados pelos testes (ênfase em língua portuguesa, matemática e ciências).

Tal recorte reflete em prejuízo da dimensão de processos, reconhecida como parte importante na noção de qualidade da educação, na dimensão intraescolar (vinculada às condições de infraestrutura, insumos, etc) e na dimensão extraescolar (renda domiciliar *per capita*, condições de moradia e saneamento, taxa de alfabetização dos adultos, etc).

Para Luiz Fernandes Dourado:

O conceito de qualidade, nessa perspectiva, não pode ser reduzido a rendimento escolar, nem tomado como referência para o estabelecimento de mero ranking entre as instituições de ensino. Assim, uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extraescolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar.²⁵⁵

Também na leitura de Iana Gomes de Lima:

O que se pode observar é uma centralidade no processo avaliativo, sendo que as provas passam a ser o que define a qualidade do ensino, como se atingir as metas fosse sinônimo de um bom ensino. Não se trata aqui de afirmar que as avaliações não são importantes: elas são recursos pedagógicos fundamentais. O que enfatizo, seguindo a pesquisa na área, é que o tipo de avaliação utilizada nas escolas e referido como eficaz é aquele que, também, estabelece competição entre as escolas, que culpabiliza o professor pelos maus resultados, que enfatiza apenas o alcance das metas e não o processo.²⁵⁶

De acordo com Alcía Bonamino e Sandra Zákia Sousa, pesquisas nacionais e internacionais apontam para o risco de o currículo passar a ser traduzido em “ensinar para o teste”, ou seja, de os professores concentrarem seus esforços preferencialmente nos tópicos que serão avaliados, visando, assim, bons resultados nos exames.²⁵⁷

Essa também é a percepção de Gisele Adriana Maciel Pereira, destacando os prejuízos à autonomia dos professores, que, nesse modelo, limita-se a encontrar

²⁵⁵ DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

²⁵⁶ LIMA, Iana Gomes de. Op. cit., p. 94.

²⁵⁷ BONAMINO, Alcía; SOUSA, Sandra Zákia. Op. cit., p. 373-388.

estratégias para preparar seus alunos para os testes, que se reduzem a três áreas do conhecimento.²⁵⁸

Para Eric Ferdinando Kanai Passone, aludindo à realidade brasileira, pode-se dizer que há um consenso entre os críticos das reformas de que a ênfase na avaliação e nas provas distorce as finalidades da educação, na medida em que leva as escolas a limitar seus currículos a fim de adaptá-los às exigências do sistema de monitoramento e avaliação.²⁵⁹

José Gimeno Sacristán, neste ponto, leciona que a difusão mundial de políticas de avaliação externa, implantadas no contexto de cada país, teve consequências sem precedentes sobre a noção de qualidade na educação, destacando a padronização por elas provocados (fixação de currículos mínimos e a subordinação aos interesses imediatos do mundo do trabalho).²⁶⁰

No Brasil, em 2017, durante o governo de Michel Temer, foi oficializada pelo Ministério da Educação a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que, em seu texto oficial, define-se como “um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica”.²⁶¹

Cuida-se, na acepção de Fernando Cássio, de uma política de centralização curricular que define os objetivos de aprendizagem que devem orientar o trabalho pedagógico em todas as escolas brasileiras e em todas as etapas da educação básica.²⁶²

A BNCC, entretanto, foi arquitetada sob a lógica da competitividade, designadamente através dos discursos de qualidade decorrentes de resultados mensuráveis, moldando os currículos com as matrizes de avaliação de sistemas como o IDEB e o PISA.²⁶³

A ideia de base curricular havia sido incorporada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, ao prever, de forma genérica, no art. 26, que “os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter

²⁵⁸ PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. Op. cit., p. 198.

²⁵⁹ PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Op. cit., p.424-448.

²⁶⁰ GIMENO SACRISTÁN, José. **En busca del sentido de la educación**, p. 154.

²⁶¹ BRASIL. Presidência da República. **Base Nacional Comum Curricular**, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

²⁶² CASSIO, Fernando L. Base Nacional Comum Curricular: ponto de saturação e retrocesso na educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 239-253, jul./out. 2018.

²⁶³ HYPOLITO, Álvaro Moreira; JORGE, Tiago. OCDE, Pisa e avaliação em larga escala no Brasil: algumas implicações. **Sisyphus Journal of Education**, v. 8, n. 1, p.10-27, 2020.

base nacional comum”; e, no art. 64, que a formação dos profissionais da educação “será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional”.²⁶⁴

Michael Apple, neste ponto, assenta que o currículo não é um conjunto neutro de conhecimentos, ele é sempre parte de uma tradição seletiva, resultado da seleção de alguém, da visão de algum grupo acerca do que seja conhecimento legítimo. É produto das tensões, conflitos e concessões culturais, políticas e econômicas que organizam e desorganizam um povo.²⁶⁵

A questão é como unificar um currículo numa sociedade tão desigual e plural, em condições de atender todas as culturas e histórias da população.²⁶⁶

O Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE/2014), em contexto anterior à definição da BNCC, destacou a importância de uma base comum curricular, relacionando-a não apenas às avaliações (Meta 7), mas também às metas que dizem respeito à universalização do ensino fundamental (Metas 2 e 3) e à formação de professores (Meta 15). E mais, a Estratégia 7.1 assinala a importância, nos currículos, do respeito à diversidade regional, estadual e local no âmbito do ensino fundamental e médio.²⁶⁷

João Marcos Veiga, ao rememorar a posição da Associação Brasileira de Currículo, destaca que, a despeito da exigência do PNE/2014, no Brasil já existiam diretrizes curriculares para os diferentes níveis e modalidades de ensino, democraticamente formuladas e em consonância com a política de respeito à diversidade nacional e à pluralidade de possibilidades de se educar e ensinar populações diferentes em espaços-tempos diferentes.²⁶⁸

²⁶⁴ BRASIL. Presidência da República. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁶⁵ APPLE, Michael W. A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? **Currículo, Cultura e Sociedade**, v. 11, p. 59-91, 2011, p. 71.

²⁶⁶ GARCIA, Berenice Rocha Zabbot; VOIGT, Jane Mery Richter. O lugar das práticas curriculares diante do avanço da lógica privada sobre o setor público: o Emiti em Santa Catarina. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2020. Disponível em: <www.upf.br/seer/index.php/rep>. Acesso em: 18 de abr. 2020.

²⁶⁷ BRASIL. Presidência da República. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁶⁸ VEIGA, João Marcos. Base Nacional Comum: currículo para a educação básica em disputa. **Associação Nacional de Pós-graduação em Educação (ANPED)**, Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/base-nacional-comum-curriculo-para-a-educacao-basica-em-disputa>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

No mesmo sentido, Dermeval Saviani indaga sobre a aprovação de uma nova norma relativa à BNCC:

Considerando a centralidade que assumiu a questão da avaliação aferida por meio de testes globais padronizados na organização da educação nacional e tendo em vista a menção a outros países, com destaque para os Estados Unidos tomados como referência para essa iniciativa de elaborar a “base comum nacional curricular” no Brasil, tudo indica que a função dessa nova norma é ajustar o funcionamento da educação brasileira aos parâmetros das avaliações gerais padronizadas. Essa circunstância coloca em evidência as limitações dessa tentativa, pois, como já advertimos, essa subordinação de toda a organização e funcionamento da educação nacional à referida concepção de avaliação implica numa grande distorção do ponto de vista pedagógico (SAVIANI, 2012, p. 316-317), entendimento que veio a ser reforçado pela ampla e contundente crítica efetuada por Diane Ravitch (2011) sobre o sistema americano, que está sendo tomado como modelo pelo Brasil.²⁶⁹

O estudo da construção da política pública da BNCC no Brasil evidencia um claro campo de disputas de espaço entre visões diversas de qualidade na educação básica, já que, como enfatiza Vera Peroni, no currículo “pode ser impresso o conteúdo e a direção a ser dada à educação e à escola”.²⁷⁰

Nesse horizonte, na correlação de forças entre o público e o privado, evidenciou-se a maior envergadura do último para dar direção ao processo de construção da base, destacando-se a atuação do “Movimento pela Base Nacional Comum” (MBNC), pautado por orientações educacionais ditadas pela OCDE e composto de grandes instituições privadas articuladas com entes educacionais globais.²⁷¹

O MBNC constituiu-se em um grupo, capitaneado pela Fundação Lemann e apoiado, por exemplo, pelos Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho e Instituto Ayrton Senna, Movimento Todos pela Educação, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que buscou facilitar e acelerar o processo de construção da Base, fomentando e disseminando pesquisas e insumos técnicos que alimentaram o debate e mobilizaram atores de relevo em torno da causa.²⁷²

²⁶⁹ SAVIANI, Dermeval, Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento Revista e Educação**, UFF, ano 3, n. 4, p. 54-84, 2016.

²⁷⁰ PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação Projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015

²⁷¹ Idem.

²⁷² Idem.

O debate sobre a BNCC ganhou força em 2014 quando o Ministério da Educação retomou a agenda para a construção dos direitos de aprendizagem para a educação básica, promovendo a entrega de uma proposta final ao Conselho Nacional de Educação que a transformou, em 2017, em alicerce para a base comum nacional.²⁷³

O processamento até o texto final, desde 2014 até 2017, contou, face a consensos e dissensos, com versões diversas e alterações durante o trâmite. A primeira fase teve a participação de professores e especialistas, através de consulta pública na internet, que resultou na primeira versão. Já em 2016, a segunda versão do documento da BNCC foi disponibilizada e submetida à discussão em seminários realizados pela UNDIME e pelo CONSED.²⁷⁴

A terceira versão, segundo Vera Peroni, Maria Raquel Caetano e Lisete Arelaro, desconsiderou o que até então havia sido produzido de forma democrática:

De setembro a dezembro de 2017, a base nacional comum curricular tramitou no CNE de forma não transparente e foi aprovada desconsiderando a construção já produzida pelas instituições educacionais comprometidas com a educação pública de qualidade social e sob forte resistência de três conselheiras, representantes de entidades nacionais, que votaram contra a BNCC, assim como diversas instituições e associações de docentes e pesquisadores manifestaram sua oposição a BNCC.²⁷⁵

Na mesma linha de raciocínio, Rafael Rodrigo Mueller e André Cechinel:

Todo o conjunto de estudos historicamente sistematizados e de pesquisas em âmbito nacional e regional sobre o desenvolvimento da educação brasileira é desconsiderado para a formulação de políticas educacionais como as da Base Nacional Comum Curricular e da reforma do Ensino Médio.

Mesmo com a manifestação aberta de entidades que defendem a educação pública, gratuita e socialmente referenciada em diversas instâncias governamentais, o lobby privado realizado diretamente junto ao governo federal é amplamente mais eficiente e poderoso [...].²⁷⁶

A versão final da BNCC, então, estabeleceu-se sob o prisma de baixa densidade democrática, sem a participação da comunidade escolar e com claro alinhamento com o ideário neoliberal e conservador, enaltecendo, a toda vista, uma

²⁷³ Idem

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ Idem.

²⁷⁶ MUELLER, Rafael Rodrigo; CECHINEL, André. A privatização da educação brasileira e a BNCC do Ensino Médio: parceria para as competências socioemocionais. **Revista Educação** – UFSM, v.45, 2020.

matriz curricular lastreada em empregabilidade e competitividade, reduzindo a educação a uma dimensão instrumental.

Ilustração desse quadro é o esvaziamento formativo no ensino médio, com a manutenção apenas de português e matemática como disciplinas obrigatórias, reduzindo disciplinas como história, geografia, literatura, sociologia, humanidades, filosofia, etc, a meros temas transversais diluídos sob a forma de habilidades, a serem desenvolvidas de acordo com a Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio.

Em outros termos, implantou-se um currículo flexível, por meio da oferta de cinco itinerários formativos: linguagem e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias; formação técnica e profissional, dentre os quais somente as disciplinas de português e matemática são obrigatórias nos 3 anos de curso, conforme art. 35-A e 36 da LDB, alterados pela Lei n. 13.415/2017²⁷⁷. Artes, educação física, sociologia e filosofia perdem o caráter de disciplina e devem ser incluídas no currículo como práticas ou estudos, mas não por todo o percurso, pois podem ocorrer em um único módulo.

Ainda, a reforma do ensino médio, fruto da Medida Provisória n. 746/2016, editada três semanas após a posse do presidente Michel Temer, posteriormente ratificada na referida Lei n. 13.415/2017, permitiu, de acordo com suas condições de infraestrutura e disponibilidade orçamentária, a oferta de somente um dos itinerários formativos por escola.

Essa redução curricular assume um caráter explicitamente tecnicista, evidenciando clara sintonia com os exames de larga escala.

Luiz Carlos de Freitas, neste ponto, alerta que não é possível estarmos “todos juntos pela educação”, quando os interesses hegemônicos dos empresários reduzem a educação a produzir o trabalhador que está sendo esperado na porta das empresas. A educação de qualidade tem que ser mais que isso.²⁷⁸

Na mesma esteira, Dermeval Saviani desfecha que com currículos que pretendam conferir competências para a realização das tarefas demandadas pela

²⁷⁷ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, Brasília, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.html>. Acesso em: 22 mai. 2020.

²⁷⁸ FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desvalorização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação e Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

estrutura ocupacional, concentrando-se na questão da qualificação profissional, secundariza-se “o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania”.²⁷⁹

A BNCC, portanto, no contexto de reforma educacional, legitima juridicamente o objetivo de produção de uma narrativa hegemônica, lastreada na competitividade, sobre o que é qualidade na educação e sobre como atingi-la.

Outra crítica que emerge da adoção de exames externos e em larga escala, para além dos efeitos sobre a padronização curricular, é a responsabilização da escola e do professor pelos baixos resultados, de onde emergem discursos meritocráticos e de indiferença à desigualdade, sem contextualização à luz de condições intra e extraescolares.

Para João Luiz Horta Neto e outros:

De forma geral, quando os testes se concentram apenas nas medidas do desempenho dos alunos e na divulgação desses resultados, limita-se o escopo da avaliação educacional. Como consequência, em grande parte das vezes, responsabiliza-se a escola e seus profissionais pelo resultado alcançado, como se ambos tivessem capacidade de, isoladamente, modificar a realidade que os cerca. [...]

Imaginar que uma boa escola possa ser caracterizada apenas a partir de medidas de alguns de seus resultados é desconhecer a importância que têm os processos utilizados para se chegar a eles. Exemplo disso é que um bom e eficiente sistema educacional, capaz de preparar cidadãos que possam contribuir ativamente para a vida social e que tenham adquirido a habilidade de aprender a aprender ao longo da vida, tem relação com o processo educacional desenvolvido no dia a dia escolar, algo que vai além do resultado nos testes.²⁸⁰

Tal política, alicerçada em produtos e resultados, sugere comparações entre entes diferentes, a exemplo de escolas públicas de regiões desenvolvidas e escolas públicas de regiões pobres, ou entre estas e escolas privadas elitizadas, a despeito do contexto em que se inserem.

Neste ponto, é oportuno lembrar do estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2013, no qual se investigou a existência de evidências sobre a relação entre resultados das redes escolares públicas municipais no IDEB de 2010 e fatores extraescolares e intraescolares.²⁸¹

²⁷⁹ SAVIANI, Dermeval. **Educação escolar, currículo e sociedade**: o problema da Base Nacional Comum Curricular. p. 54-84.

²⁸⁰ HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Op. cit., p. 21-37.

²⁸¹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas, vol. 3, Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20731>. Acesso

Inferiu o estudo, em síntese, quanto aos fatores extraescolares que: (i) o IDEB médio dos municípios é proporcional a sua renda per capita média, ou seja, com variação de desempenho acadêmico em razão das faixas de rendimento (rendimento médio acima de R\$ 682,99 deixa de haver variação de desempenho); (ii) o desempenho no IDEB varia em razão de condições habitacionais; (iii) também interfere no resultado da avaliação o nível educacional da população adulta do município, sobretudo o nível de alfabetização.²⁸²

Ainda, ao apreciar fatores intraescolares das escolas públicas de ensino básico, a pesquisa conclui que há forte correlação entre a presença de insumos pedagógicos (biblioteca, laboratório de informática, laboratório de ciências, etc.) e os resultados medidos no IDEB, ou seja, sua existência ou boas condições produz relevante impacto positivo nos resultados escolares.²⁸³

Para Maria Teresa Gonzaga Alves e José Francisco Soares, as escolas podem ser vistas pelo aprendizado de seus alunos, mas também devem ser vislumbradas pelas condições contextuais para obtenção dos resultados. Na acepção dos autores, um sistema educacional só pode ser dito de qualidade se suas desigualdades são também consideradas na análise de seu desempenho, já que os resultados aferidos nos indicadores evidenciam que a síntese da qualidade da escola em um único número não contempla as condições desiguais entre os estabelecimentos de ensino. Para escolas que congregam mais alunos com condições socioeconômicas favoráveis, é muito mais fácil atingir as metas associadas ao IDEB.²⁸⁴

Desse panorama decorre o questionamento de Luiz Carlos de Freitas:

Chama a atenção que o MEC tenha optado pelo IDEB como referência de qualidade. Por que não construímos uma medição baseada no custo aluno/qualidade, na qual se levaria em conta uma série de variáveis que são necessárias ao funcionamento adequado de uma escola de qualidade? Por que não definimos o que entendemos por uma escola que tenha condições de ensinar e não criamos um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais?²⁸⁵

em: 17. abr. 2020.

²⁸² Idem.

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

²⁸⁵ FREITAS, Luiz Carlos de. **Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino**. p. 965-987.

Tal cenário estende-se à esfera de avaliação internacional, representada pelo PISA, na lembrança de Gisele Adriana Maciel Pereira:

As disparidades no desempenho dos alunos no PISA resultam principalmente das desigualdades econômicas próprias das sociedades capitalistas, que preservam e reiteram as diferenças para sua manutenção e, para além disso, infere-se que a anunciada equidade, recentemente incorporada aos discursos de organismos multilaterais, como a OCDE, dentre outros e demais dispositivos legais de âmbito nacional, tais como as prescrições educacionais, são insuficientes para corrigir ou reverter as distâncias entre os resultados, pois, se mostram incapazes de promover a igualdade.²⁸⁶

Também Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso de Araújo concluem que os melhores desempenhos estão relacionados com as condições socioeconômicas dos estudantes e das escolas, a qualificação docente e a proporção de alunos por professor em classe:

Os estudantes com os melhores desempenhos no PISA frequentemente vêm de escolas compostas pelos grupos em vantagem socioeconômica. Os resultados do teste apontam que as diferenças socioeconômicas incidem na diferenciação do sistema escolar, e que esta tem estreita relação com o alto ou baixo desempenho acadêmico dos estudantes. Além disso, as escolas que possuem clima favorável para a aprendizagem e recursos pedagógicos têm melhor desempenho dos seus alunos no teste. Os estudantes foram indagados sobre a utilização da biblioteca, computadores, calculadoras e laboratórios de suas respectivas escolas. Nas escolas em que essa utilização é mais frequente, o desempenho foi maior. Outros fatores importantes são os relativos à qualificação docente e à proporção de alunos por professor em classe: quanto mais elevada a formação do professor (nível universitário) e quanto menor o número de alunos por classe, maior o desempenho dos estudantes no teste. Entre as escolas em que o número de alunos por professor é maior que 25, o desempenho dos estudantes foi marcadamente pior.²⁸⁷

Insta trazer à baila, ainda, a pesquisa de Natalia de Souza Duarte, que destaca que “a pobreza chega a escola de forma incontestada, restando a essa instituição buscar reverter a situação de risco e vulnerabilidade de forma isolada, sem muitas condições objetivas para tanto”. Ao identificar que, com dados de 2013, do total de matrículas na educação fundamental pública, 44% dos alunos estavam em situação de pobreza e miséria, concluiu a autora:

A desigualdade da qualidade educacional entre escolas fere o caráter democrático e universal da educação pública brasileira determinada na Constituição Federal. Análises mais cuidadosas sobre os indicadores

²⁸⁶ PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. Op. cit., p. 56.

²⁸⁷ OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Op. cit., p.5-24.

educacionais disponíveis permitem constatar esse (forte) impacto da condição econômica na situação de fracasso escolar, de modo que os baixos indicadores nos dirigem, quase sempre, aos mesmos lugares dos de vulnerabilidade social e pobreza.²⁸⁸

A própria OCDE, responsável pelo PISA, em seu relatório de 2013, em que pese advir que em alguns países com alto desempenho, os estudantes de meios socioeconômicos menos favorecidos têm níveis tão bom quanto o daqueles estudantes mais favorecidos socioeconomicamente, reconhece que os resultados têm mostrado que a desvantagem socioeconômica está associada ao baixo desempenho escolar:

De fato, em média entre os países da OCDE, estudantes carentes têm uma possibilidade duas vezes maior de estar entre aqueles de pior desempenho em leitura, comparados aos estudantes mais favorecidos. Em média, no teste de leitura do PISA, um estudante socioeconomicamente favorecido faz 88 pontos a mais que um estudante carente, uma diferença que é equivalente a mais de dois anos de escolaridade.²⁸⁹

Outro argumento de resistência à noção de qualidade educacional lastreada restritamente em avaliações e resultados estabelece-se na referência à média de desempenho de escolas ou entes federados, quadro que encobriria o incremento de desigualdade no ambiente escolar, já que o desempenho de alguns estudantes nos testes favorece o resultado médio da escola ao mesmo tempo em que torna praticamente invisível a condição dos estudantes com desempenhos mais baixos.²⁹⁰

Nessa esteira, Maria Teresa Gonzaga Alves e José Francisco Soares lembram que estudos educacionais mostram que a melhoria no nível de desempenho dos alunos pode ser obtida ao custo do aumento da desigualdade entre grupos de alunos dentro das mesmas escolas, ou seja, práticas que melhoram a qualidade educacional média de um estabelecimento de ensino podem ter como efeito perverso o aumento da desigualdade entre alunos discriminados por raça/cor, gênero ou outras variáveis sociodemográficas.²⁹¹

Essa também é a percepção de Eric Ferdinando Kanai Passone, ao comentar que essa lógica de qualidade, na medida em que a escola se ocupa cada vez mais

²⁸⁸ DUARTE, Natalia de Souza. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** - RBEP, Brasília, v. 94, n. 237, p. 343-363, maio/ago. 2013.

²⁸⁹ OCDE. **Pisa em Foco**: Os países estão caminhando em direção a sistemas educacionais mais igualitários? Paris, vol. 25, 2013, p.1-4. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/pisa_em_foco/2013/pisa_em_foco_n25.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

²⁹⁰ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 348.

²⁹¹ ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Op. cit., p. 177-194.

com o rendimento e os resultados, produz disfunções e pode marcar o aluno, gerando com maior frequência estigmas que condenam muitos a uma espécie de exclusão interna.²⁹² E questiona o autor:

Nesse caso, um “mau” aluno poderia ser visto como uma ameaça na medida em que comprometeria o desempenho do professor e/ou da escola? Tais pressupostos de gestão por metas e avaliação dos resultados não seriam, no mínimo, contraditórios em relação aos discursos de inclusão educacional previstos, por exemplo, na Meta 4 do PNE, que tem como fundamento o respeito às diferenças individuais, aos diferentes tempos e ritmos dos alunos e às diferentes formas de apreensão e elaboração dos conhecimentos?²⁹³

Cuida-se, neste ponto, da atenção a ser emprestada ao tratamento equitativo de alunos e instituições, inclusive quanto ao acesso a insumos pedagógicos essenciais, já que estudantes com mau desempenho em conteúdos aferidos em testes estandardizados tendem a ser vistos como fatores negativos.

Roger Dale reforça este argumento ao apontar que “as escolas em uma situação de mercado competitivo, são susceptíveis de competir não apenas para poder aceitar algumas categorias de alunos, mas também para rejeitar outras”.²⁹⁴

Um sistema educacional é considerado equitativo se a distribuição do desempenho dos grupos de alunos definidos por suas características sociais, de gênero ou raciais, por exemplo, é equivalente à distribuição total dos alunos.²⁹⁵

Portanto, no destaque de Jefferson Mainardes, as escolas com melhores índices não são necessariamente escolas inclusivas e democráticas, isto é, não necessariamente garantem a todos uma aprendizagem efetiva. O mesmo vale para as escolas com baixos índices: por não terem um bom índice elas não devem ser consideradas de “segunda classe”. O que o autor destaca é que as escolas e seus índices precisam ser compreendidos em relação ao seu contexto (localização, nível socioeconômico dos alunos, características do corpo docente, gestão escolar etc.).²⁹⁶

²⁹² PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Op. cit., p.424-448.

²⁹³ Idem.

²⁹⁴ DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Portugal, n. 12, p. 109-139, 1994.

²⁹⁵ SOARES, José Francisco. Measuring cognitive achievement gaps and inequalities: : The case of Brazil. **International Journal of Educational Research**, v. 45, p. 176-187, 2006.

²⁹⁶ MAINARDES, Jefferson. As relações entre currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais. In: BAUER, A.; GATTI, A. (orgs.). **Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil** - implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. P. 179-191.

Na percepção de Salomão Barros Ximenes, o direito à educação de qualidade deve atentar para a igualdade de tratamento ou de base e equalização de resultados:

Tal evidência põe em destaque os desafios relacionados ao reconhecimento do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino, tanto em sua dimensão objetiva quanto em sua dimensão subjetiva. Esse conteúdo deveria reforçar instrumentos jurídicos voltados à garantia do princípio da igualdade de base no direito à educação e à equalização de resultados, em detrimento da reprodução da segmentação meritocrática na educação básica.²⁹⁷

O mesmo autor alerta, de outro lado, para o efeito dos exames padronizados na imagem da educação básica pública no país, destacando um processo de estigmatização relacionado à prática de ranqueamento com base em testes padronizados, que, para ele, tem como objetivo impulsionar o mercado educacional privado, já que os melhores resultados expressam muito pouco sobre a qualidade da instituição escolar propriamente dita, salientando que os “resultados comumente são determinados pelo tipo de seleção adotada para o ingresso nas escolas e pelo nível socioeconômico de seus estudantes”.²⁹⁸

Ao tratar dessa política de ranqueamento, decorrente dos testes externos e em larga escala, João Luiz Horta Neto e outros detalham três escopos oficiais: identificar as escolas de melhor desempenho, consideradas como exemplos a serem seguidos; divulgar os resultados dos testes, acreditando que as famílias irão mobilizar aquelas com baixo desempenho; e criar competição entre as escolas por desempenhos cada vez melhores, via utilização de prêmios a escolas, seus professores e seus alunos.²⁹⁹

Ocorre que, como argumenta Antônio Bolívar, não há teoria que sustente que prêmios e sanções levem diretamente a uma melhor motivação para os avanços desejados. O autor, ao apontar os limites das avaliações, alinha comentários críticos e estudos sobre as avaliações institucionais em centros educativos europeus, indicando que elas sozinhas não incidem suficientemente sobre as aprendizagens dos alunos.³⁰⁰

²⁹⁷ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 348.

²⁹⁸ Ibidem, p. 355.

²⁹⁹ HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Op. cit., p. 21-37.

³⁰⁰ BOLÍVAR, Antônio. Avaliação institucional: entre o rendimento de contas e a melhoria interna. **Revista Gestão em Ação**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 37-60, jan./abr. 2006.

A ilustrar a mesma conclusão, mostram-se oportunas as pesquisas de campo de Roland Fryer e Matthew Springer *et al*, quanto a programas de prêmios a professores nos Estados Unidos. O primeiro estudou o impacto dos incentivos monetários no cumprimento de metas de desempenho nas escolas de Nova York e constatou que eles não alteram o desempenho da escola³⁰¹. Matthew Springer e outros analisaram um distrito escolar na periferia do Texas, e também constataram que não houve efeitos positivos sobre os resultados dos alunos ou sobre as atitudes e práticas dos professores a partir dos programas de incentivos para professores.³⁰²

Neste cenário de análise da educação estadunidense, ganha destaque, também, a obra de Diane Ravitch, que, após participar diretamente das reformas educacionais nas gestões de Bill Clinton e George W. Bush, pautadas por políticas de avaliação externa e em larga escala e de responsabilização, reviu recentemente sua posição ao sustentar que esse modelo colaborou para fragilizar ainda mais o sistema público de ensino.³⁰³

Relata Diane Ravitch sobre o processo de compreensão de que escolha escolar, testes padronizados e responsabilização não são soluções para os dilemas da qualidade educacional:

[...] Eu também havia entrado no barco cheio de bandeiras celebrando o poder da responsabilização, incentivos e mercados. Eu também estava cativada por essas ideias. Elas prometiam um fim à burocracia, a garantia de que crianças pobres não seriam negligenciadas, o empoderamento dos pais pobres, a possibilidade de crianças pobres escaparem de escolas ruins, e o fim da distância de desempenho entre ricos e pobres, brancos e negros. A testagem iria apontar os holofotes para as escolas de baixa performance, e a escolha criaria oportunidades para crianças pobres saírem para escolas melhores. Tudo isso parecia fazer sentido, mas havia pouca evidência empírica, apenas promessa e esperança. Eu queria compartilhar da promessa e da esperança. Eu queria acreditar que a escolha escolar e a responsabilização iriam produzir grandes resultados. Mas ao longo do tempo, eu fui persuadida por cada vez mais evidências de que as últimas reformas não iriam conseguir estar à altura de sua promessa. Quanto mais eu via, mais eu perdia a fé”.³⁰⁴

Conclui a autora, em outra passagem que merece destaque:

³⁰¹ FRYER, Roland G. Teacher incentives and student achievement: evidence from New York city public schools. **Journal of Labor Economics**, v. 31, n. 2, p. 373-427, 2013.

³⁰² SPRINGER, Matthew; PANE, John F.; LE, Vi-Nhuan; MCCAFFREY, Daniel F.; BURNS, Susan Freeman; HAMILTON, Laura S.; STECHER, Brian M. Team pay for performance: experimental evidence from the round Rock Pilot Project on Team Incentives. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 34, n. 4, p. 367-390, Dec. 2012.

³⁰³ RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

³⁰⁴ Ibidem, p. 18.

Reformadores escolares lembram os personagens do livro *Solla Sollew*, do Dr. Seuss, que estão sempre em busca da terra mítica “onde eles nunca terão problemas, ou pelo menos muito poucos”. Ou como *Dumbo*, eles estão convencidos de que eles poderiam voar se apenas tivessem uma pena mágica. Em meus escritos, eu alertei consistentemente que, na educação, não há atalhos, não há utopias, e não há balas de prata. Por certo, não há penas mágicas que fazem elefantes voarem.³⁰⁵

Não se pode olvidar, nesse processo de estigmatização relacionado à prática de ranqueamento, responsabilização e incentivos, que as mais penalizadas são as escolas públicas que atendem a uma população socialmente mais vulnerável (estudantes pobres, filhos de pais com baixa escolaridade e com condições precárias de moradia), cidadãos os quais deveriam ser incluídos, inclusive por meio de uma escola de qualidade.

Essa é a percepção de Jefferson Mainardes:

Tais políticas instituem, através de seus resultados, a noção de que as escolas que apresentam índices baixos são as piores, não levando em conta em tal análise que, em geral, tais instituições se situam em locais adversos e periféricos, o que faz com que os profissionais da educação que atuam nestes contextos tenham maiores desafios do que aqueles que trabalham em escolas com condições econômicas, sociais e culturais mais favorecidas.³⁰⁶

Sandra Zákia de Souza e Romualdo Portela de Oliveira, em pesquisa sobre os efeitos de políticas alicerçadas na lógica da competição ou ranqueamentos nos sistemas educacionais brasileiro, destacam que os mecanismos de competição adotados a partir de tais pressupostos fazem com que se caminhe “na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social”³⁰⁷. E concluem os autores:

De modo dominante, a lógica intrínseca às propostas avaliativas que vêm se realizando no país, particularmente a partir da década de 1990 e direcionadas aos diversos níveis de ensino, é a de atribuição de mérito com fins classificatórios. O que define de modo mais explícito as finalidades a que vem servindo a avaliação, para além dos delineamentos adotados, é o uso que se faz de seus resultados, qual seja, a produção de classificações

³⁰⁵ Ibidem, p. 17.

³⁰⁶ MAINARDES, Jefferson. Op. cit., p. 179-191.

³⁰⁷ SOUZA, Sandra Zákia de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set./2003.

que apoiam a hierarquização de unidades federadas, de instituições ou de alunos.³⁰⁸

Neste ponto, em estudo autônomo, Sandra Zákia de Souza enaltece que a crença de que a competição induz a melhores resultados “pode levar a escola [ou, talvez, já esteja levando] a investir mais intensamente nos alunos julgados com maior potencial de obtenção de melhores pontuações nas provas externas, mesmo que isso resulte em iniquidades”.³⁰⁹

As críticas ventiladas aos testes cognitivos que, como se vê, não se apresentam de forma gratuita, visam compreender que índices sintéticos, quando tomados como orientadores de ações governamentais, requerem muita cautela na interpretação e no uso das informações, sendo úteis quando não se apresentam como meros instrumentos de difusão de uma concepção restritiva de qualidade educativa.

A avaliação é, sem dúvida, um caminho promissor em direção à concretização da qualidade no direito à educação básica. No entanto, não pode ser reduzida a medida de proficiência dos alunos, nem seus resultados serem interpretados exclusivamente como meios para responsabilização das escolas, dos alunos e professores.

A testagem não pode ser a preocupação central das escolas, um fim em si mesma. Ao contrário, conforme conclusões de Belmiro Gil Cabrito, “se o processo de avaliação da qualidade em educação serve para que cada escola (cada aluno, cada sistema) conheça o seu próprio desempenho, a fim de poder, em cada ano, lançar mão das medidas necessárias e possíveis para que aquele desempenho melhore, então a avaliação surge como o instrumento privilegiado para promover a qualidade em educação”.³¹⁰

Cuida-se de reconhecer a necessidade de se conjugar ao monitoramento do direito à educação (representado por testes de larga escala que, apesar de não apontar caminhos de solução, retratam problemas na qualidade educacional) a uma gama de indicadores com condições de aferir o progresso educativo.

³⁰⁸ Idem.

³⁰⁹ SOUZA, Sandra Zákia de. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Revista Avaliação**, vol.19, n. 2, Sorocaba, jul 2014.

³¹⁰ CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.

Em outros termos, os “resultados podem ajudar de forma mais efetiva na melhoria da qualidade educacional, se utilizados índices mais amplos que deem conta de outras dimensões da questão da qualidade, assim como instrumentos de medida com desenho mais apropriado ao fenômeno avaliado”.³¹¹

A própria OCDE, ao se reportar ao PISA, indicando que se trata de mecanismo para auxiliar os governos a repensar suas políticas, por meio de uma metáfora, alerta que a “[...] avaliação de estudantes PISA, como outros tipos de testes similares em todo o mundo, têm a mesma função de um termômetro no diagnóstico médico”, ou seja, apesar de ser uma ferramenta importante, não exclui outras ferramentas para se chegar a um diagnóstico final.³¹²

Em razão disso, como se verá, o Plano Nacional de Educação aprovado em 2014³¹³ trouxe à cena, de forma clara, a necessidade de que a avaliação abarque outros elementos, ao tempo em que valorizam as potencialidades das informações produzidas em testes de aprendizagem.

Nessa perspectiva, o conteúdo da qualidade da educação alberga diversas outras dimensões que contribuem para a qualidade da educação, como formação docente, estrutura física da escola, insumos (como livros e material didático, perfil da gestão), e que estão além do referencial de desempenho aferido pelos testes padronizados.

Posições estreitas quanto ao núcleo do direito fundamental a qualidade educacional básica, como as que sustentam a hegemonia dos testes de larga escala, em que pese angariem justificativa constitucional *prima facie*, não resistem ao processo de concretização em vista da maximização do direito.

Nesse caminho em busca da maximização da qualidade do direito à educação básica pública, é devido almejar-se, além de conhecimentos, não adstritos à leitura e matemática, valores e atitudes, que se façam presentes no currículo e no projeto político pedagógico democrático da escola, e que permitam agregar habilidades relevantes para uma visão crítica do mundo e para construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

³¹¹ ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013.

³¹² PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. Op. cit., p. 56.

³¹³ BRASIL. Presidência da República. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

1.3. QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM VISTA DA REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: NOÇÃO AMPLIADA

O direito fundamental à educação básica de qualidade, constitucionalizado pelo princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, CF/88), não pode ter seu âmbito de proteção e conteúdo jurídico essencial previamente tolhido, permitindo-se ser objeto de construção progressiva, em vista de sua maximização.

O conteúdo jurídico do direito fundamental à educação, como referido, foi previamente delimitado pela Constituição de 1988, no artigo 205, como um direito de todos, exigível da família, da sociedade e do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A qualidade educacional não serve apenas para o desenvolvimento econômico, via qualificação para o trabalho e formação para o mercado, abordagem que se evidencia insuficiente, reducionista e utilitarista, mas, também e sobretudo, como requisito ao desenvolvimento sustentável e à cidadania.³¹⁴

É indiscutível que a garantia de acesso à educação de qualidade irradia efeitos no desenvolvimento econômico, face ao aumento do potencial das pessoas auferirem renda, vez que quanto maior for o nível de escolaridade, em regra, maior será o salário. Consequentemente, quanto maior o nível educacional de uma comunidade, melhores serão as condições econômicas desta.

Para Cass R. Sunstein e Stephen Holmes as políticas públicas de educação, embora custosas, aumentam a riqueza social tributável:

Também temos de calcular os retornos que a sociedade espera obter a longo prazo gastando seu dinheiro dessa maneira. Os contribuintes investem com certa boa vontade em educação como investem em proteção policial, pois julgam que ambas são compensadoras a longo prazo. Ambos os investimentos parecem valer a pena porque, entre outras razões, estimulam a autodisciplina e a cooperação dos cidadãos e, não por acaso, expandem a base tributária. A educação pode até ser um bem intrínseco, mas também é boa por razões instrumentais.³¹⁵

³¹⁴ CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Resende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007, p. 11.

³¹⁵ SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 180.

Essa foi a razão, segundo o relatório Delors da UNESCO, para que a procura da educação angariasse musculatura em muitos países nas últimas décadas, a realçar a importância do capital humano e, portanto, do investimento educativo na preparação de pessoas para as novas tecnologias, em vista da formação de cientistas e quadros técnicos de alto nível.³¹⁶

Amartya Sen, nesta linha, ressalta que a expansão dos serviços de educação (criação de oportunidades sociais), dentre outros fatores, permite participação mais efetiva em atividades econômicas, somando para o desenvolvimento inclusive na perspectiva econômica.³¹⁷

O autor, nessa ótica, lembra da intensificação do crescimento econômico por meio da concessão de oportunidades sociais nos países asiáticos como Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura, e mais tarde a China pós-reforma e a Tailândia, países que lograram êxito econômico notável graças a uma base social que proporcionava sustentação adequada, como altos níveis de alfabetização e educação básica, além de bons serviços gerais de saúde.³¹⁸

O exemplo pioneiro de intensificação do crescimento econômico por meio da oportunidade social, especialmente na área da educação básica, é obviamente o Japão. Às vezes se esquece que o Japão apresentava taxas de alfabetização mais elevadas do que as da Europa mesmo na época da restauração Meiji em meados do século XIX, quando a industrialização ainda não ocorrera no país, mas já se instalara na Europa décadas antes. O desenvolvimento econômico do Japão foi claramente muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionados com as oportunidades sociais que foram geradas. O chamado milagre do Leste Asiático, envolvendo outros países dessa região, baseou-se, em grande medida, em relações causais semelhantes.³¹⁹

Na mesma toada, a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, em relatório para a UNESCO em 1996 recordou que os avanços no desenvolvimento econômico do último meio século, devem-se, especialmente, à capacidade das pessoas “de dominar e organizar o meio ambiente em função das suas necessidades, isto é, à ciência e à educação, motores principais do progresso

³¹⁶ DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Brasília: Cortez Editora, 10^a. ed., 2006, p. 71.

³¹⁷ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 59 e 61.

³¹⁸ Ibidem, p. 124-125.

³¹⁹ Ibidem, p. 61-62.

econômico”.³²⁰

O aludido Relatório destaca, a *contrario senso*, os impactos no desenvolvimento econômico em face da má distribuição de recursos cognitivos:

Ora, verifica-se que muitos países em desenvolvimento se acham particularmente carentes a este respeito, sofrendo de um grave deficit de conhecimentos. É certo que a alfabetização e a escolarização progredem entre as populações dos países do sul, o que permitirá, talvez a prazo, um reequilíbrio das relações econômicas mundiais.³²¹

Amartya Sen, ainda, cita países como Índia e Brasil, que, em razão de desatenção às oportunidades sociais, a exemplo de altos quadros de analfabetismo até há poucos anos, encontraram barreiras para o desenvolvimento econômico, alertando, em razão disso, ser incoerente o discurso de insuficiência de recursos para o devido custeio da educação.³²²

A realidade brasileira também foi objeto de pesquisa de Denise Souza Costa, cujas conclusões indicam que o país não conseguiu acompanhar a expansão da economia mundial durante o século XX em decorrência, dentre outros fatores de relevo, do deficit educacional.³²³

No entanto, para além do desenvolvimento econômico, como dito, a educação evidencia-se como ferramenta essencial para realização do desenvolvimento sustentável (desenvolvimento econômico, bem-estar da população e proteção ambiental).

Nesse ponto, Juarez Freitas salienta a imprescindibilidade de se avançar no conceito de desenvolvimento sustentável, dado que o estabelecido desde o Relatório Brundtland de 1987, lastreado no suprimento de necessidades, apesar do progresso histórico, não se mostra suficiente.³²⁴

Nesse sentido, o autor propõe um avanço realmente expressivo, fundamentado na obra de Amartya Sen, consistente em ressignificar o desenvolvimento sustentável, desamarrando-o dos limites que lhe vêm das formulações propostas pelo Comitê Brundtland de simples atendimento a necessidades materiais, para conjugar a preservação com a expansão das

³²⁰ DELORS, Jacques. Op. cit., p. 69.

³²¹ Ibidem, p. 72.

³²² SEN, Amartya Kumar. Op. cit., p. 63-71.

³²³ COSTA, Denise Souza. **Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 113.

³²⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 49.

liberdades e capacidades substantivas das pessoas dos dias de hoje, sem comprometer capacidade das futuras gerações para terem uma idêntica ou maior liberdade.³²⁵

Em outros termos, sustenta-se um desapego a determinado padrão material de vida, tencionando que as alterações estruturais essenciais ao desenvolvimento devem conter a evolução da sustentabilidade, permitindo, assim, assegurar, hoje, o bem-estar físico, psíquico e espiritual, sem inviabilizar o multidimensional bem-estar futuro:

A sustentabilidade, evoluindo em relação ao conceito do Relatório Brundtland, faz assumir as demandas propriamente relacionadas ao bem-estar físico e psíquico, em longo prazo, acima do simples atendimento às necessidades materiais e o faz sem ampliar os riscos produzidos, em escala industrial, pelo próprio ser humano.

Desse modo, o desenvolvimento experimenta notável reconfiguração para se fazer eticamente consistente: todo e qualquer desenvolvimento que se tornar, em longo prazo, negador da dignidade dos seres vivos em geral, ainda que pague elevados tributos, será tido como insustentável.³²⁶

Nessa perspectiva, a noção de sustentabilidade deve integrar a concepção de liberdade substancial, na formulação teórica de Amartya Sen, vista como a expansão das capacidades das pessoas mediante o afastamento das causas de privação de liberdade, a exemplo da “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.³²⁷

Na doutrina de Amartya Sen há cinco tipos distintos de liberdade vistos de um horizonte instrumental: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, sendo que cada um dos distintos direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa, contribuem para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, complementando-se mutuamente em vista do aumento da liberdade humana em geral.³²⁸

Exorta o autor, assim, que as pessoas somente serão livres se possuírem capacidade necessária para escolher o seu modo de vida ou decidir como gostariam de viver uma vida boa, quadro que não se pode observar em face de situação de

³²⁵ Idem.

³²⁶ Ibidem, p. 50.

³²⁷ SEN, Amartya Kumar. Op. cit., p. 18.

³²⁸ Ibidem, p. 25.

pobreza, falta de prestação de serviços públicos ou negação de liberdades políticas.

Nessa ótica, a expansão da liberdade é tanto o principal escopo do desenvolvimento sustentável quanto o seu meio essencial, razão pela qual “o êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam”.³²⁹

Nas palavras do autor, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento”.³³⁰

Uma ampla noção de desenvolvimento foi objeto de reconhecimento, digno de nota, na Declaração Internacional sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986³³¹, na qual foi tratado como direito humano, por meio da Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Declaração de 1986 consagrou as múltiplas perspectivas do direito ao desenvolvimento, desde a redação de seu art. 1º.:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual todo ser humano e todos os povos têm direito de participar, contribuir e gozar do desenvolvimento econômico, social, cultural e políticos, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados.³³²

Nessa linha, já em 2000, na Cúpula do Milênio das Nações Unidas, foram estabelecidos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), emergindo de uma série de reuniões multilaterais realizadas durante os anos 1990 sobre o desenvolvimento humano. Com prazo de 15 anos, os ODM impulsionaram os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI, reconhecendo a urgência de combater a pobreza e demais privações generalizadas, tornando o tema uma prioridade na agenda internacional de desenvolvimento.³³³

Com efeito, a “Declaração do Milênio” elegeu o ano de 2015 como meta à erradicação da pobreza extrema e universalização da educação básica no mundo,

³²⁹ Ibidem, p. 33.

³³⁰ Ibidem, p. 10

³³¹ ONU. **Declaração Internacional sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

³³² Idem.

³³³ ONU. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2000**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

dentre outras conquistas de peso para a humanidade.

Os ODM se converteram, para Marcus Maures de Salles, na consolidação instrumental de um corpo internacional mínimo para garantir o cumprimento dos direitos humanos de conteúdo socioeconômico, vinculando as estratégias de desenvolvimento nacional às obrigações jurídicas dos Estados no plano internacional.³³⁴

Posteriormente, em 2015, a Assembleia Geral da ONU aprovou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Com 169 metas e sob o título “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, o documento continua a promover uma feição ampla do desenvolvimento, mesclando, de forma equilibrada, as dimensões econômica, social e ambiental, desafiando governos, sociedade civil e setor privado ao atingimento da sustentabilidade em 2030.³³⁵

No plano interno brasileiro, essa ampla noção de desenvolvimento foi desenhada de forma tímida nos textos constitucionais de 1967 e EC 1 de 1969, aprofundando-se intensamente a partir da CF/88, ocasião em que se afastou da acepção isoladamente economicista para adotar, também, referenciais voltados ao desenvolvimento humano, social, político e ambiental.³³⁶

Já no preâmbulo da Lei Maior anuncia-se a instituição de um Estado Democrático destinado a assegurar, dentre outros, o “desenvolvimento”, sem qualquer restrição de conteúdo econômico.

Também o art. 3º. da CF/88 eleva a garantia de um desenvolvimento nacional como um dos valores supremos da sociedade brasileira e um dos quatro objetivos fundamentais da República.

Para Juarez Fretas:

quando a Constituição fala em desenvolvimento como valor supremo e como objetivo fundamental, quer necessariamente adjetivá-lo como sustentável, intertemporal e durável. Melhor do que isso: pretende que a sustentabilidade fixe os pressupostos (sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos e éticos) de conformação do desenvolvimento

³³⁴ SALLES, Marcus Maures de. **O novo direito internacional do desenvolvimento: conceitos e fundamentos contemporâneos**. Cadernos Prolam/USP: São Paulo, 2013, p. 146.

³³⁵ ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

³³⁶ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, n. 1, p. 63-91, jan./ju. 2014.

constitucionalmente aceitável.³³⁷

Arquitetou-se na CF/88, assim, uma noção jurídica de desenvolvimento fortemente vinculada aos objetivos fundamentais da República, que não se limitou a uma perspectiva econômica, de acumulação de riqueza e de outras variáveis relacionadas estritamente à renda, preocupando-se com as questões sociais, ecológicas, com a liberdade, a educação e a expectativa de qualidade de vida dos cidadãos.

Tal modelo, mais uma vez no magistério de Juarez Freitas, cristaliza um dever ao Estado, como imperativo constitucional, “de endereçar todas as condutas administrativas, sem exceção, para o desenvolvimento sustentável, único capaz de promover, em bloco, os direitos fundamentais”.³³⁸

É neste quadro que o direito ao desenvolvimento sustentável impõe ao Estado e à sociedade atuar na construção de políticas e serviços voltados à implementação de uma educação básica de qualidade, ao mesmo tempo em que esta é meio essencial para o desenvolvimento.

Ao refletir sobre o esforço multidimensional do desenvolvimento, Celso Furtado escreveu que “a muito custo chegamos [como sociedade], afinal, à compreensão de que a escola não é apenas o feliz coroamento ornamental de uma sociedade, mas a sua instituição básica, a mantenedora da sua cultura e a promotora de sua dinâmica de desenvolvimento”.³³⁹

Neste ponto, Denise Souza Costa propõe um círculo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, tendo como ferramenta indispensável uma educação de qualidade para a sustentabilidade:

Não há como sustentar um desenvolvimento que gere riqueza para poucos e exclusão para a maioria. As razões são técnicas e não apenas “justas”. A nova formação do Estado, as novas “fronteiras” e a globalização impõem aos países mais eficiência na execução de suas políticas públicas, econômicas e sociais. A redução da pobreza e das desigualdades sociais se tornou uma questão econômica, e o investimento público deve priorizar o capital humano, com mais educação e saúde.³⁴⁰

A educação para o desenvolvimento sustentável foi objeto da Conferência

³³⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 116.

³³⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª. ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 128.

³³⁹ FURTADO, Celso. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento** Rio de Janeiro: Contraponto, Coleção Arquivos Celso Furtado, vol. 4, 2011, p. 162.

³⁴⁰ COSTA, Denise Souza. Op. cit., p. 114.

Mundial sobre Educação para Todos de 1990, realizada em Jomtien, Tailândia, convocada por uma coalização formada por UNESCO, Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), PNUD e Banco Mundial, na qual foi aprovada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (EPT), sendo o Brasil signatário.³⁴¹

Salomão Barros Ximenes opina sobre um suposto caráter ambíguo da Declaração, ao contemplar, a um só tempo, uma ideia de educação voltada aos direitos humanos e a supracitada agenda do Banco Mundial, por exemplo, com preocupações de ordem econômica como a formação de capital humano, asseverando que, mesmo diante dessas disputas, a Declaração não exime juridicamente os Estados de suas obrigações jurídicas internacionais em aspectos relacionados diretamente à igualdade, à cidadania e aos direitos humanos.³⁴²

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos foi debatida na Conferência Internacional do Rio de Janeiro (ECO-92)³⁴³, tendo sua relevância sido corroborada na Rio+10, em 2002, recomendando-se à Assembleia Geral das Nações Unidas que considerasse a adoção de uma década de educação para o desenvolvimento sustentável a partir de 2005.³⁴⁴

Não se pode deixar de registrar, aqui, o Fórum Mundial de Educação de Dakar, realizado no ano de 2000, responsável pela avaliação da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que, para além de reconhecer alguns progressos pontuais e diagnosticar que o subfinanciamento da educação básica era o principal fator a impedir a implementação dos objetivos e metas de Jomtien, celebrou o Marco de Ação de Dakar, reafirmando as proposições de 1990 e reformulando compromissos com metas, dessa vez, até 2015.³⁴⁵

Em Dakar, os Estados assumiram compromisso, voltado à qualidade da educação básica, de desenvolver planos nacionais e ampliar de forma significativa os investimentos, além de outras medidas como melhorar o status, a autoestima e o profissionalismo dos docentes e criar sistemas de monitoramento dos progressos

³⁴¹ BASTOS, Alexandre Marucci; SOUZA, Claudio Benedito Gomide de. A educação e a sustentabilidade: o desafio de um paradigma e a década da educação para o desenvolvimento sustentável da UNESCO (2005-2014). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação - Unesp**, v. 8, n. 1, p. 208-240, 2013.

³⁴² XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 286-287.

³⁴³ BASTOS, Alexandre Marucci; SOUZA, Claudio Benedito Gomide de. OP. cit., p. 208-240.

³⁴⁴ Idem.

³⁴⁵ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 305.

obtidos, em âmbitos internacional, regional e nacional.³⁴⁶

É digno de lembrança, também, a deliberação, na sede das Nações Unidas, em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015, dos aludidos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), figurando o Brasil como signatário de um documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

O Objetivo 4 (ODS4) da Agenda 2030 tem por objeto “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.³⁴⁷

Prevê o documento, na meta 4.7:

4.7. até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.³⁴⁸

Abdeljalil Akkari destaca a orientação da Agenda 2030 à educação para o desenvolvimento sustentável e para a cidadania, por meio do qual se pretende o desenvolvimento de competências, valores e atitudes que permitam aos cidadãos levar uma vida saudável e gratificante, para tomar decisões conscientes e enfrentar os desafios locais e globais:

A quarta orientação identificada na Agenda 2030 abrange a Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) e a Educação para a Cidadania Mundial (ECM). A EDS e ECM desenvolvem as competências, os valores e as atitudes que permitem aos cidadãos levar uma vida saudável e gratificante, para tomar decisões conscientes e enfrentar os desafios locais e globais, através da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) e para a Educação para a Cidadania Mundial (ECM). Se EDS não é uma proposta nova da agenda internacional, a ECM é uma ruptura que merece atenção. Falar de cidadania mundial significa questionar as tradicionais identidades nacionais. Ou seja, resta operacionalizar a cidadania mundial e efetivá-la nos sistemas de ensino.³⁴⁹

Ao buscar-se compreender o processo da Agenda 2030 e avaliar se os organismos internacionais obtiveram sucesso na implementação de seu ideário

³⁴⁶ Ibidem, p. 308.

³⁴⁷ ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

³⁴⁸ Idem.

³⁴⁹ AKKARI, Abdeljalil. **A agenda internacional para educação 2030**, p. 937-958.

neoliberal, é possível perceber, de plano, a tentativa de deslocamento da política educacional concebida como um direito humano, em vista do desenvolvimento sustentável, para o primado reducionista da educação como um instrumento de formação de capital humano.

Essa é também a percepção de Abdeljalil Akkari, que enaltece a presença de diferentes orientações na mesma Agenda 2030, quadro que constitui um consenso frágil ou um denominador comum das perspectivas humanista e neoliberal:

A maneira como esta agenda será traduzida e debatida está aberta, mesmo que tudo leve a crer que a mesma servirá para consolidar o status quo ou as desigualdades nos sistemas de ensino. Como importante inovação na agenda internacional em 2030, a educação para a cidadania mundial abre novas perspectivas que merecem ser efetivadas. [...] Em outras palavras, compete aos atores da educação determinar as possibilidades desta agenda através da implementação das orientações mais promissoras.³⁵⁰

Giovanna Modé Magalhães, neste ponto, destaca que os primeiros debates voltados à educação, no Fórum de 2015, evidenciavam uma retórica utilitarista, para a qual o ensino deveria responder às necessidades produtivistas e de mercado, demonstrando-se preocupação sobre os resultados mínimos e mensuráveis de aprendizagem em leitura, escrita e matemática.³⁵¹

No entanto, da redação final do documento, é possível concluir que ele extrapolou essa visão estreita, ampliando-se o enfoque dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para alcançar uma educação inclusiva e de qualidade para todos, firmando a crença de uma educação para o desenvolvimento sustentável.

O Estado brasileiro, conforme recente estudo do IPEA, não apresenta bons resultados em relação às temáticas de desenvolvimento sustentável e de cultura cidadã. No tocante a direitos humanos, as informações inseridas nas bases curriculares foram consideradas elevadas para o Brasil, comparadas ao Chile, México e Suécia.³⁵²

Registra o IPEA, ainda, que é possível identificar envolvimento entre instituições e projetos públicos com a meta 4.7 da ODS4, a exemplo: (i) do

³⁵⁰ Idem.

³⁵¹ MAGALHÃES, Giovanna Modé. Op. cit., 2015.

³⁵² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Indicadores de ensino básico brasileiro relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável numa perspectiva internacional comparada**. 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9803>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), criado com o intuito de planejar, executar e avaliar políticas públicas voltadas à educação ambiental para mudanças culturais, à potencialização de atores locais como educadores ambientais e à efetiva adoção das propostas; (ii) da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-raciais, que tem por fim promover a formação de professores e o desenvolvimento de materiais didáticos que respeitem as tradições e os saberes das comunidades do campo (Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo), dos quilombolas (Programa Educação Escolar Quilombola) e dos indígenas (territórios etnoeducacionais – TEES); e (iii) da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, que tem por escopo fomentar a produção acadêmica e os projetos de estudantes, como o prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, a Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA) e o programa Com Vida, no qual alunos do ensino fundamental II propõem iniciativas sustentáveis e que melhorem a qualidade de vida na escola e da comunidade.³⁵³

O que se propõe, nesse horizonte de educação para o desenvolvimento sustentável, é a promoção de valores de paz e igualdade, assim como a alteridade, a empatia e o respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos, tendo por escopo formar pessoas com conhecimentos, competências e valores aptas a protagonizar efetivas mudanças na sociedade.³⁵⁴

Nessa ótica, é devido o diálogo da educação para o desenvolvimento sustentável com a educação para a cidadania, no pensamento de Paulo Freire, dada a sua compreensão de educação como uma prática pautada na dialogicidade, isto é, divorciando-se da noção de “educação bancária” em que o saber é uma doação, baseada em uma ideologia de opressão, dos que se julgam sábios aos que julgam nada saber.³⁵⁵

Trata-se, assim, de legitimar uma educação que adote uma prática pedagógica crítica e transformadora, afastando-se de modelos de ensino que valorizam, em excesso, a concepção bancária de ensinar, lastreada na mera repetição e memorização.³⁵⁶

Em outros termos, propõe-se uma educação e uma escola que insira os

³⁵³ BRASIL. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cadernos ODS – ODS 4, o que mostra o retrato do Brasil**, 2019.

³⁵⁴ COSTA, Denise Souza. Op. cit., p. 118.

³⁵⁵ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 18ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p. 58.

³⁵⁶ Idem.

alunos nas problemáticas sociais, conscientizando-os quanto as suas contradições, suas realidades social e cultural, promovendo oportunidades à transformação e emancipação para a cidadania.

Para Moacir Gadotti:

A EDS deve ocupar-se da aprendizagem de atitudes, perspectivas e valores que orientam e impulsionam as pessoas a viverem mais sustentavelmente suas vidas. As crises criadas pelos seres humanos no planeta estão mostrando, todos os dias, que somos seres irresponsáveis. Educar para o desenvolvimento sustentável é educar para tomar consciência dessa irresponsabilidade e superá-la.³⁵⁷

O autor sugere, nesta ótica, uma educação para um outro mundo possível, alertando que não se pode mudar o mundo sem mudar as pessoas, uma vez que “a educação tem um papel decisivo na criação de outros mundos possíveis, mais justos, produtivos e sustentáveis para todos e todas”.³⁵⁸

Na mesma perspectiva, Edgar Morin leciona sobre “os sete saberes necessários à educação do futuro”, em que realça a importância da educação para a garantia da cidadania.³⁵⁹

Impõe-se, assim, que a educação de qualidade seja vista para além dos seus possíveis efeitos sobre o crescimento econômico, como veículo para o desenvolvimento sustentável, permitindo que cada um compreenda melhor a si mesmo e aos outros e contribua para o progresso da sociedade em que vive, baseando o desenvolvimento na participação responsável dos indivíduos e das comunidades.³⁶⁰

Trata-se, também, de um processo de ensinar e de aprender direitos humanos, que visa formar o cidadão enquanto sujeito de direitos, para que, como protagonista, atue na transformação da realidade, num espaço de educação formal escolar, constituindo um projeto a se concretizar que não prescinde da formação desde a mais tenra idade, pois se trata de um processo de conscientização e de socialização de médio e longo prazos.³⁶¹

³⁵⁷ GADOTTI, Moacir. **Educar para a sustentabilidade**: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008, p. 68.

³⁵⁸ Ibidem, p. 105-106.

³⁵⁹ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2000.

³⁶⁰ DELORS, Jacques. Op. cit., p. 69 e 82.

³⁶¹ GONZALEZ, Cristiani Pereira de Moraes; BORGES, Maria Creuza De Araújo. A EDH na educação básica segundo o PMEDH e o PNEDH: direito universal e prática que resguarda a diversidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, UniBrasil, v. 24, n. 2, p. 315-337, mai./ago. 2019.

Essa educação em direitos humanos fora contemplada no preâmbulo da Declaração Universal de 1948:

A ASSEMBLÉIA GERAL proclama a presente DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.³⁶²

No âmbito nacional, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), de 2007, incorporou principais aspectos estabelecidos em tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo Brasil.³⁶³

Para o PNEDH, a educação em direitos humanos é um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação de sujeitos de direitos, articulando cinco dimensões integradas:

1. Apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e local;
2. afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade;
3. formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, ético e político;
4. desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados;
5. fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação de violações.³⁶⁴

Neste cenário, Washington Cesar Shoiti Nozu *et al*, ao tempo em que salientam que a educação em direitos humanos representa uma conquista na disseminação das prerrogativas atinentes à dignidade humana e de formação cidadã para a vivência democrática, alertam:

³⁶² ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

³⁶³ ELIEZER, Cristina Rezende; SOUSA, Lorena Ribeiro de Carvalho; FERREIRA, Helena Maria. O PNEDH como ferramenta de consolidação e expansão dos direitos humanos. **Revista Olhares** – Unifesp, v. 8, n. 2, p. 63-80, ago. 2020.

³⁶⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/2191-plano-nacional-pdf/file>>. Acesso em 03 ago. 2020.

Nenhum país, seja democrático ou não, produzirá uma narrativa contra a educação. No entanto, há países, inclusive democráticos, que, em tempos de conservadorismo, buscam impor limites à educação formal, às práticas curriculares e à atuação dos professores, sobretudo quando são voltadas à EDH. Talvez, este seja o caso brasileiro. No primeiro decênio do PNEDH, sob a chancela de uma ação coordenada politicamente por alguns segmentos da sociedade civil (financiadas por partidos políticos), o movimento “Escola Sem Partido” promoveu uma cisão sobre o conceito político de educação. Enquanto a mobilização global para a EDH defendia uma educação “para a cultura democrática, na compreensão dos contextos nacional e internacional, nos valores da tolerância, da solidariedade, da justiça social e na sustentabilidade, na inclusão e na pluralidade” (BRASIL, 2018, p. 11), movimentos como o “Escola Sem Partido” defendiam que os professores não poderiam expressar suas opiniões políticas em sala de aula.³⁶⁵

A despeito disso, o advento do PNEDH constitui um marco relevante para o Brasil, uma verdadeira conquista histórica, que vem trazendo e, ainda, trará, benefícios ao processo educativo em direitos humanos, propiciando um aprendizado igualitário, cooperativo, solidário, de reconhecimento das diferenças, a formação de cidadãos conscientes de seu papel na comunidade e sua possibilidade transformadora do *status quo*.³⁶⁶

Esses direcionamentos corroboram o ensinamento de Amartya Sen no sentido de que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado, primordialmente, segundo as liberdades substantivas que os membros dela desfrutam, diferindo da análise tradicional que se concentra na renda real, posição que revela a importância de políticas públicas como a educação de qualidade.³⁶⁷

O trabalho é uma dimensão importante da formação humana, mas não pode ser a única ou a mais relevante.

Juarez Freitas, neste ponto, adverte: “Nada contra os que lutam pelo incremento da renda *per capita* ou os que tentam mostrar uma conexão empírica entre educação de qualidade e maiores chances de sucesso no mercado de trabalho. Todavia, mostra-se insuficiente e reducionista limitar-se a essa abordagem”.³⁶⁸

O mesmo autor, em passagem de relevo, ao sustentar, sob o ponto de vista da sustentabilidade, pressupostos indispensáveis para se alcançar o alto retorno da

³⁶⁵ NOZU, Washington Cesar Shoit; RIBEIRO, Eduardo Adão; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Educação em direitos humanos na educação básica: indicadores da produção científica. **Revista Olhares** – Unifesp, v. 8, n. 2, p. 63-80, ago. 2020.

³⁶⁶ ELIEZER, Cristina Rezende; SOUSA, Lorena Ribeiro de Carvalho; FERREIRA, Helena Maria. Op. cit., p. 63-80.

³⁶⁷ SEN, Amartya Kumar. Op. cit., p. 69.

³⁶⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 173-174.

educação maximizadora do desenvolvimento, destacou uma educação para a pluridimensionalidade do desenvolvimento: “a educação precisa cooperar para o desenvolvimento, nas suas várias dimensões (ética, social, econômica, ambiental e jurídico-política), preparando para uma vida intersubjetiva rica, empática e produtiva, acima das disputas territoriais frívolas dos adeptos do crescimento pelo crescimento.”³⁶⁹

Portanto, a proposta fulcrada no desenvolvimento sustentável e humano deve ultrapassar a noção de educação utilitarista, que sirva apenas para oferecer pessoas qualificadas para o mundo da economia ou para adaptá-las a um emprego, atingindo uma concepção ampla e humanista de educação ao longo de toda a vida, concebida como condição de desenvolvimento harmonioso e contínuo da pessoa.³⁷⁰

Tal cenário traz à lembrança uma carta anônima encontrada ao término da Segunda Guerra Mundial, em um campo de concentração nazista, com uma mensagem dirigida aos professores:

Prezado Professor, Sou sobrevivente de um campo de concentração. Meus olhos viram o que nenhum homem deveria ver. Câmaras de gás construídas por engenheiros formados. Crianças envenenadas por médicos diplomados. Recém-nascidos mortos por enfermeiras treinadas. Mulheres e bebês fuzilados e queimados por graduados de colégios e universidades. Assim, tenho minhas suspeitas sobre a Educação. Meu pedido é: ajude seus alunos a tornarem-se humanos. Seus esforços nunca deverão produzir monstros treinados ou psicopatas hábeis. Ler, escrever e aritmética só são importantes para fazer nossas crianças mais humanas.³⁷¹

Nessa perspectiva, o conteúdo do direito fundamental à educação básica de qualidade deve ser lido, para além de condição ao desenvolvimento econômico, como requisito ao desenvolvimento sustentável e à cidadania, na realização digna do ser humano.

Para Marcos Augusto Maliska, com base em Jean Piaget:

A educação como direito de todos, portanto, não se limita em assegurar a possibilidade da leitura, da escrita e do cálculo. A rigor, deve garantir a todos “o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual”.³⁷²

³⁶⁹ Ibidem, p. 174.

³⁷⁰ DELORS, Jacques. Op. cit., p. 85.

³⁷¹ CARTA AOS PROFESSORES. Disponível em: <<http://redehumanizaus.net/94743-ler-escrever-e-saber-aritmetica-so-serao-importantes-se-fizerem-nossas-criancas-mais-humanas/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

Nesse horizonte, ganha relevo a importância da delimitação do conteúdo jurídico do direito fundamental à educação básica de qualidade (art. 206, VII, CF/88), não restrita a propostas reducionistas e utilitaristas.

O princípio do padrão de qualidade da educação, como referido, visa a proteção máxima da qualidade do ensino, daí angariando relevância a tarefa do legislador na delimitação de aspectos mínimos, a serem assegurados de imediato, assim como de demais expectativas e pretensões a serem garantidas em médio ou longo prazo.

A demasiada delimitação da qualidade educacional em aprendizagem de algumas disciplinas, selecionadas em vista da formação para o trabalho e avaliada em resultados medidos em exames de larga escala, relegando-se insumos e processos educacionais relevantes, não atende a perspectiva ampla e não resiste ao teste da proporcionalidade sob o prisma da proibição de insuficiência.

O sentido amplo da qualidade na educação básica pública desafia mais que a formação de estudantes para o mercado, mas, como salientado, também o preparo para a cidadania, para os direitos humanos e para o desenvolvimento sustentável, cenário no qual ganha espaço a agenda prestacional de procedimentalização e organização de insumos e processos relevantes, na perspectiva de busca pela máxima qualidade do ensino, consideradas as limitações fáticas e jurídicas existentes.

Em que pese o direito à qualidade do ensino, protegido na estrutura normativa de um princípio de maximização, não possua um conteúdo absoluto ou intangível, a demandar constante processo de acabamento, dada a exigência de realização progressiva e com o máximo de recursos disponíveis, traz-se ao trabalho elementos relevantes que podem compor um conteúdo amplo da qualidade do ensino básico.

Em sua Recomendação Geral n. 13, sobre o direito à educação, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas firmou, em 1999, alguns critérios para a realização dos direitos educativos.³⁷³

³⁷² PIAGET, JEAN. **Para onde vai a educação**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973, p. 40, Apud MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 157.

³⁷³ ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH. **Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 20 de jul. 2020.

De acordo com esse modelo, conhecido como 4 As, por sua sigla em inglês available, accessible, acceptable, adaptable, elaborado por Katarina Tomasevsky, relatora das Nações Unidas para o direito à educação entre 1998 e 2004, o direito à educação se realiza quando a educação está disponível (quanto ao acesso); acessível (sem obstáculos econômicos, legais ou discriminatórios); aceitável (com padrões mínimos de qualidade) e adaptável (inclusiva).³⁷⁴

Nessa ótica, uma das características fundamentais da educação é a aceitabilidade, lida como oferta aceitável do ponto de vista dos conteúdos, currículos, métodos e processos pedagógicos, e relevante para o estudante e, em alguma medida, para os seus pais, a demandar ainda, que no ensino se busque realizar os objetivos amplos da educação e que sejam respeitados os padrões mínimos estabelecidos pelo próprio Estado em observância a tais objetivos.³⁷⁵

Para Salomão Barros Ximenes:

A aceitabilidade diz respeito tanto à infraestrutura física das escolas quanto aos conteúdos, processos e resultados educacionais. A noção de aceitabilidade, por fim, dialoga com a proposição normativa que defende a garantia de um padrão básico [aceitável] de qualidade para todos, que obriga o Estado, diretamente no exercício de seu dever de prestação e indiretamente através da regulação necessária à proteção dos direitos educacionais. [...] Só poderão ser consideradas aceitáveis as práticas e políticas educacionais que respeitem os direitos e liberdades no ensino e que tenham como resultado o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos.³⁷⁶

Uma das propostas de definição da qualidade educativa, relevante para a compreensão do seu conteúdo jurídico, pode ser extraída do estudo patrocinado pela UNICEF, de 2000, denominado Definindo Qualidade na Educação (Defining Quality in Education), lastreada em experiências de promoção da qualidade da educação ao redor do mundo.³⁷⁷

O estudo é arquitetado a partir de fatores consensuais que, a despeito das diferentes realidades, necessariamente devem ser vislumbrados para se alcançar a qualidade na educação básica, sendo dividido em cinco dimensões conjugadas: estudantes, ambientes, conteúdo, processos e resultados, que albergam, em suma:

³⁷⁴ Idem.

³⁷⁵ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 253.

³⁷⁶ Ibidem, p. 253-254.

³⁷⁷ ONU. UNICEF. **Defining Quality in Education de 2000**. Disponível em: <<https://www.right-to-education.org/resource/defining-quality-education>>. Acesso em: 12 jul. 2020. Tradução livre

(i) Dimensão relacionada aos estudantes: boa saúde e nutrição (crianças física e psicossocialmente saudáveis aprendem melhor); frequência regular à escola (maiores taxas de frequência obtêm maiores ganhos de aprendizagem e taxas mais baixas de repetição); suporte da família para a aprendizagem (apesar de experiências que demonstram efeitos positivos das escolas em áreas pobres e famílias de baixa renda com pais com baixa instrução, além da constatação de que crianças cujos pais possuem baixa renda possuem maior probabilidade de trabalhar para auxiliar no sustento da família, a educação dos pais influencia na aprendizagem dos filhos - estudos avaliados pelo UNICEF indicam que alunos com pais que não terminaram o ensino primário têm três vezes mais chances de obter piores resultados educativos ou de não progredir em determinado ano, quando comparados àqueles cujos pais concluíram o ensino secundário).

(ii) Dimensão relacionada aos ambientes: elementos físicos (qualidade da infraestrutura escolar e presença de instalações pedagógicas, a exemplo de biblioteca e laboratórios); interação entre infraestrutura escolar e insumos como livros didáticos adequados, além de condições de estudo e trabalho para estudantes e professores (tempo para o trabalho pedagógico, distância da escola, móveis adequados, etc); tamanho da turma (influência no desempenho acadêmico em turmas com número elevado de alunos); elementos psicossociais (ambientes seguros e pacíficos, especialmente para meninas, sem discriminação; comportamento ético dos professores, livre de assédio e violência em forma de castigo; políticas eficazes de disciplina escolar e ambientes inclusivos e sem violência); prestação de serviços de saúde (contribuem para melhorar o desempenho acadêmico, a exemplo de desnutrição e insuficiência de vitaminas).

(iii) Dimensão relacionada ao conteúdo de qualidade: propõe padrões básicos de estruturas curriculares baseadas nos estudantes, elencando algumas áreas temáticas fundamentais: alfabetização e matemática; habilidades para a vida (interpretado de maneira ampla, ou seja, habilidades psicossociais e interpessoais usadas nas interações diárias, não restrita ao alcance de emprego ou renda, centrando-se em temas como atitudes, valores e mudanças de comportamento); educação para a paz (ajudar os alunos a adquirir capacidades de prevenção e resolução pacífica de conflitos); desafios para alcançar um grande número de crianças com conteúdo de qualidade e atenção a conteúdos de cultura regional.

(iv) Dimensão relacionada aos processos:

(iv.i) Professores: formação profissional, já que professores de qualidade, com domínio do assunto e de pedagogia, são mais capazes de ajudar os alunos a aprender; competência do professor e eficiência escolar (uso eficiente de tempo escolar: presença de professores na sala de aula, não obstaculizados por problemas de transporte e segundo emprego); formação continuada (superar deficiências que podem ter sido parte da formação inicial de professores e manter os professores a par dos novos conhecimentos e práticas); métodos participativos e ativos de ensino (aprendizagem voltada ao pensamento crítico, de resolução de problemas, trabalho em equipe e comunidade, capazes de construir atitudes e valores); mecanismos de *feedback* do professor (bons professores promovem práticas de avaliação, diversas da memorização mecânica, que lhes permitam testar a aprendizagem individual dos alunos e adaptar atividades de acordo com as necessidades do aluno); estabelecer expectativas quanto à aprendizagem e ao desenvolvimento de cada estudante (consciência pelos professores quanto ao papel da escola no sucesso e permanência de cada aluno - atividades desafiadoras e estimulantes); condições de trabalho dos professores (infraestrutura, disponibilidade de livros didáticos e materiais de aprendizagem adequados).

A remuneração dos professores, no estudo da UNICEF, é fator da mais alta relevância, porquanto pode levar os professores a assumir outro emprego, o que prejudica o aprendizado dos alunos, sem olvidar que professores motivados são altamente comprometidos e preocupados com seus alunos.

(iv.ii) Supervisão e suporte: apoio administrativo e liderança (garantia de recursos financeiros para a educação, especialmente para as despesas correntes; papéis relevantes de supervisores e diretores escolares, com capacidade de liderança e habilidades de gestão); uso de tecnologias para diminuir as disparidades (melhorar a qualidade dos processos educacionais); diversidade de processos e instalações (atender às necessidades, aos interesses, às experiências e às realidades de indivíduos e comunidade, superando modelos padronizados que atendem um único tipo de estudante).

(v) Dimensão relativa aos resultados de qualidade: Destaca o estudo do UNICEF que o ambiente, o conteúdo e os processos que os alunos encontram na escola levam a diversos resultados, alguns pretendidos e outros não intencionais, salientando:

(v.i.) desempenho em letramento e matemática: em muitos países em desenvolvimento, a conclusão da educação primária não significa o alcance dessas competências básicas pela maior parte dos estudantes.

(v.ii) uso da avaliação formativa para melhorar a própria qualidade da educação; resultados esperados pelos pais: os pais tendem a ver o desempenho acadêmico como intimamente relacionado às oportunidades de ascensão social e empregabilidade.

(v.iii) resultados relacionados à participação comunitária e à aprendizagem ao longo da vida: cuida-se da educação para a cidadania, que inclui participação e contribuição para a comunidade, confiança do aluno, auto-estima e habilidades para o desenvolvimento comportamental, cuja avaliação se operacionaliza via abordagens como exame de conhecimento dos alunos sobre áreas como direitos humanos, direitos da criança e instituições governamentais, capacidade de analisar situações sociais relacionadas aos valores da cidadania, capacidade de trabalhar em cooperação e demonstrar curiosidade, autonomia e responsabilidade dos alunos entre si e com a comunidade.

(v.iv) abordagens experimentais para alcançar os resultados desejados: cuidam-se de aprendizagens para a cidadania via projetos comunitários.

(v.v) resultados de saúde: a qualidade educacional também implica resultados positivos para saúde dos alunos, a exemplo de conhecimentos que afetam comportamentos de higiene ou nutrição.

(v.vi) habilidades para a vida: habilidades de tomada de decisão em determinado contexto específico.³⁷⁸

Também é digno de apontamento, o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos da UNESCO, elaborado no ano de 2005, dedicado ao aprofundamento do monitoramento da meta seis do Marco de Ação de Dakar (garantia de qualidade).³⁷⁹

Para a UNESCO, a despeito de a definição de qualidade estar condicionada às diversidades culturais de países, é viável reconhecer pontos elementares que influenciam o ensino e aprendizado em todo o mundo, classificando-os em cinco dimensões: características dos alunos; insumos facilitadores; ensino e aprendizagem; resultados e dimensão contextual.

³⁷⁸ Idem.

³⁷⁹ ONU. UNESCO. **Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative**. Paris: Unesco, 2005. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137333>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

Destacam-se das dimensões proposta pela UNESCO:

(i) características dos alunos: a capacidade e experiência dos alunos influenciam no modo e na rapidez com que aprendem, razão por que fatores como condição socioeconômica, saúde, local de residência, condições cultural e religiosa, influenciam na qualidade da aprendizagem.

(ii) insumos facilitadores: materiais de ensino e aprendizagem, infraestrutura física e instalações, recursos humanos como professores, diretores, supervisores, administradores e governança escolar.

(iii) ensino e aprendizagem: tempo de aprendizagem, métodos de ensino, avaliação, feedback, incentivos, tamanho da classe.

(iv) resultados: alfabetização, operações com números e habilidades de vida, habilidades criativas e emocionais, valores, benefícios sociais demonstráveis por meio de notas em testes, e, ainda, através de exames de desenvolvimento criativo e emocional, bem como de alterações em valores, comportamentos e condutas pessoais.

(v) dimensão contextual: características socioeconômicas, como condições do mercado econômico e de trabalho na comunidade, fatores socioculturais e religiosos, estratégias de ajuda, apoio dos pais, etc.³⁸⁰

Todos esses elementos tematizam diversos aspectos e requisitos necessários à maximização do direito à educação básica de qualidade, integrando o âmbito de proteção do princípio da qualidade do ensino.

Na esteira dessas proposições construídas pelo UNICEF e pela UNESCO, Salomão Barros Ximenes propõe um marco conceitual para a descrição do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino básico no Brasil, coerente com os pressupostos maximizadores da teoria dos princípios, a partir de um conjunto articulado de fatores, dimensões e elementos escolares, influenciados por fatores extraescolares.

Nessa perspectiva leciona o autor que:

O direito à qualidade na educação básica é entendido, a partir desse marco referencial, como o conjunto de condições de infraestrutura, humanas e de insumos que permitem o desenvolvimento de processos educacionais relevantes e adaptados, assegurados gratuita e universalmente pelo Estado, visando garantir a todos a aprendizagem de conteúdos, habilidade e

³⁸⁰ Idem.

competências necessárias à realização dos direitos humanos na e através da educação.³⁸¹

Assim, propõe Salomão Barros Ximenes o seguinte marco conceitual para a descrição do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino no Brasil, com base, sobretudo, na LDB e no Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n. 8.069/1990)³⁸², organizado em sete dimensões, com os seguintes elementos, que, dada a sua extensão, apresentam-se, aqui, de forma resumida:

(i) Estudantes: saúde, nutrição e promoção de hábitos de vida (LDB, arts. 4º., VIII e 27,IV); desenvolvimento na primeira infância (LDB, arts. 29 e 30); frequência às unidades escolares (LDB, arts. 5º. e 24, VI e §3º.; ECA, art. 54, §3º.); tempo disponível para a escolarização e relação com o mundo produtivo (LDB, art. 23, §2º.); e suporte educacional familiar (LDB, art. 12,VI; ECA, arts. 22 e 33).

(ii) Ambiente escolar: segurança e disciplina escolar (LDB, arts. 12, I, e 13,II; ECA, art. 53,III); prevenção e combate a maus-tratos, exploração, intolerância ou discriminação (ECA, art. 56, I; LDB, art. 3º.,XII).

(iii) Condições de infraestrutura e insumos básicos: infraestrutura escolar (LDB, arts. 4º., IX, e 25); acessibilidade física (LDB, 4º., VIII); materiais de ensino e aprendizagem (LDB, arts. 4º., VIII, e 79, §2º., III); e recursos humanos (LDB, arts. 12, 14, 61, 62, *caput*, 62-A, 64, 65 e 67; Lei n. 11.738/2008, art. 2º., §4º.).

(iv) Conteúdos: padrões básicos curriculares, conteúdo regional e local e conteúdo escolar, comunitário e adaptado (LDB, arts. 9º., IV; 10, V; 11,III; 12, I; 13,II; 26, *caput*; 26-A; 28, *caput*; e 59, I).

(v) Processos educacionais relevantes: tempo de aprendizagem (LDB, arts. 12, III; 13; 25; 34,II; e 87, §5º.); número de alunos por sala e por professor (LDB, art. 25); organização pedagógica e métodos de ensino (LDB, arts. 23, *caput*; 24, V, “b” a “d”); avaliação interna e feedback aos estudantes, professores e responsáveis (LDB, art.13, V; ECA, art. 53, parágrafo único); processos educacionais inclusivos e com respeito à diversidade (LDB, arts. 3º., XII; 4º., VI e VII; ECA, arts. 54, VI; e 58); participação democrática (LDB, arts. 13, I; e 14, *caput*, II e II; ECA, art. 53,IV); e autonomia escolar (LDB, arts. 12, I; 13,II; e 15).

(vi) Resultados: letramento e conhecimentos matemáticos (LDB, arts. 32, I; e 36, §1º., I e II); desempenho mensurável em processo nacional de avaliação (LDB,

³⁸¹ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 402.

³⁸² BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.069/1990**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.

arts. 9º., VI, e 87, §3º.); avaliação de desenvolvimento na educação infantil (LDB, art. 31, I e V); avaliação formativa, para progressão e certificação (LDB, arts. 24, V, “a”; e 32, §2º.); objetivos amplos da educação: cidadania, valores e direitos na e através da educação (LDB, arts. 2º. e 35, I a III; ECA, art. 53); resultados relativos à inserção profissional e aos benefícios econômicos da educação para o indivíduo e a sociedade (LDB, arts. 35, IV, 36, §1º., I e II); e resultados em habilidades criativas e emocionais (LDB, arts. 29; e 35, III).

(vii) Financiamento público: custo aluno-qualidade (LDB, arts. 74 e 75); padrões básicos nacionais (Lei n. 11.738/2008, art. 4º.); e incentivos (Lei n. 11.494/2007, art. 7º., II, c/c Lei n. 11.738/2008, art. 4º., caput).³⁸³

Conclui Salomão Barros Ximenes ressaltando que, para além da interação desse marco com os demais princípios constitucionais do ensino, espera que ele possa servir à “estruturação de um sistema amplo de indicadores de realização, que venha a substituir os enfoques reducionistas que sobrevalorizam resultados padronizados em detrimento da maior parte dos demais elementos”.³⁸⁴

É ainda oportuno lembrar do programa denominado “INDIQUE”, consistente em uma coleção de indicadores da qualidade na educação desenvolvida, em 2003, no Brasil, pela Organização da Sociedade Civil Ação Educativa, com apoio do Ministério da Educação, INEP e UNICEF.³⁸⁵

Cuida-se de uma metodologia de autoavaliação escolar que reúne indicadores educacionais qualitativos, concebidos para que toda a comunidade avalie a realidade em que está inserida, identifique prioridades, estabeleça planos de ação, monitore seus resultados e apresente reivindicações e propostas às políticas educacionais.³⁸⁶

O conteúdo da qualidade educacional básica presente na Indique, ancorada no princípio da gestão democrática, destaca as condições concretas de atendimento educacional (infraestrutura, condições de trabalho dos profissionais de educação, número de estudantes por turma, etc), os processos de realização do trabalho nas unidades educacionais (tempo de trabalho coletivo, formação continuada de

³⁸³ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 393-401.

³⁸⁴ Ibidem, p. 402.

³⁸⁵ AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da Qualidade da Educação**: ampliando a participação na avaliação educacional. Disponível em: < <http://www.indicadoreseducacao.org.br/download-indique/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

³⁸⁶ Idem.

profissionais da educação, gestão democrática, planejamento e avaliação, etc.) e a relação entre esses e os resultados educacionais que se almeja.³⁸⁷

Ao comentarem a proposta do Indique Elba Siqueira de Sá Barretto e Gláucia Franco Novaes, ressaltam que os indicadores da qualidade na educação do ensino fundamental são compostos por sete dimensões: ambiente educativo; prática pedagógica; avaliação; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar; acesso e permanência dos alunos na escola. Já os indicadores da qualidade na educação infantil são igualmente compostos por sete dimensões: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.³⁸⁸

Muitos desses elementos extra e intraescolares referidos nas propostas da UNICEF, da UNESCO, de Salomão Barros Ximenes e da Ação Educativa, já figuram na ordem jurídica brasileira, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, da LDB, da Lei do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), da Lei n. 11.738/2008 (que trata do piso salarial profissional para o magistério público da educação básica)³⁸⁹ e do Plano Nacional da Educação de 2014 (Lei n. 13.005/2014), a delimitar, de forma mais ampla, o conteúdo do princípio de padrão de qualidade na educação básica.

Cuida-se, como referido, da atuação do legislador ordinário, em sede de delimitações indiretamente constitucionais de aspectos mínimos a serem assegurados pelo Estado, de imediato ou a médio e longo prazo, de forma planejada.³⁹⁰

Na esfera educacional, o legislador ordinário possui papel de protagonismo no processo de juridificação dos aspectos relacionados à qualidade do ensino ou na escolha dos caminhos a serem trilhados em vista do direito definitivo.

³⁸⁷ Idem.

³⁸⁸ BARRETO, Elba Siqueira de Sá; NOVAES, Gláucia Franco. **Avaliação institucional na educação básica: retrospectiva e questionamentos**. Revista Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 27, n. 65, p. 314-345, maio/ago. 2016.

³⁸⁹ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.738/2008**, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 24 jul. 2020.

³⁹⁰ STEINMETZ, Wilson. Op. cit., p. 38-39.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por exemplo, em seu artigo 4º., IX, estabeleceu que devem existir 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”.³⁹¹

Percebe-se que o dispositivo não explicita do que deve ser composto o padrão mínimo de qualidade, quadro que também não se encontra no transcorrer do diploma normativo. No entanto, evidencia a relevância dos insumos necessários ao processo educativo, atrelados ao que se convencionou chamar de custo aluno-qualidade.

Referências à qualidade do ensino básico público são encontradas no artigo 9º., VI, que trata da incumbência da União de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino, e no artigo 70, IV, que relaciona as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.

Ainda, o artigo 74 determina que “a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

Os parágrafos do artigo 75 complementam o anterior, afirmando que a “ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” e que “a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade”.

Em junho de 2014 foi sancionado o novo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005/2014³⁹², instrumento de planejamento do Estado brasileiro que deve

³⁹¹ BRASIL. Presidência da República. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 jan. 2020.

³⁹² BRASIL. Presidência da República. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

orientar a execução e o aprimoramento de políticas públicas nesta área³⁹³, com normas que delimitam o conteúdo da qualidade na educação básica, em cumprimento ao art. 214, III, da CF/88, com redação incluída pela EC n. 59/2009.³⁹⁴

O legislador constituinte situou o PNE como o núcleo de um Sistema Nacional de Educação a ser construído, estipulando os desafios institucionais para a realização da qualidade da educação básica no País.

A concepção do novo PNE se conformou no âmago da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, com a participação popular e de movimentos sociais relacionados à educação, em cerca de 60 audiências públicas com o Congresso Nacional e em debates promovidos em diversos municípios pelo país.³⁹⁵

As discussões do projeto de PNE (Projeto de Lei n. 8.035/2010) desenvolveram-se em meio a um consenso de que a qualidade na etapa básica era o principal desafio da educação pública na ocasião, sobretudo diante das mudanças ocorridas nas últimas décadas, especialmente do movimento de expansão do ensino fundamental, da quase superação dos problemas de acesso às escolas.³⁹⁶

Essa expansão da oferta na educação básica, conforme pontua Bernadete Gatti, foi agenda ausente das práticas políticas até metade do século passado, quando ao menos 50% das crianças em idade escolar não eram acolhidas pelas redes de ensino, sobretudo das camadas socialmente mais vulneráveis. Apenas nos anos 1990, segundo a autora, chegou-se à inclusão de grande percentual de crianças nas redes escolares, principalmente no âmbito do ensino fundamental.³⁹⁷

³⁹³ DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019.

³⁹⁴ 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.

³⁹⁵ PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. Op. cit., p. 87.

³⁹⁶ OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 661-690, out. 2007.

³⁹⁷ GATTI, Bernadete. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 7-18, mai./ago. 2009.

Tinha-se, nesse cenário, em especial no ensino médio, “uma escola pública que pagava bons salários, possuía infraestrutura e equipamentos adequados, mas que excluía exatamente aqueles e aquelas que mais necessitavam de um ensino de qualidade”.³⁹⁸

Luiz Fernandes Dourado lembra que nos anos 2000, apesar das pautas gerenciais, vislumbrou-se no governo federal uma reorientação nas políticas educacionais, sustentadas no princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização, destacando-se ações como ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, políticas de ação afirmativa e criação do FUNDEB.³⁹⁹

Importante frisar que, antes do advento da CF/88, a educação infantil não era reconhecida como um verdadeiro direito, tendo como sujeito passivo o Estado. Ela era prestada em creches e orfanatos de caráter assistencialistas⁴⁰⁰. A EC 59/2009 modificou o artigo 208, I, da CF/88, ampliando a educação básica obrigatória e gratuita, que antes era dos 6 aos 14 anos, passando a ser dos 4 aos 17 anos.⁴⁰¹

Para Dalila Andrade Oliveira:

O Brasil apesar de tardiamente ter desenvolvido seu sistema educacional em comparação a muitos de seus vizinhos e de somente ter chegado a universalização do primeiro segmento do Ensino Fundamental na segunda metade da década de 1990, caminhou a passos largos na ampliação do direito à educação a partir da década seguinte. Em 2009, por meio da Emenda Constitucional n. 5, de setembro de 2009, foi ampliada a obrigatoriedade escolar para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, o que impôs uma rápida adequação das redes de ensino no sentido de expandirem-se nas duas pontas da educação básica: a educação infantil e o ensino médio.⁴⁰²

³⁹⁸ CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Resende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação de qualidade no Brasil. São Paulo: Global. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007, p. 9.

³⁹⁹ DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

⁴⁰⁰ PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: Avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. 33, p. 78-95, mar. 2009. Disponível em: . Acesso em 10 jan. 2017.

⁴⁰¹ O novo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 estabelece como Meta 1 a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência desse Plano (Lei n. 13.005/2014). Tal meta evidencia a gigantesca demanda ainda não atendida, especialmente no que se refere à criança de 0 a 3 anos.

⁴⁰² OLIVEIRA, Dalila Andrade. Op. cit., p. 625-646.

Em que pese os problemas ainda existentes no acesso ao ensino infantil (especialmente à creche – crianças de 0 a 3 anos)⁴⁰³ e no ensino médio⁴⁰⁴, a universalização do ensino fundamental era uma meta do ODM 2 que foi cumprida pelo Brasil, pois, já em 2016, 98% das crianças de 6 a 14 anos estavam matriculadas no ensino fundamental.⁴⁰⁵

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2007, período que antecedeu as discussões para o PNE/2014, a taxa de escolarização era de 86,41% para a população de 5 ou 6 anos, 97,67% de 7 a 14 anos e 82,35 % entre 15 e 17 anos.⁴⁰⁶

Esse processo de democratização do acesso, segundo Romualdo Portela de Oliveira possibilitou que se passasse da exclusão da escola para exclusão na escola, ou seja, os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo algum tempo, mas boa parte deles não concluíam etapas do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono.⁴⁰⁷

No destaque do autor,

os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos de que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com os negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade que a universalização do ensino fundamental representa, não conseguiremos compreender porque os desafios passam a ser outros.⁴⁰⁸

No entanto, a ampliação maciça das vagas escolares promovida nas últimas décadas vem acompanhada da diminuição da qualidade. Na medida em que a

⁴⁰³ Conforme levantamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, lastreada na PNAD Contínua e no IBGE, com dados de 2018, 35,7% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos e 93,8% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam escola/creche - CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação: 6 anos de descumprimento**. Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁴⁰⁴ 41% dos jovens de 19 anos não concluíram a última etapa da educação básica em 2016, conforme Ipea - BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Cadernos ODS – ODS 4, o que mostra o retrato do Brasil**, 2019, p. 10.

⁴⁰⁵ Ibidem, p. 9.

⁴⁰⁶ BRASIL, IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007 séries estatísticas**. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ECE373>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

⁴⁰⁷ OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Op. cit., p. 661-690.

⁴⁰⁸ Idem.

educação se generaliza, aspectos relativos à qualidade começaram a entrar em cena e a ganhar a atenção.⁴⁰⁹

Destaca Naercio Menezes-Filho, em levantamento de 2010, período de discussão do plano nacional, as dificuldades enfrentadas pela escola pública, que prejudicavam o aprendizado, como a falta de infraestrutura adequada, precários materiais didáticos, grande número de alunos por turma, carência na valorização salarial e no investimento em formação do professor, problemas de gestão diretiva e insuficiência no repasse de verbas, em prejuízo à qualidade educacional.⁴¹⁰

Para Nelson Cardoso Amaral, “a educação brasileira possui muitos pontos de estrangulamento quando se discute sobre a sua qualidade: baixos salários dos professores; infraestrutura das escolas/instituições deficientes; titulação dos professores incompatível com a docência em diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais; grande desigualdade dos estudantes, tanto no nível cultural quanto econômico etc.”.⁴¹¹

Há no Brasil, conforme Maria Cristina de Brito Lima, um campo fértil para se buscar soluções específicas para o problema da educação básica, que não se resume mais em levar crianças/jovens à escola, ensinar adultos a ler e escrever ou reduzir a taxa de analfabetismo, “o mais premente desafio da educação hoje é o de oferecer uma educação básica de qualidade, capaz de transformar o indivíduo em cidadão apto a decidir que uso fazer em sua vida dos recursos institucionalmente garantidos”.⁴¹²

O PNE/2014 claramente propõe um avanço em relação à realidade, uma vez que as condições objetivas de oferta (estrutura, recursos materiais e humanos) da maioria das escolas públicas brasileiras não condiz com o que é necessário para garantir o direito à educação básica para todas as pessoas com qualidade e equidade.

No artigo 2º. da Lei n. 13.005/14 estão presentes as 10 diretrizes que norteiam o novo PNE, quais sejam: erradicação do analfabetismo; universalização

⁴⁰⁹ UNESCO/ OREALC. **Medición de la calidad de la educación básica**. p. 7.

⁴¹⁰ MENEZES-FILHO, N. A. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. Instituto Futuro Brasil; Ibmecc-SP; FEA-USP, 2010.

⁴¹¹ AMARAL, Nelson Cardoso. Os 10% do PIB como promotor da qualidade da educação: uma análise considerando os resultados do PISA e os valores aplicados por estudante em diversos países. In: GOUVEIA, A. B.; REZENDE PINTO, J. M.; FERNANDES, M. D. E. (Org.). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**, Campo Grande: Oeste, 2015. v. 1, p. 61-82.

⁴¹² LIMA, Maria Cristina de Brito. **Racionalização do gasto público: custo/benefício da educação básica sob o regime da concessão**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 47

do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.⁴¹³

Uma das diretrizes do PNE/2014, que se correlaciona com diversas outras, trata-se da “melhoria da qualidade da educação”, a qual influencia substancialmente o conjunto de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias a serem levados a efeito ao longo de uma década.

O Plano Nacional de Educação foi organizado como uma agenda progressiva de cumprimento de suas metas, com dispositivos inseridos em um cronograma de prazos, com tarefas distribuídas ao longo de sua vigência.

Neste ponto, são oportunas as lições de Vanice Regina Lirio do Valle, ao destacar que as necessidades da cidadania demandam uma Administração Pública que aja de forma planejada e coordenada, projetando para o futuro seus efeitos e obrigações.⁴¹⁴

É perceptível que o PNE/2014 empresta extrema relevância aos insumos e processos, os quais permitem mitigar as disparidades que se colocam fora da escola, e que fazem com que os alunos menos favorecidos acessem e permaneçam no sistema educacional.⁴¹⁵

Na lição de Salomão Barros Ximenes, “há fatores intraescolares que podem minimizar ou reverter a reprodução da desigualdade e do chamado ‘fracasso escolar’, ainda que não sejam capazes de compensar completamente os efeitos sociais, econômicos e culturais externos à escola”. Para o autor, assegurando-se a igualdade

⁴¹³ BRASIL. Presidência da República. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

⁴¹⁴ VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 93-94.

⁴¹⁵ PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. Op. cit., p. 143.

de base, ainda que o efeito distributivo da escola continue limitado pelos fatores externos, pode haver elevação da posição básica geral dos menos favorecidos, o que em si é um objetivo de justiça a ser perseguido.⁴¹⁶

Algumas metas e estratégias do PNE/2014, dado o seu relevo e influência direta sobre a qualidade da educação básica pública, merecem destaque:

(i) Valorização dos profissionais da educação básica pública, em delimitação ao artigo 206, III, da Constituição de 1988:

Os insumos relacionados aos trabalhadores abrangem as condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho e a formação inicial e continuada.

Entre os problemas mais comuns, nesse aspecto, revelam-se: a fragmentação das políticas de formação; a falta de reconhecimento dos trabalhadores em educação; salários baixos e péssimas condições de vida; indefinições em relação à carreira e ao exercício profissional; número de alunos por professor muito elevado e incompatível com o processo de ensino e aprendizagem de qualidade.⁴¹⁷

Em sintonia com o PNE/2014, a referida Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU prevê, em sua Meta 4.c, aumentar substancialmente o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.⁴¹⁸

Para Abdeljalil Akkari, a “agenda de 2030 enfatiza os professores como profissionais bem formados, remunerados e apoiados na sua função de educação e de formação. Apesar de alguma melhoria salarial dos professores e da formação universitária no Brasil durante os últimos 20 anos, o ensino continua a ser uma profissão de falta de opção e o professor está sujeito a pressão dos gestores, dos pais e da classe política”.⁴¹⁹

No âmbito do PNE/2014, destaca-se a Meta 15 ao tratar da formação dos profissionais da educação, estabelecendo o propósito de garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo

⁴¹⁶ XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 186 e 360.

⁴¹⁷ CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Resende. Op. cit., p. 14.

⁴¹⁸ ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015. **Meta 4**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

⁴¹⁹ AKKARI, Abdeljalil. **A agenda internacional para educação 2030**. p. 937-958.

de um ano de vigência do plano, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da LDB, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Conquanto inscrito na LDB desde 1996, ainda não se fez cumprir o dispositivo que pretendia formar em nível superior todos os professores da educação básica, haja vista que ainda hoje é possível ver professores com formação apenas na etapa de ensino médio.

A Estratégia 1.8 do PNE/2014, ainda, previu a promoção, até 2024, da formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.

Em estudo quanto ao atual estágio de cumprimento do PNE/2014, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com base no Censo da Educação Básica do INEP, inferiu que em nenhuma das etapas da educação básica o avanço no percentual de docências com formação adequada tem sido rápido o suficiente para que se atinja até 2024 o nível estipulado no plano, sendo que, em 2019, havia 54,8% na educação infantil, 66,1% nos anos iniciais do ensino fundamental, 53,2% nos anos finais, e 63,3% no ensino médio, de professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.⁴²⁰

A Meta 16 do PNE/2014, por sua vez, também propõe a ampliação da formação docente, quando prevê formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do plano (2024), e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Nesse ponto, a porcentagem, desde 2014, tem aumentado cerca de 2 pontos percentuais a cada ano, o que é maior do que o ritmo anual necessário para atingir a meta disposta no PNE (41,3% em 2019).⁴²¹

Por outro lado, o objetivo de prover formação continuada a todos os profissionais do magistério da educação básica está distante do cumprimento. Em

⁴²⁰ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação:** 6 anos de descumprimento. Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁴²¹ Idem.

2019, dos 2.259.309 docentes em atividade na educação básica, 1.393.469 não haviam recebido qualquer tipo de formação continuada (38,3% em 2019).⁴²²

A Meta 17 do PNE/2014, a seu turno, visa a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência do plano.

Para tanto, a Estratégia 17.4 menciona a necessária ampliação da assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.

A importância desse aspecto na qualidade do ensino é inegável, sobretudo em momento no qual a carreira magisterial enfrenta perda de prestígio que torna pouco atrativo o setor, em termos de remuneração e mesmo de condições de trabalho.

Em 2013, o rendimento médio dos professores (R\$ 3.576,00) precisava aumentar em R\$ 1.651,00, ou seja, quase 50% para ser equiparado ao dos demais profissionais de nível superior (R\$ 5.227,00), demonstrando significativa distância (68,41%) em relação ao cenário projetado no Plano Nacional de Educação.⁴²³

Estudo comparativo de 2019, realizado pelo movimento Todos pela Educação, com alicerce na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, concluiu que um educador da educação básica pública ganha 31,3% do que é pago pela hora de um profissional de Exatas, 46,3% de Humanas e 49,1% do trabalhador da área da saúde.⁴²⁴

É possível perceber, também, das conclusões do relatório *Education at a Glance* da OCDE, de 2018, que a remuneração dos profissionais de educação no Brasil é uma das menores entre os países membros e parceiros da OCDE. No Brasil, o salário médio dos docentes, na faixa etária entre 25 e 64 anos, varia entre 22.000 dólares na pré-escola até 24.100 dólares no ensino médio. Em comparação, a média OCDE varia entre 36.900 e 45.900 dólares.⁴²⁵

⁴²² Idem.

⁴²³ Idem.

⁴²⁴ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do PNE.** Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/17-valorizacao-professor/indicadores>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁴²⁵ OCDE. **Education at a Glance 2018.** Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_Nota_sobre_o_Brasil.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

No relatório *Education at a Glance* da OCDE de 2020 a situação se manteve, indicando que a remuneração dos professores da educação básica no Brasil está muito abaixo da média dos países-membros da organização.

O estudo informa que no ensino infantil brasileiro, os professores recebem o correspondente a U\$S 24.765, enquanto nos demais países, a remuneração sobe para U\$S 38.677. No ensino fundamental, a média dos anos iniciais brasileira, equivalente a U\$S 25.005 e U\$S 25.272 (anos iniciais e finais, respectivamente), não se aproxima do montante de U\$S 43.942 e U\$S 46.225 pago, em média, pelos membros da OCDE. Por fim, no ensino médio, a remuneração recebida é quase a metade da média paga pelos demais integrantes da OCDE, situação que coloca o Brasil na liderança do ranking de pior remuneração paga a professores do ensino médio dentre os membros e convidados, ou seja, o equivalente a U\$S 25.966, enquanto a média praticada pelos membros da OCDE é de U\$S 49.778.⁴²⁶

Na percepção de Ana Carolina Mantovani Beserra, o maior indício de má qualidade da educação brasileira encontra-se nas precaríssimas condições de trabalho dos professores da educação básica, sendo que um profissional desvalorizado não possui condições de desempenhar de maneira excelente seu ofício, o que consequentemente ocasionará a má qualidade educacional.⁴²⁷

É digna de registro, ainda no que tange com a valorização dos profissionais da educação básica pública, a Meta n. 18, que traz a baila a importância dos planos de carreira, prevendo o asseguramento no prazo de dois anos e tomando como referência o piso salarial nacional profissional.

Também se estabeleceu, na Estratégia 18.1, que até o início do terceiro ano de vigência do PNE, 90% dos profissionais do magistério, no mínimo, deveriam ser ocupantes de cargos de provimento efetivo, prestigiando-se o acesso mediante concurso público. Por sua vez, a Estratégia 18.3 previu a centralização de concurso para acesso ao magistério público, a realizar-se, por iniciativa do Ministério da Educação, em vista de subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão.

⁴²⁶ OCDE. **Education at a Glance 2020**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm/?refcode=20190209ig>>. Acesso em: 11 set. 2020.

⁴²⁷ BESERRA, Ana Carolina Mantovani. Op. cit., p. 37.

Na contramão do que define o PNE, o percentual de professores efetivos vem diminuindo de 2014 (71,6%) a 2019 (69,3%) e aumentando a prevalência de outras formas de contratação, que não estão vinculados aos planos de carreira.⁴²⁸

Embora planos de carreira e remuneração sejam garantidos em quase todas as redes estaduais e municipais, fatores essenciais como o cumprimento do piso salarial e a reserva de um terço da carga horária de trabalho para atividades extraclasse, como o planejamento de aulas, garantidos pela LDB e pela Lei n. 11.738/2009, frequentemente ficam de fora dos planos.⁴²⁹

(ii) Infraestrutura voltada à qualidade:

O PNE/2014 destinou diversas de suas Metas e Estratégias para as condições e processos, diretamente relacionados à qualidade na educação básica pública.

Prevê a Estratégia 1.5, manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.

Em que pese o prazo para o seu cumprimento ser 2024, a análise de dados sobre infraestrutura das escolas infantis nacionais, extraídos do referido estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, demonstram que ainda é necessário um esforço significativo para o atingimento da Estratégia, considerando que, em 2019, por exemplo, apenas 31,1% das escolas de educação infantil possuíam biblioteca/sala de leitura, 41,2% tinham banheiro e, ainda, nem todas (92,8%), estavam amparadas com água potável.⁴³⁰

Em alinhamento com o PNE/2014, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU prevê, em sua Meta 4.a: “Construir e melhorar instalações físicas para a educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos”.⁴³¹

A Meta 6, por sua vez, prevê o oferecimento de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25%

⁴²⁸ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação:** 6 anos de descumprimento. Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ Idem.

⁴³¹ ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015. **Meta 4.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

dos alunos da educação básica.

Todavia, se em 2014 havia 42.665 escolas (29%) e 6,5 milhões de matrículas (17,6%) com jornada em tempo integral, em 2019 os números caíram para 32.290 escolas (23,6%) e 5,1 milhões de matrículas (14,9%), significando uma perda de cerca de 10 mil escolas e quase um milhão e meio de matrículas.⁴³²

Insta enfatizar, ainda, a Estratégia 7.15, que estabelece, com prazo para 2019, universalizar o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.

Em 2019, tal estratégia não havia sido cumprida, sendo que a taxa de escolas com acesso em banda larga à internet atingiu 67,2%.⁴³³

A Estratégia 7.18, a seu turno, visa assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência.

A título de ilustração, em 2019, apenas 33,7% das escolas contavam com quadra esportiva, e 8,9% com laboratório de ciências.⁴³⁴

(iii) Avaliação da qualidade educacional:

O PNE/2014 propõe um modelo de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), baseado em indicadores diversos para diagnosticar, monitorar e avaliar a educação básica, que se constitui como “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”, conforme artigo 11 da lei.⁴³⁵

⁴³² CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação: 6 anos de descumprimento.** Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁴³³ Idem.

⁴³⁴ Idem.

⁴³⁵ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. § 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos: I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura

A proposta de avaliação não promove o abandono de índices externos e em larga escala como o IDEB e o PISA, mas, ao contrário, expressamente estabelece metas para melhorias ou avanços em tais testes.⁴³⁶

Neste ponto, a Meta 7 prevê 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 determinadas médias no IDEB⁴³⁷, estabelecendo-se 36 estratégias em vista de cumprimento das metas IDEB, abarcando questões relacionadas ao currículo, à gestão de recursos, ao uso de novas tecnologias, etc.

Destaca-se, também, a Estratégia 7.11, que tem como objetivo melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no PISA, fazendo uma projeção para a elevação dos seus escores com base na média dos países da OCDE até 2021.

Esse modelo complementa-se com a Estratégia 7.10, que preconiza a fixação, acompanhamento e divulgação a cada dois anos, dos resultados dos indicadores do SINAEB e do IDEB, contextualizando-os com os indicadores sociais do nível socioeconômico das famílias dos alunos, assim como com a Estratégia 7.36, que fomenta a competição entre escolas e professores ao estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

No entanto, ao propor um modelo de SINAEB baseado em indicadores diversos, ganha relevo a Estratégia 7.3 ao discorrer sobre a constituição, em colaboração com todos os entes federados, de um conjunto de indicadores de avaliação institucional com base no perfil dos alunos e dos profissionais da educação; condições de infraestrutura das escolas; recursos pedagógicos; características da gestão e outras dimensões, levando-se em consideração as particularidades do ensino.

Ressalta-se, ainda, a Estratégia 1.6, que prevê a promoção, até o segundo ano de vigência do PNE, de avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a

das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

⁴³⁶ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação:** 6 anos de descumprimento. Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁴³⁷ A meta 7 estabelece que no final da década, as médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) deverá ser “6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio”

infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

É possível perceber do conjunto da obra, que a proposta do PNE/2014 para a avaliação de qualidade da educação básica não deposita forças exclusivamente em testes de conhecimento, mas, sim, na construção de um sistema de indicadores que contemplem dimensões diversas do processo educativo.

Para João Luiz Horta Neto e outros,

[...] o Sinaeb é mais que um sistema de indicadores, possuindo outros componentes estruturantes, tais como: a pactuação com os entes federados para sua governança, coordenação e implementação; a construção de instrumentos de coleta de dados flexíveis, capazes de investigar novas problemáticas e de produzir dados para avaliar políticas e programas educacionais; e a utilização de outras bases de dados, tais como registros administrativos ou pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tanto para compor seus indicadores quanto para efetuar o monitoramento e as avaliações que estão no seu escopo.⁴³⁸

No comentário de Sandra Zákia de Souza:

A avaliação deve considerar não só o rendimento escolar, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extra turno aos/as estudantes; e o número de estudantes por professor/a na educação em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada.⁴³⁹

Cuida-se de uma concepção de avaliação que, ao não se restringir aos resultados de provas aplicadas por meio de avaliações em larga escala, possibilita o julgamento da realidade educacional, abarcando indicadores relativos a acesso, insumos, processos e resultados, permitindo produzir informações capazes de balizar políticas públicas diversas.

Extraí-se desse cenário a Estratégia 7.21 do PNE/2014, ao demandar que a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabeleça parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem

⁴³⁸ HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Op. cit., p. 21-37.

⁴³⁹ SOUZA, Sandra Zákia de. Op. cit., 2014.

utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

Tal Estratégia, que remete à avaliação por meio de insumos, dialoga com a Meta 20, que consagrou o modelo de custo aluno qualidade como política financiamento e controle.⁴⁴⁰

(iv) Custeio público da educação básica: elemento essencial à qualidade.

Um elemento importante para a qualidade na educação básica pública refere-se ao seu financiamento, já que a realização de serviços públicos exige recursos financeiros.

Cass R. Sunstein e Stephen Holmes, em obra clássica⁴⁴¹, assim como Flávio Galdino⁴⁴², enfatizam a verdade óbvia de que os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos nem garantidos sem financiamento e apoio públicos.

Não existe, quando se pensa no Brasil como um todo, e não em escolas isoladas, ensino barato de qualidade. Um bom ensino tem um custo e este não é pequeno.⁴⁴³

A CF/88, conforme aludido, ao tempo em que inseriu o direito à educação no rol dos direitos fundamentais (art. 6º.), consagrando-o como instrumento à cidadania e existência digna, explicitou aspectos que envolvem a sua concretização, dentre os quais os deveres de cada ente da federação para com a sua garantia, a sua estrutura, dividida em níveis e modalidades de ensino, e a previsão de um sistema próprio de financiamento.

Neste ponto, em que pese a imposição de “participação colaborativa” de todos os entes na organização dos sistemas de ensino, as competências se dividiram entre municípios (prioritariamente no ensino infantil e fundamental), estados e Distrito Federal (essencialmente no ensino fundamental e médio) e União, a quem incumbe, além de organizar o sistema federal de ensino, a prestar assistência técnica e financeira aos demais entes subnacionais para o desenvolvimento do ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (art. 211, CF/88).

⁴⁴⁰ SENA, Paulo. Op. cit., p. 268-290.

⁴⁴¹ SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. Op. cit., p. 5.

⁴⁴² GALDINO, Flavio. **Introdução à Teoria dos custos dos Direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 234.

⁴⁴³ PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

Enquanto os demais entes federados devem oferecer diretamente a educação básica, fazendo uso para isso das receitas vinculadas e de outras fontes próprias, à União cabe operar a redistribuição de recursos e suplementá-los, quando necessário, com o objetivo constitucional de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino em todos os entes federados, corrigindo as disparidades de oportunidades educacionais.

Assim, a CF/88 arquitetou o custeio do direito fundamental à educação de qualidade em dois grandes pilares estruturantes: vinculação de percentual fixo de recursos da receita de impostos dos três entes federados (art. 212, CF/88) e política de fundos de custeio (art. 60 do ADCT).

Tais regras de vinculação orçamentária, nada mais são do que meios finalisticamente orientados ao cumprimento dos princípios inscritos no artigo 206, das obrigações arroladas nos artigos 208 e 211 e do planejamento educacional previsto no artigo 214 da CF/88, regulamentado pelo PNE/2014.⁴⁴⁴

Primeiramente, então, a Constituição estabeleceu que a responsabilidade pelo financiamento do direito à educação básica deverá, à luz dos critérios de fixação das competências para oferta da educação em cada etapa de ensino, ser compartilhada via disponibilização de percentual fixo de recursos da receita de impostos dos três entes federados (art. 212, CF/88).

O financiamento da educação básica pública no Brasil tem se notabilizado, desde a Constituição de 1934, com hiatos em períodos de exceção democrática, pela vinculação de um percentual mínimo de recursos para a educação, sendo que a vinculação se constituiu numa das principais marcas dos governos democráticos brasileiros.⁴⁴⁵

Muito embora nem sempre o fato de garantir a vinculação tenha significado que os gastos foram feitos de forma a expandir os serviços de forma universal e com qualidade, a vinculação constitucional se apresenta como um instrumento central e garantia mínima à implementação do direito à educação, que demanda recursos públicos para mantê-lo e desenvolvê-lo.

⁴⁴⁴ CARVALHO, André Roncaglia de; PINTO, Élide Graziane; e XIMENES, Salomão Barros. É hora de tratar a educação como investimento público. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-hora-de-tratar-a-educacao-como-investimento-publico/#_ftnref3>. Acesso em: 12 ago. 2020.

⁴⁴⁵ MENEZES, Janaína. A vinculação constitucional de recursos para a educação - os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Unicamp, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun. 2008.

José Marcelino Rezende Pinto lembra, quanto ao tema, que “nos momentos em que as Cartas Constitucionais deixaram de determinar um percentual mínimo de investimento na educação, ocorreu maior escassez de recursos para a área”.⁴⁴⁶

Trata-se de comando que estabelece uma relação de proporcionalidade entre arrecadação de impostos e destinação obrigatória dos recursos públicos, vinculando financiamento mínimo obrigatório à evolução de receitas apuradas no respectivo ano fiscal, impondo-se à União a destinação mínima de 18% e aos estados e municípios o mínimo de 25% da receita líquida de impostos, conforme *caput* do artigo 212 da CF/88.

Élida Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes ponderam que o legislador constituinte pôs em vigor uma primazia fiscal do direito fundamental à educação, voltado à realização dos objetivos constitucionais, destacando que o financiamento seja proporcionalmente progressivo conforme tanto o nível de riqueza do país quanto à arrecadação estatal:

Tais normas formam um conjunto integrado e sistêmico de tutela do financiamento suficiente e progressivo dos direitos fundamentais que opera como verdadeiro eixo dirigente e finalístico dos orçamentos públicos no país, forte o bastante para [...] estabelecer uma exceção à regra geral de não vinculação de impostos (art. 167, IV), em favor do direito à educação (art. 212).

A CF88, assim, protege juridicamente sociedade e cidadãos detentores de direitos subjetivos públicos à saúde, à educação e a todas as prerrogativas relativas à preservação da vida digna, por um microssistema de tutela do custeio suficiente e progressivo dos direitos fundamentais (PINTO, 2016b). É evidente, nesse sentido, a correlação de proporcionalidade entre o fluxo da receita tributária e as despesas sociais específicas como um verdadeiro pacto fundante que fixa a equação sobre quais meios de que o Estado dispõe para atingir quais fins almejados pela sociedade.⁴⁴⁷

O princípio da progressividade, nesse contexto, possui por escopo incentivar a realização do direito fundamental à educação em sua máxima efetividade, permitindo a busca da qualidade constitucional e legalmente desenhadas.

Regulado pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴⁴⁸, o princípio da progressividade demanda aos Estados permanente

⁴⁴⁶ PINTO, José Marcelino Rezende. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000, p. 160.

⁴⁴⁷ PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: Do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de sítio fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 39, n. 145, pp. 980-1003, out/dez. 2018.

⁴⁴⁸ Adotado pela Resolução n. 2.200-A da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16/12/1966, e integralizado à ordem jurídica brasileira pelo Decreto n. 591, de 06/07/1992 em face ao parágrafo 2º do artigo 5º. da CF/88.

progresso social e econômico, mediante a máxima aplicação dos recursos disponíveis.⁴⁴⁹

No destaque de Clarice Seixas Duarte,

Se o limite dos recursos disponíveis pode impedir a realização integral dos direitos, não é possível deixar de persegui-los, desde já, de acordo com os recursos disponíveis. É uma questão de estabelecer prioridades.[...] Se os Estados não podem, de um dia para o outro, efetivar de forma integral e para todos os direitos previstos no Pacto, isso não significa que não devam agir de imediato, utilizando o máximo dos recursos disponíveis, e sempre em direção aos parâmetros internacionalmente estabelecidos, em evolução ascendente contínua. Não é possível retroagir. Esse é o sentido da progressividade.⁴⁵⁰

A conquista de uma educação de qualidade não prescinde, neste cenário, de recursos financeiros suficientes a custear serviços públicos adequados, na perspectiva de aplicação do máximo de recursos disponíveis e a não-retroatividade.

Tal quadro ganha cores na realidade brasileira, cujos índices de qualidade da educação pública básica, como visto, apesar dos avanços das últimas décadas, demandam priorização alocativa orçamentária para o seu aperfeiçoamento.

Para Fernando Borges Mânica e William Geraldo Azevedo:

Nessa esquadra, em que pese ser claro o comando constitucional de impor ao Estado o dever de promover a educação, sabe-se que o déficit de investimento público nessa área é de longa data. Além disso, é enorme o número de escolas que não possuem infraestrutura educacional adequada para atender os alunos. Os problemas organizacionais abarcam desde a insuficiência de escolas para todos os que necessitam, passando por problemas na construção da estrutura física das escolas, colocando estudantes em perigo diariamente, e refletindo na ausência de equipamentos mínimos – quando presentes, precários – para instrumentalizar e permitir a prestação do ensino.⁴⁵¹

A progressividade fiscal do custeio dos direitos fundamentais, assim, com destaque o direito à educação de qualidade, como princípio de otimização, deve ser compreendida, no desenho constitucional, como verdadeira estrutura de contenção do retrocesso e de proteção da estabilidade jurídica.⁴⁵²

⁴⁴⁹ BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: jun. 2020.

⁴⁵⁰ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007.

⁴⁵¹ MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Op. cit., 2019.

⁴⁵² PINTO, Élica Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Op. cit., p. 980-1003, out/dez. 2018.

Nesse panorama, ganha relevo a norma do artigo 212 da CF/88, por tratar-se de regra que estabelece uma relação de proporcionalidade entre arrecadação e destinação obrigatória dos recursos públicos ao direito à educação, vinculando financiamento mínimo obrigatório à evolução de receitas apuradas no respectivo ano fiscal.

De outro lado, a política de fundos, que compõe o segundo pilar do custeio adequado da educação básica pública, nasceu da redação do artigo 60 do ADCT, cuja redação original determinava esforços e aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art 212 da CF/88, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

A EC 14/96, que alterou o aludido artigo 60, previu a criação de fundo de destinação específico à educação, conhecido como Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) que, com a EC 53/07, foi substituído pelo FUNDEB, ambos constituídos por repasses orçamentários obrigatórios e tendo as despesas de custeio expressamente identificadas nas leis instituidoras.

No destaque de Fulvia Helena Gioia:

Além disso, após a Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996 (art. 5.), com vigência a partir de 01 de janeiro de 1997, uma parte das receitas de impostos vinculadas à “manutenção e desenvolvimento do ensino” passa a integrar um fundo de destinação específica, nos termos da lei instituidora. Assim, surgiu FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Criado pela Lei 9.424/96 e regulamentado pelo Dec. 2.264/97, com prazo de duração previsto para 10 anos. Reunia-se parte das receitas auferidas com determinados impostos, inclusive por transferências, num fundo contábil, constituindo o que nos parece uma espécie de reserva garantidora de sua efetividade.

Antes de findado o prazo de duração do FUNDEF, sobreveio a Emenda Constitucional 53, promulgada em 20 de dezembro de 2006 que, ao introduzir alterações no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fundamentou a criação de outro fundo de destinação específica - o atual FUNDEB (Fundo de Manutenção do Ensino Básico) - com prazo de duração prefixado até o ano de 2020 (14º. ano a partir de sua promulgação). Trata-se também de fundo de natureza contábil composto por parte dos recursos financeiros de aplicação obrigatória em educação que, nos termos do art. 212, caput e §1º, deve ser destinado à “manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação”, cujas regras são veiculadas pela Lei 11.494/07.⁴⁵³

⁴⁵³ GIOIA, Fulvia Helena. **Tributação e custeio da educação pública**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 93.

Tais fundos de destinação específica de recursos fundamentam-se, também, no artigo 211 da CF/88 que prevê um regime de colaboração dos sistemas de ensino dos entes federados.

Assim, desde sua criação, os fundos tiveram como fim redistribuir recursos e responsabilidades aos estados e municípios, calcados em vinculação de receitas e despesas, à luz de critérios como valorização dos profissionais da educação e diferenças regionais no país.

O FUNDEF (1997-2006), com amplitude sobre o ensino fundamental, pautava-se na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas, agindo de forma distributiva e supletiva no investimento em educação.⁴⁵⁴

Por sua vez, o FUNDEB (2007-2020), que vigorou, no formato original, desde a EC 53/2006, ampliou a destinação de recursos a toda educação básica pública (incluindo, portanto, a educação infantil e o ensino médio), passando a União a redistribuir recursos apenas aos estados que, a cada ano, não atingissem uma cota mínima de investimento por estudante, tendo assento na Lei n. 11.494/07.⁴⁵⁵

No entanto, em que pese a importância da existência desses pilares, a significar, em tese, uma estrutura de contenção do retrocesso, sem olvidar, ainda, o aumento progressivo no custeio público em educação básica em relação ao PIB nas últimas décadas (ao menos até 2016), na ordem de 3,9% para 5,9%, conforme relatório *Education at a Glance 2014* da OCDE⁴⁵⁶, quadro que impactou as políticas de universalização do acesso⁴⁵⁷, a realidade da qualidade dos serviços públicos de educação básica oferecidos pelo Estado brasileiro demanda, ainda, muitos esforços.

Dado esse contexto, o PNE/2014, tendo por foco o direcionamento de esforços para a melhoria da qualidade da educação no país, enfatizou a necessidade de maior aporte de recursos financeiros para as instituições educativas, relacionando a qualidade ao custeio via valor aplicado por estudante, ou seja,

⁴⁵⁴ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.424/1996**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm>. Acesso em: 29 mai. 2020.

⁴⁵⁵ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.494/2007**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 29 mai. 2020.

⁴⁵⁶ BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Destaques do Education at a Glance**, 2015, p. 1-10.

⁴⁵⁷ Em 2015, 92,3% das pessoas com mais de 15 anos, no Brasil, sabiam ler e escrever, segundo estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação com dados do PNAD/IBGE.

parâmetros de custo aluno-qualidade (CAQ) e custo aluno-qualidade inicial (CAQi).⁴⁵⁸

A preocupação com o padrão mínimo de qualidade do ensino foi inserida na ordem jurídica, em setembro de 1996, pela EC nº 14/96, em dois dispositivos: (i) ao dar nova redação ao art. 211, § 1º.⁴⁵⁹; e (ii) ao criar o FUNDEF), inserido no art. 60, §4º do ADCT.⁴⁶⁰

A LDB, também em 1996, além do inciso IX do artigo 4º., estatuiu, no artigo 74, um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, determinando, ainda, ações supletivas e redistributivas da União e dos estados em vista de corrigir, progressivamente, disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

O CAQi, sob essa influência, foi arquitetado com o propósito de firmar as condições indispensáveis para alcançar um padrão mínimo de qualidade, figurando como ferramenta de planejamento, financiamento e controle da educação pública.

Fruto da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, sendo gestado a partir de 2002 e tendo como ponto de partida o consenso estabelecido “de que, em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados”⁴⁶¹, o CAQi foi aprovado na Conferência Nacional de Educação Básica de 2008, assim como nas Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014.

Sua elaboração foi baseada em um estudo desenvolvido ao longo de três anos, com a participação de especialistas de universidades, institutos de pesquisa, professores, estudantes, ativistas e gestores da educação, à luz da legislação brasileira e levando em conta os custos de remuneração e formação de profissionais, materiais didáticos, estruturas e equipamento. O CAQi determina um

⁴⁵⁸ AMARAL, Nelson Cardoso. Op. cit., p. 61-82.

⁴⁵⁹ A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

⁴⁶⁰ A União, os Estados, o Distrito Federal 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.

⁴⁶¹ CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Resende. Op. cit., 2007.

padrão mínimo, um ponto de partida, de investimento por aluno em cada etapa e modalidade da educação básica.⁴⁶²

Almejou-se, com o CAQi, trazer ao debate da qualidade na educação básica elementos menos abstratos, em vista de facilitar o processo de construção de políticas públicas, manejando, para tanto, rol de insumos, questões de infraestrutura e políticas de valorização e formação continuada de professores, que precisam ser garantidos para a oferta de uma educação pública de qualidade.

Nessa perspectiva, relaciona-se a qualidade oferecida nas etapas educacionais com os insumos necessários para tanto.⁴⁶³ Tais insumos propostos, compõem uma base metodológica que permite o cálculo de um padrão mínimo de financiamento, entendido como um processo, não como um valor definitivo.

Trata-se, portanto, de “uma matriz que associa a qualidade da educação à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem; estes, por sua vez, se relacionam à qualidade dos insumos materiais e humanos disponíveis e utilizados”.⁴⁶⁴

Para realizar este cálculo, o CAQi considera condições como formação dos profissionais da educação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, tamanho das turmas, além de insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros.

No comentário de Clarice Duarte:

Para a definição do valor do CAQi, foi estabelecida uma metodologia, fruto de uma parceria entre o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Campanha Nacional de Educação. Tal metodologia baseou-se na consideração dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, tomando como referência o conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional brasileira, tendo sido aprovada pela Conferência Nacional de Educação Básica 2008 (CONEB) e pela CONAE 2010, e posteriormente normatizada pelo CNE no Parecer CEB/CNE 8/2010, que trata da aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), ao estabelecer critérios para a determinação de padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.⁴⁶⁵

⁴⁶² GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. Op. cit., p. 70.

⁴⁶³ CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Resende. Op. cit., 2007.

⁴⁶⁴ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** 2018, p. 30. Disponível em: <<https://campanha.org.br/caqi-caq/>>. Acesso em 28 jul. 2020.

⁴⁶⁵ DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019.

Para Daniel Cara, o CAQi, figurando como resposta aos artigos 206, VII, e 211, §1º, da Constituição, ao artigo 60, §1º. do ADCT e ao artigo 4º., IX da LDB, determina as condições mínimas para o ensino, a partir da proposição e modelagem de escolas capazes de garantir a aprendizagem dos alunos:

O CAQi é o mecanismo desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para garantir que todas as redes públicas brasileiras propiciem igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Para tanto, lista e mensura (ou precifica), para cada etapa e modalidade da educação básica, os insumos indispensáveis para os processos de ensino e aprendizagem.

Dito de outra forma, o CAQi garante que todas os equipamentos educacionais e escolas públicas brasileiras tenham professores que recebam, ao menos, o Piso Nacional Salarial do Magistério, possuam uma política de carreira atrativa, formação continuada e a possibilidade de ensinar para turmas com o número adequado de alunos. Além disso, todas as unidades escolares e de educação infantil devem ter bibliotecas, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadra poliesportiva coberta, entre outros insumos infraestruturais.⁴⁶⁶

Nessa esteira, a Estratégia 20.6 do PNE/2014 estabeleceu prazo de implantação do CAQi em dois anos após a sua vigência (2014), com progressivo reajuste até a implantação plena do CAQ, o qual, segundo a estratégia 20.8 será definido no prazo de três anos e será constantemente ajustado pelo Ministério da Educação, acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Também, na Estratégia 20.10, estabeleceu-se que caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Na Estratégia 20.7, por seu turno, o legislador do PNE/2014, demandou a implementação do custo aluno qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento de todas etapas da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

⁴⁶⁶ Prefácio da obra ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da educação básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016, p. 7.

O CAQ, na lição de Salomão Barros Ximenes, é a materialização do princípio do padrão de qualidade em sentido pleno, direção a ser perseguida pelo Estado com vistas à consecução integral do direito à Educação.⁴⁶⁷

O CAQi é o padrão mínimo de qualidade estabelecido no PNE como meta a ser atingida brevemente. Já o CAQ, o passo seguinte, é a materialização de uma etapa posterior, mais próxima à realização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento.⁴⁶⁸

O CAQ visa ao custeio próximo daquele realizado por países desenvolvidos, tendo em vista noções de escola com boa infraestrutura e qualidade, considerando que, conforme INEP e OCDE, o investimento público por aluno no Brasil no ensino básico é de menos da metade que a média dos países da OCDE:

O Brasil investe uma fatia relativamente grande tanto de seu produto interno bruto (PIB) quanto de seu gasto público total em educação, no entanto, o gasto por aluno ainda é muito inferior ao da maioria dos países membros e parceiros da OCDE. [...]

Embora o gasto brasileiro com educação em termos de percentual do PIB esteja entre os mais elevados dos países membros e parceiros da OCDE, o PIB *per capita* do País, que é comparativamente inferior, faz com que o gasto por estudante seja um dos mais baixos.

O gasto anual por estudante em instituições de ensino dá uma noção do investimento feito em cada estudante. O governo do Brasil gasta cerca de 3.800 dólares por estudante dos ensinos fundamental e médio (incluindo a educação profissional subsequente) nas instituições públicas, o que representa menos que a metade da média.⁴⁶⁹

Muito embora o país tenha atingido, há alguns anos, uma média de custeio anual à luz do PIB comparável a muitos países desenvolvidos e com educação de qualidade (Brasil 6%; Canadá 6,2%; Suíça 4,7%), quando se leva em conta o financiamento efetivo por aluno, diante do PIB de cada país e do número elevado de alunos no Brasil, percebe-se que o custo-aluno ao ano, aqui, ainda é bastante baixo: Brasil: US\$ 3.799,00; Canadá US\$ 9.256,00; Suíça: US\$ 15.177,00.⁴⁷⁰

Tal padrão de investimentos por aluno muito abaixo de outros países decorre, dentre outros fatores, de o país possuir atualmente muitos alunos em idade escolar, bem como diante das deficiências históricas de infraestrutura em escolas

⁴⁶⁷ XIMENES, Salomão Barros. Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento. In: ABMP, Todos pela educação (org). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.312-334.

⁴⁶⁸ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE**. p. 14.

⁴⁶⁹ OCDE. **Education at a Glance 2018**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_Nota_sobre_o_Brasil.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁴⁷⁰ BRASIL, **Destaques do Education at a Glance**, 2015.

públicas, decorrente de investimentos abaixo do recomendado durante décadas.

O CAQ, portanto, representa o esforço do Brasil em dar um passo além do padrão mínimo de qualidade, de forma a se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos de financiamento da educação.⁴⁷¹

O CAQi e o CAQ espelham uma inversão na lógica do financiamento das políticas educacionais no Brasil, uma vez que “o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária mínima prevista na vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno para que seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras.”⁴⁷²

Para Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto:

O custo aluno-qualidade representa uma alteração da lógica que pauta o financiamento da educação, marcado pela subordinação à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal, resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação.

O CAQ trilha um outro caminho ao nascer da pergunta: qual é o investimento por aluno que o país precisa fazer para que haja a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação de acordo com as metas do PNE? O CAQ representa a garantia das condições concretas que efetivem os compromissos e as conquistas previstos na legislação.⁴⁷³

Diante desse horizonte, o PNE/2014 estabeleceu, na Meta 20, elevar a proporção do uso de recursos da educação pública para 7% do PIB do país até 2019, e alcançar, no mínimo, o patamar de 10% do PIB ao final do plano, em 2024.

A definição no PNE/2014 de percentual proporcional dos recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino em face do PIB (Produto Interno Bruto) é reflexo de atendimento à ordem introduzida pela EC 59/09, no inc. VI do artigo 214 da CF/88.

O PNE/2001 (Lei n. 10.172/01) não estabeleceu uma meta que efetivasse essa elevação, uma vez que a proposta encaminhada ao Congresso Nacional previa atingir 10% do PIB e o Parlamento aprovou 7% do PIB, sendo, na sequência, vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso⁴⁷⁴, o que acabou inviabilizando o

⁴⁷¹ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE**. p. 14.

⁴⁷² Ibidem, p. 11.

⁴⁷³ CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. Op. cit., p. 6.

⁴⁷⁴ AMARAL, Nelson Cardoso. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS, **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-

cumprimento de suas demais metas, por falta de recursos, impossibilitando que tal instrumento trouxesse alterações importantes no quadro da estrutura educacional brasileira.⁴⁷⁵

No magistério de Fulvia Helena Gioia:

A fixação dessa meta foi fruto de inúmeros debates e embates de todos os que se dedicam à Educação e envolvidos com a elaboração do PNE. A proposta inicial era firmar o patamar de 7% para o final do decênio. [...] No início das discussões, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou uma Nota Técnica intitulada “Por que 7% do PIB para a educação é pouco?”, procurando demonstrar que, sem um aumento significativo dos investimentos, não se atingiria o patamar da qualidade da educação. Pouco ou muito em face do necessário, certamente, é significativo em face do que se fez nos últimos anos. Eis, pois, o cenário que nos move a um repensar sobre as atuais regras de custeio da educação pública.⁴⁷⁶

Em contraponto, estudo de Nelson Cardoso Amaral à luz de dados do IBGE mostra que está em evolução no Brasil uma dinâmica populacional que estabilizará o total da população e diminuirá a quantidade de crianças e jovens em idade educacional. Prevê-se severa diminuição da população em idade educacional na ordem de 38% até 2050, quadro que permite concluir, segundo o autor, que no período entre 2030 e 2040 o percentual de 10% já poderia iniciar um processo de decréscimo.⁴⁷⁷

A despeito das propostas e metas inseridas no PNE/2014, construídas a partir da avaliação do quadro atual da qualidade da educação básica pública brasileira, o contexto político instalado a partir de 2016, sob o discurso oficial de ajuste de contas públicas, adotou um “Novo Regime Fiscal” via EC n. 95/2016 (Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 que alterou o art. 110 do ADCT), limitando, por 20 anos, a despesa primária total da União à despesa realizada em 2016 (apenas corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - ou outro índice que vier a substituí-lo).

Ao assim agir, o legislador constituinte derivado sobrestou, até 2036, a garantia fundamental de vinculação de gasto mínimo obrigatório à evolução de receitas apuradas no respectivo ano fiscal prevista no art. 212 da CF/88,

83, jan./jun. 2015.

⁴⁷⁵ DUARTE, Clarice Seixas. **O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização**. p. 942-976.

⁴⁷⁶ GIOIA, Fulvia Helena. Op. cit., p. 121.

⁴⁷⁷ AMARAL, Nelson Cardoso. **O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS**. p. 67-83.

estabelecendo um critério de paralisação do estágio mínimo calculado para o exercício de 2017, com mera atualização inflacionária (despesa efetivamente paga em 2016 corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor amplo — IPCA).

No registro de Fabio Konder Comparato *et al*, o problema da PEC n. 241/2016, que se converteu na EC n. 95/2016, “é desconhecer a proporcionalidade entre receita e despesa como metodologia instituída no texto da Constituição de 1988, como proteção formal e material (garantia equiparável ao habeas corpus e ao mandado de segurança, por exemplo) dos direitos à saúde e à educação”.⁴⁷⁸

Élida Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes criticam os possíveis impactos reais de tal medida fiscal:

Com isso, ao longo do tempo, a tendência é de que a falta de crescimento real em tais pisos de custeio implique percentuais de aplicação anuais, proporcionalmente, muito inferiores aos definidos no texto da CF88. A estagnação em valores reais, portanto, da despesa primária global da União e, sobretudo, dos deveres de gasto mínimo em saúde e educação contida nesse teto será tão mais destacada quanto maior for a expansão da arrecadação, em cenário de retomada da atividade econômica do país, ao longo dos 20 anos nos quais a Emenda vigorará.⁴⁷⁹

Inferre-se de estudo elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados estimativa de redução de valores em políticas de educação na ordem de R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais) ao longo de 10 anos (valores reais, deflacionados), destacando-se, ainda, que as diferenças “podem se ampliar com a retomada do crescimento econômico, cenário no qual não se justificaria redução nos mínimos de aplicação em detrimento dos retornos sociais e econômicos advindos de maiores investimentos em educação”.⁴⁸⁰

Na mesma toada, Pedro Rossi e Ester Dweck concluem que, mantidos os efeitos da medida, o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI [Receita Líquida de Impostos] em 2026 e 11,3% em 2036:

⁴⁷⁸ COMPARATO, Fábio Konder; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Élida Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁴⁷⁹ PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Op. cit. p. 980-1003.

⁴⁸⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal”** – Subsídios à análise da proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016. Brasília, 2016. p. 36/37. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/et-12-2016-impactos-do-novo-regime-fiscal-subsidios-a-analise-da-proposta-de-emenda-a-constituicao-pec-no-241-2016>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Comparando as regras atuais com o mínimo estipulado pela PEC, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizante (Figura 1). Isto é, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB. Na simulação apresentada na Figura 1, com a PEC, o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036 [...].⁴⁸¹

Nelson Cardoso aponta os prováveis reflexos da EC n. 95/2016 sobre o PNE/2014:

É inadmissível supor que os poderes Executivo e Legislativo, ao aprovarem a EC 95, estejam supondo que não existirão anos em que a arrecadação de impostos crescerá superando a inflação do ano, o que permitiria reajustar o orçamento do Poder Executivo em percentuais acima da inflação, como aconteceu na maioria dos anos [...]. A pergunta que se coloca nesse ponto é se até o ano de 2024 a área de educação será novamente priorizada no contexto do Poder Executivo, como ocorreu de 2006 a 2012, pois somente dessa forma as metas do PNE (2014-2024) mais diretamente associadas à União poderão ser cumpridas, além de se elevar a participação da União nos recursos que precisam ser aplicados na EB. [...]

O PNE (2014-2024) iniciou-se em 2014, e em 2015 e 2016, pelo mostrado na Tabela 3, os recursos do MEC foram menores em valores correntes que o de 2014. [...] o orçamento de 2017 na LOA e, se examinarmos a Tabela 7 e o Gráfico 10, que comparam os valores presentes na LOA de 2016 com aqueles da LOA de 2017, pode-se verificar que o valor aprovado para o MEC decresceu 9,87 pontos percentuais descontando-se a inflação. [...] Pode-se afirmar, portanto, que, analisando a evolução dos recursos financeiros associados ao MEC nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 — quatro anos dos dez anos do PNE (2014-2024) —, a possibilidade do cumprimento do conjunto de suas metas é muito remota, uma vez que os valores financeiros não foram reajustados por percentuais nem iguais à inflação medida pelo IPCA nos anos de 2015 e 2016 e, no ano de 2017, a LOA 2017 também não previu recursos financeiros que propiciassem o desenvolvimento de ações que objetivassem a execução das metas do PNE (2014-2024). [...] Portanto, a análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA de 2017 nos permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a “morte” do PNE.⁴⁸²

A indicar a correção de tal análise, percebe-se que o Governo Federal vetou trechos das leis orçamentárias, desde 2018, que orientavam a alocação de recursos para o cumprimento do PNE, mantendo os gastos com educação realizados no ano anterior e reajustados pela inflação, como destacado por Fernando Cássio:

No artigo 3º da recém-aprovada LDO 2019, o PNE voltou a figurar como prioridade da administração pública federal para o próximo exercício

⁴⁸¹ ROSSI, Pedro; DWECK, Ester. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016.

⁴⁸² AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017.

(BRASIL, 2018a). Entretanto, o artigo 24, que dispunha que a alocação de recursos com vistas ao cumprimento das metas do PNE “deverá buscar a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), nos termos da estratégia 20.6 do PNE” (BRASIL, 2018b), recebeu veto presidencial. A justificativa é que os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do Art. 167 da Constituição (BRASIL, 2018b). Em outras palavras, a inviabilização do cumprimento das estratégias do PNE relacionadas ao financiamento da educação (meta 20) torna sem efeito quaisquer afirmações no sentido de priorizar o PNE no orçamento público. Junto com o CAQi, a LDO 2019 obstaculiza uma série de outras metas do PNE que dependem do aumento do volume de recursos, como a política de salários, carreira, formação e condições de trabalho dos profissionais da educação (metas 15 a 18), e a melhoria da infraestrutura das unidades escolares (meta 7).⁴⁸³

Ainda que viável juridicamente o investimento em educação superior ao piso estabelecido no art. 110 do ADCT, já que não vedado pela EC n. 95/2016, tal hipótese não encontra fundamento no plano da realidade a lhe proporcionar carga de verossimilhança.

Neste ponto, novamente destacam Pedro Rossi e Ester Dwech ausência de condições para uma progressividade real a partir da EC n. 95/2016:

Existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo, a partir da redução de outros gastos. Mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos. Ou seja, ao estabelecer um teto que reduz o gasto público em proporção ao PIB, há uma compressão dos gastos sociais. O documento Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil apresenta uma projeção dos gastos públicos do Governo Federal sobre a vigência da PEC 55 [...]. O gasto primário total do Governo Federal passaria de 19,6% do PIB em 2015, para 15,8% em 2026 e 12% em 2036. Adicionalmente, os gastos com previdência, hoje em torno de 8% do PIB, devem aumentar por uma questão demográfica, mesmo com uma eventual reforma. Nesse contexto, não há espaço para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB, que tenderão a cair com a nova regra. [...] Em síntese, a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. [...] Dessa forma, a PEC 55 torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal.⁴⁸⁴

De tal perspectiva é possível inferir que o critério de mera correção monetária adotado pela EC n. 95/2016, afastando a eficácia por largos anos do artigo 212 da CF/88, atentou contra o princípio da progressividade, lido a partir da

⁴⁸³ CÁSSIO, Fernando L. Op. cit., p. 239-253.

⁴⁸⁴ ROSSI, Pedro; DWECK, Ester. Op. cit., 2016.

relação de proporcionalidade entre receitas federais e o dever de gasto mínimo em educação (garantia fundamental ao financiamento adequado do direito à educação), e, por consequência, contra o princípio da proibição do retrocesso.

Observa Flávia Piovesan que do princípio da progressividade dos direitos sociais decorre o princípio da proibição do retrocesso:

[...] da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo de implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia desses direitos.⁴⁸⁵

A progressividade, na visão de Clarice Seixas Duarte, impõe um empecilho ao retrocesso da política social do Estado que, tendo alcançado um certo nível de proteção dos respectivos direitos, não pode retroceder e baixar o padrão de vida da comunidade, já que a cláusula de proibição do retrocesso social protege o núcleo essencial dos direitos sociais.⁴⁸⁶

Mesmo diante de recursos escassos, na linha do firmado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que dá vida ao princípio da progressividade dos direitos sociais, o Estado deve evidenciar que despendeu todos os esforços para utilizar os recursos disponíveis, prioritariamente, à consecução das suas obrigações.

A toda evidência, tal cautela não foi adotada pelo legislador da EC n. 95/2016, conforme registram Élica Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes, concluindo pela sua inconstitucionalidade:

Ora, precisamente porque existem outras rotas de ajuste fiscal menos gravosas à efetividade dos direitos fundamentais é que se pode refutar a alegada inevitabilidade da EC95 e controlá-la como inconstitucional, sobretudo no que se refere ao congelamento dos pisos de custeio da saúde e da educação. [...]

As normas jurídicas brasileiras já ofereciam, ao tempo da promulgação da EC95, instrumentos preciosos de promoção do reequilíbrio das contas públicas, sem que estes implicassem — de qualquer modo — constrangimento para o custeio mínimo dos direitos fundamentais. [...]

Tão controversa é a rota de ajuste fiscal seletivamente focada apenas no controle das despesas primárias federais que, ao longo de 2017 e de 2018, a sociedade viu inúmeras iniciativas francamente contrárias ao seu

⁴⁸⁵ PIOVESAN, Flávia.C. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 177.

⁴⁸⁶ DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. p. 691-713.

propalado horizonte de austeridade. A realidade vivida pela população brasileira comprovou se tratar de mera falácia argumentativa contra a aventada necessidade de um ajuste fiscal amplo, mas nada isonômico e impessoal. Para que ninguém duvide do mau uso da discricionariedade alocativa advinda da EC95, vale lembrar, por exemplo, a majoração de renúncias fiscais federais, que somaram R\$ 354,7 bilhões em 2017, muito acima de todo o gasto da União em saúde, educação e assistência social naquele ano (R\$ 305,8 bilhões).

Além disso, destaque-se a reiteração de programas de refinanciamento de débitos tributários para sonegadores contumazes, a alocação superior a R\$ 2,6 bilhões para os fundos eleitoral e partidário, o abrandamento das exigências legais para adesão à repactuação de dívidas dos entes subnacionais, entre outras medidas de explícito fisiologismo fiscal, danosas ao financiamento do Estado.⁴⁸⁷

Por essa razão, a análise das políticas educacionais e de sua inflexão na área de gestão implica, certamente, a discussão sobre o regime de colaboração entre os entes federados, a fim de estabelecer bases de financiamento à educação básica que assegurem o incremento do percentual de recursos destinados a esse nível de ensino.

Nesse cenário, compete à União um papel redistributivo, supletivo e equalizador mediante a devida assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, tal como disposto no artigo 211, parágrafo 1º., da Constituição.

Esse é, igualmente, o espírito do artigo 43 da CF/88 ao dispor que, para efeito administrativos, “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

A LDB repete o preceito em seu artigo 8º., registrando, em seu §1º. que: “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

No destaque de Carlos Roberto Jamil Cury:

Nesse sentido, tanto a Constituição como a LDB insistem no princípio da colaboração recíproca como o horizonte no qual os entes federativos, todos autônomos nos termos desta Constituição (artigo 18), devem trabalhar entre si e gerir o sistema complexo em que vicejam as múltiplas competências: exclusivas, privativas, concorrentes e comuns. As gestões a serem feitas e as dificuldades e os problemas a serem resolvidos implicam, pois, além do respeito às normas gerais, a descentralização e a repartição de competências. O federalismo constitucional é complexo e sua efetivação o é

⁴⁸⁷ PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Op. cit., p. 980-1003.

igualmente. A colaboração recíproca pressupõe o diálogo como método e a democratização como meta.⁴⁸⁸

Num país com imensas dificuldades locais e disparidades regionais, o papel redistributivo da União lhe obriga a tornar o equilíbrio federativo mais equânime, figurando como imprescindível o caráter supletivo para uma educação básica mais igualitária e de qualidade.

Cuida-se de um caminho que Gilberto Bercovici chama de “Federalismo Cooperativo”⁴⁸⁹, por meio do qual não se demanda lançar mão de um projeto de Estado Subsidiário, permitindo pensar em alternativas para os graves problemas de custeio público da educação básica.

A materialização do pacto federativo estabelecido na CF/88, no que concerne à educação básica, demanda, portanto, aprimoramento das formas de cooperação federativas para o efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais.

Uma das formas de aprimoramento evidencia-se pela criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), tal como ocorrido no campo da saúde, com o delineamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Debate-se há anos a criação de um SNE colaborativo e cooperativo, capaz de garantir uma gestão sistêmica e o financiamento equitativo da política educacional, matéria que angariou força a partir da Conferência Nacional de Educação de 2010.⁴⁹⁰

Sobre o SNE, o documento final da CONAE aponta:

O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar no Brasil: o público e o privado. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, v. 4, n. 1, p. 143-158, mar./ago. 2006.

⁴⁸⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. p. 90.

⁴⁹⁰ MIRANDA, Maura da Silva; CUNHA, Maria Couto; PEREIRA, Rodrigo da Silva. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020.

⁴⁹¹ BRASIL. Presidência da República. **Documento final da Conferência Nacional de Educação de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 13

Em 2009, o SNE foi incorporado à CF/88 pela EC n. 59/2009, que deu nova redação ao artigo 214.⁴⁹²

Segundo Carlos Roberto Jamil Cury, a regulamentação para a cooperação federativa no Brasil por meio da instituição de um SNE, trata-se de matéria de mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.⁴⁹³

Com a aprovação do PNE/2014, institucionalizou-se o SNE, figurando, no art. 13 e na Estratégia 9 da Meta 20 do plano.

O PNE prevê a regulamentação do SNE, via lei complementar, com vistas a definir o regime de colaboração vertical entre os entes federados, para a definição das responsabilidades de cada um em matéria educacional, inclusive quanto a cooperação federativa na política de financiamento.

A efetiva implementação de um SNE mostra-se essencial para definição do papel da União na educação básica, que historicamente esteve ausente, quadro elementar para superar as dificuldades locais e as desigualdades regionais, em busca da educação de qualidade para todos.

Todavia, apesar dos esforços, findo o prazo estabelecido no PNE para regulamentação do SNE, que seria o ano de 2016, conforme artigo 13 do PNE, esse debate ainda continua sem deliberação.⁴⁹⁴

Uma segunda alternativa em vista de implementar um federalismo cooperativo na educação básica vislumbra-se nos consórcios públicos intermunicipais, passíveis de promover um modelo de prestação de ensino

mai. 2020.

⁴⁹² Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI: 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: [...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

⁴⁹³ CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

⁴⁹⁴ Tramitam na Câmara dos Deputados os projetos de lei complementar sob n. 15/2011 e n. 413/2014 (apensado àquele), os quais visam regulamentar o SNE: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 15/2011** - Restabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

regionalizado e capaz de colaborar com distorções no municipalismo brasileiro, viabilizando a implementação de um efetivo Sistema Nacional de Educação.

A gestão consorciada de serviços públicos decorre da união de municípios constituindo uma nova pessoa jurídica (de direito público ou privado) que ficará responsável pela gestão de um ou mais serviços de forma compartilhada entre os consorciados.⁴⁹⁵

Essa possibilidade de articulação jurídica de entes federados para concretizar competências compartilhadas, de modo a cooperarem mutuamente para planejar, organizar, regular, controlar e executar funções públicas de interesse comum ficou viabilizada pela edição da Lei n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, com base no art. 241 da Constituição Federal, inserido pela EC 19/98, prevendo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação ente os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos”.

Tanto a Lei n. 11.107/2005 quanto seu Decreto regulamentador (Decreto n. 6.017/2007) dispõem genericamente sobre a possibilidade de celebração de consórcios públicos para gestão associada dos serviços de competência dos Municípios, oferecendo este rol exemplificativo de atividades que comportam atendimento mediante consórcio público, no que se insere a prestação do ensino básico.

Para Marçal Justen Filho, a experiência dos consórcios públicos poderá conduzir a uma nova dimensão no tocante ao modelo federativo brasileiro, podendo acumular conhecimento e influência, ao longo do tempo, para neutralizar as assimetrias de poder político próprias da federação brasileira.⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Para um recorte mais amplo do que o adotado na presente pesquisa, sobre os consórcios públicos, ver: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Delegações de serviço público. **Interesse Público** - IP, ano 21, n. 40, nov./ dez. 2006; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013; DALLARI, Adilson Abreu. Consórcios públicos e saneamento básico. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Edição Especial – Em Homenagem à Memória do Procurador Marcos Juruena Villela Souto, Rio de Janeiro, 2012, p. 55-69; PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. O consórcio público na Lei n. 11.107, de 06.04.2005. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** - FCGP, ano 18, n. 46, out. 2005; MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006; TOURINHO, Rita. O consórcio público como alternativa viável à crise do serviço de saúde pública. **Interesse Público** - IP, ano 21, n. 69, set./ out. 2011; dentre outros.

⁴⁹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Consórcios públicos municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Coord.). **Gestão pública e o direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 121-144.

Mario Jorge Tenório Fortes Junior defende a utilização dos consórcios públicos no ensino básico:

Assim sendo, defende-se a utilização dos consórcios públicos no ensino básico, especialmente o fundamental, que prioritariamente deverão ser realizados com municípios que apresentem baixos indicadores de desempenho e restrições orçamentárias para implementação adequada desta política pública de ensino básico. Nesta senda, a possibilidade de promover uma gestão compartilhada de serviços públicos, não apenas combate as dificuldades inerentes às assimetrias municipais (pelo compartilhamento de recursos e práticas), mas permite uma melhor atuação sob a perspectiva da eficiência de sua prestação, ou seja, melhorando os aspectos da economicidade, qualidade do ensino e tratamento aos servidores públicos.⁴⁹⁷

Outro caminho para repaginar o federalismo cooperativo na educação básica desenha-se via reformulação do FUNDEB, o qual, ao menos até o recente advento da EC n. 108/2020 (de 26/08/2020), apresentava graves fragilidades.

A regulamentação do FUNDEB pela Lei n. 11.494/07 efetivamente trouxe melhorias na transferência, na gestão, no acompanhamento da utilização, no controle social, na comprovação e fiscalização dos recursos destinados ao financiamento da educação básica, suplantando obstáculos sucumbidos pelo antigo FUNDEF.⁴⁹⁸

A lógica da política de fundos arquitetada no país desde 2007, impunha aos estados e municípios a alocação de 90% dos recursos do FUNDEB, competindo à União complementar em apenas 10% sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Para que houvesse distribuição igualitária dos recursos, estipulou-se o conceito de valor mínimo por aluno (Lei n. 11.494/07, art. 4º.), segundo o qual cada aluno deve ser financiado pelo mesmo valor-base. Assim, caso o ente federativo não alcançasse esse valor, em virtude de baixa arrecadação, nascia o direito de pleitear complementação do montante pela União.

O valor mínimo nacional por aluno é extraído de cálculo do custo/aluno mínimo nacional, sendo consideradas variáveis como total geral da receita prevista para o fundo no exercício (contribuição de estados, Distrito Federal e municípios),

⁴⁹⁷ FORTES JUNIOR, Mario Jorge Tenorio. **Federalismo cooperativo na educação básica e a alternativa consorcial**. São Paulo, Tese (Doutorado em Direito), Universidade Presbiteriana Mackenzie, p. 104, 2018.

⁴⁹⁸ LIMA, Maria Cristina de Brito. Op. cit., p. 68.

número de alunos matriculados, fatores de diferenciação do valor por aluno/ano e valor da complementação da União para o exercício.

A atribuição de fixá-los, segundo o regulamento do FUNDEB, é do Poder Executivo, de acordo com a Lei n. 11.494 (artigos 4º. e 15, IV). Por isso, esta Lei atribui especificamente ao Ministério da Educação “a realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino” a ser suplementado no âmbito do FUNDEB.

O aporte de recursos do governo federal ao FUNDEB, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.⁴⁹⁹

Em 2019, o FUNDEB administrou R\$ 156,4 bilhões para financiar mais de 40 milhões de matrículas da educação básica pública (da creche ao ensino médio).⁵⁰⁰

Ocorre que em razão de o valor por aluno ser muito baixo, a complementação atinge, ao menos desde 2016, apenas 09 estados da federação, cujo investimento por aluno é considerado insuficiente para os critérios nacionais.

Ademais, conforme comentário de José Marcelino de Rezende Pinto, embora os recursos dos estados e dos municípios não se limitassem aos valores disponibilizados pelo FUNDEB, a análise dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram o impacto insignificante das receitas próprias de impostos nos municípios com menos de 50 mil habitantes (90% do total de municípios brasileiros).⁵⁰¹

Mais que isso, esse valor está longe de viabilizar a proposta de CAQi estabelecida pelo PNE/2014 e, como visto, bem abaixo do custo aluno de países desenvolvidos ou, ainda, do que se paga, em média, em mensalidades de escolas particulares.

Na crítica de Fulvia Helena Gioia:

Quanto ao critério utilizado para a complementação da União no FUNDEB:

⁴⁹⁹ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa Pellanda. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In. **Economia para poucos**: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. Org. Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira. São Paulo/SP: Editora Autonomia Literária, 2018, p. 98-127.

⁵⁰⁰ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação**: 6 anos de descumprimento. Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁵⁰¹ PINTO, José Marcelino de Rezende. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade**. p. 101-117.

a revisão do critério utilizado para o cálculo do “custo-aluno” que, quando inferior à média nacional, deflagra o dever de complementação da União. O parâmetro atual, fundado no valor praticado em 2006 e corrigido contabilmente, não retrata o “custo-qualidade da educação” em cada nível de ensino, o que, em síntese, é o “mínimo educacional obrigatório”, a quem do qual não se concretiza o direito à educação.⁵⁰²

Com efeito, o critério da distribuição dos recursos do FUNDEB buscava o atendimento da prescrição constitucional de universalização do ensino básico (art. 208, I, II, III e IV), ou seja, sem focar na perspectiva qualitativa do serviço público de educação básica oferecido, mas apenas na quantidade de alunos da educação básica das redes públicas de ensino estaduais e municipais, de acordo com o Censo Escolar, nos fatores de ponderação estabelecidos para cada uma das etapas, modalidades e tipo de estabelecimentos de seu ensino, e na receita do Fundo no respectivo ente, equalizando aqueles que apresentavam baixo desempenho econômico em relação àqueles com maior desenvolvimento econômico.⁵⁰³

Assim, diante da aproximação de seu prazo fatal (dezembro de 2020), diversas propostas compuseram o debate sobre o novo FUNDEB, resultando no advento, em 26 de agosto de 2020, da EC n. 108/2020, decorrente da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 26/2020.

É possível extrair diversas alterações promovidas pela EC n. 108/2020 em vista de uma educação básica pública de qualidade:

(i) garante a implementação de um FUNDEB permanente, migrando do ADCT para o corpo da Constituição Federal (art. 212A, caput e inciso I);⁵⁰⁴

(ii) considerável aumento dos recursos aplicados pela União no FUNDEB, dos atuais 10% para 23% (art. 212A, IV e V);⁵⁰⁵

(iii) destinação de 70% dos recursos do FUNDEB para a valorização dos profissionais da educação (art. 212A, XI);⁵⁰⁶

⁵⁰² GIOIA, Fulvia Helena. Op. cit., p. 187.

⁵⁰³ LIMA, Maria Cristina de Brito. Op. cit., p. 68.

⁵⁰⁴ Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; [...]

⁵⁰⁵ A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

⁵⁰⁶ proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo

(iv) proibição de uso de recursos do fundo para pagamento de aposentadorias e pensões, problema crônico de desvio de finalidade que impactava o custeio da educação básica (art. 212, §7º.);⁵⁰⁷

(v) inserção do 4º. ao artigo 211, privilegiando o federalismo cooperativo em vista da universalização, equidade e qualidade do ensino.⁵⁰⁸

(vi) constitucionalização do SINAEB; e

(vii) constitucionalização do custo aluno-qualidade, como parâmetro para a qualidade educacional (art. 211, §7º.).⁵⁰⁹

O artigo 60 do ADCT foi alterado, passando a regulamentar a complementação da União referida no inciso IV do caput do art. 212-A da CF/88, estabelecendo implementação progressiva, a partir de 1º. de janeiro de 2021, até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do mesmo artigo, nos seguintes valores mínimos: I - 12% no primeiro ano; II - 15% no segundo ano; III – 17% no terceiro ano; IV - 19% no quarto ano; V - 21% no quinto ano; VI - 23% no sexto ano.

Segundo levantamento do movimento Todos pela Educação, o valor gasto anualmente, em média nacional, corrigido pelo IPCA, era, em 1996 (período que antecedeu ao FUNDEF), R\$ 342,00. Em 2006, antes da entrada em vigor do FUNDEB, o valor era de R\$1432,00. Em 2020, com a entrada em vigor do Fundeb permanente, o valor é de R\$3643,00. E, por fim, a previsão, para 2026, é de que o valor aluno anual atinja o importe de R\$5.680,00.⁵¹⁰

Insta observar que essa perspectiva não pode ser impactada pela EC n. 95/2016, já que esta não prevê limitação de gastos para complementação da União ao FUNDEB. Assim, preserva-se o mecanismo de financiamento estipulado no FUNDEB e a vinculação de percentual constitucional de receita líquida de impostos de estados, Distrito Federal e municípios a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF/88).⁵¹¹

de 15% (quinze por cento) para despesas de capital.

⁵⁰⁷ É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

⁵⁰⁸ Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

⁵⁰⁹ 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.

⁵¹⁰ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do PNE.** Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

⁵¹¹ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa Pellanda. Op. cit., p. 98-127.

A EC n. 108/2020 fortalece o controle de custos e resultados no federalismo educacional, na forma dos §§4º. e 7º. do art. 211 da CF, na medida em que o CAQi garante que a ampliação de recursos com o novo FUNDEB chegue efetivamente às redes de ensino e escolas que mais necessitam e que haja indicadores de sua efetiva utilização.

Avança-se, portanto, em relação ao panorama do FUNDEB anterior, que demandava melhor controle dos gastos públicos, pois, segundo lembra Maria Cristina de Brito Lima, o critério da utilização dos recursos pelos entes subnacionais, à luz do artigo 21 da Lei n. 11.494/2007 era bastante fluido e pouco objetivo, uma vez que dirigia a atuação dos agentes públicos ao artigo 70 da LDB, o qual, a despeito de oferecer um parâmetro à qualidade, emprestava apenas metas abstratas, sem hierarquizar os gastos a serem efetivados com recursos do FUNDEB.⁵¹²

O CAQi é um mecanismo que, por indicar os insumos nos quais deve ser investido o recurso, colabora para que os gestores possam organizar os investimentos e também provisionar onde é mais necessário, além de facilitar a prestação de contas e, portanto, a transparência no uso do recurso público.

Essa é a força que se extrai do parágrafo 9º. do artigo 212 da CF/88⁵¹³, ao atentar para a necessidade de regras de fiscalização, avaliação e controle das despesas públicas realizadas com as atividades de manutenção e desenvolvimento da educação básica, para que seja assegurada a qualidade educacional a que se referem o art. 206, VII e o art. 214, III da Constituição, atrelando finalisticamente o gasto público a indicadores rastreáveis, bem como exigindo controle em conformidade com o planejamento decenal da educação.

Cuida-se de majorar o financiamento da educação básica brasileira e definir meios adequados para fiscalizar, em termos de custos e resultados, as despesas públicas em manutenção e desenvolvimento do ensino, prevenindo operações contratuais e/ou contábeis que desvirtuem a finalidade dos gastos.

A regulamentação do CAQi deve ser feita em lei complementar, conforme nova redação do artigo 211, §7º. da CF/88, definindo-se os insumos indispensáveis e os custos para cada etapa e modalidade da educação básica, adaptáveis aos diferentes contextos do país, mediante ampla participação democrática,

⁵¹² LIMA, Maria Cristina de Brito. Op. cit., p. 70.

⁵¹³ A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.

assegurando-se a “necessária vinculação normativa entre qualidade e igualdade de base nas condições de acesso à escola, ainda que, inicialmente, em patamares mínimos”.⁵¹⁴

É na regulamentação que os parâmetros do CAQi precisam ser definidos, em que moldes o SINAEB vai ser realizado e quais serão as novas regras para o piso salarial do magistério, por exemplo, garantindo condições adequadas para uma educação de qualidade, que se refletem na remuneração dos profissionais de educação, número de alunos por turma, laboratórios, bibliotecas, água, luz, saneamento básico, internet banda larga, e outros insumos para toda a educação básica pública.

No alerta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

O CAQi é um instrumento importante para as e os estudantes e suas mães, pais e responsáveis saberem o que uma escola não pode deixar de ter. Com isso vão atuar junto à comunidade educacional e, com o tempo, o dinheiro do Fundeb vai chegando e será usado para o benefício das escolas públicas. O CAQ é o único instrumento capaz de fazer com que toda a verba da educação seja bem investida, sem desperdício e em favor da qualidade das escolas públicas.⁵¹⁵

Diante dos retrocessos e sucessivos atrasos, o novo desenho constitucional, promovido pela EC n. 108/2020, ao tempo em que reforça a legitimação de um conteúdo amplo do direito fundamental à qualidade da educação básica pública, oferece esperanças para um caminho possível de efetivo cumprimento do PNE/2014 e do ODS 4 da Agenda 2030, e, por consequência, de realização, na maior medida possível, da qualidade do ensino como inafastável dimensão objetiva do direito fundamental à educação.

⁵¹⁴ XIMENES, Salomão Barros. **Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento**. p.312-334.

⁵¹⁵ Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ**: Nota Técnica PEC 26/2020. 2020, p. 7. Disponível em: <<https://campanha.org.br/caqi-caq/>>. Acesso em 19 ago. 2020.

2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS VOLTADOS À QUALIDADE EDUCACIONAL BÁSICA: SERVIÇO PÚBLICO E FOMENTO

2.1 SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

No panorama global de crescente importação de lógicas e valores do setor privado pelo público, fortemente influenciado por organismos internacionais e grupos empresariais, como antes referido, é possível perceber outro fenômeno, representado pelo relevante incremento das relações entre o Poder Público e os particulares na esfera educacional básica, com experiências em países diversos.⁵¹⁶

Destaca Pasi Sahlberg que esse fenômeno, ao qual o autor dá a sugestiva alcunha de GERM, abreviatura de Global Educational Reform Movement, está se espalhando pelos sistemas escolares ao redor do mundo, tendo por elemento central a delegação de serviços de escolas públicas para instituições privadas.⁵¹⁷

Tal modelo ganha espaço e consolida-se mediante reformas e inserções de institutos que tocam nos sistemas e políticas públicas educacionais, a exemplo de parcerias público-privadas para planejamento escolar e execução de atividades pedagógicas.⁵¹⁸

Na mesma linha de outros países, as reformas no Brasil pós-CF/88, inspiradas pelo ideário neoliberal⁵¹⁹, contribuíram para incrementar complexas mudanças na educação básica pública, de cunho endógenas (importação de lógicas e valores do setor privado pelo setor público) e exógenas (presença direta do setor privado no sistema público, a exemplo de parcerias), justificando o que Roger Dale denominou de “agenda global estruturada para a educação”.⁵²⁰

O redirecionamento das políticas educacionais brasileiras, à luz das novas diretrizes globais, buscou reorientar a lógica do serviço público pela do mercado, sob a narrativa oficial de alcançar mais qualidade na educação.⁵²¹

⁵¹⁶ GIMENO SACRISTÁN, José. **En busca del sentido de la educación**, p. 154.

⁵¹⁷ SAHLBERG, Pasi. How GERM is infecting schools around the world? 2012. Disponível em: <<https://pasisahlberg.com/text-test/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁵¹⁸ BALL, Stephen J.; YODELL, Deborah. Op. cit. p. 19-20.

⁵¹⁹ Sobre o tema, em recorte mais amplo do que o adotado na presente pesquisa, ver: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, 1998.

⁵²⁰ DALE, Roger. **Globalização e educação**. 2004.

⁵²¹ Sobre o tema, ver: AKKARI, Abdeljalil. **Construção histórica de um sistema dual de ensino e**

Nesse ponto, as políticas de testes estandardizados e currículos padronizados servem como elemento de incentivo às delegações na esfera educacional básica, funcionando como baliza para a redução da atuação direta estatal “em nome de uma pretensa qualidade que o setor privado discursivamente oferece”.⁵²²

Com a Reforma Administrativa dos anos 1990 ocorreram significativas alterações na forma de atuação da Administração Pública, angariando espaço a busca de soluções consensuais e a participação do setor privado na efetivação das atividades públicas.⁵²³

A Lei n. 8.031/1990 foi responsável por instituir o Programa Nacional de Desestatização⁵²⁴, sendo seguida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁵²⁵, de 1995, e pela Lei n. 9.491/97, que instituiu novo Programa Nacional de Desestatização. Destacam-se, também, as mudanças deflagradas pela EC n. 19/1998, como resposta à sociedade para um modelo de Administração Pública que supostamente demonstrava-se esgotado, demandando austeridade e maior eficiência na prestação de serviços públicos, além do desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.⁵²⁶

Por consequência dessas mudanças, a Administração Pública burocrática cedeu espaço à Administração consensual e gerencial, que contava com a participação do setor privado na prestação de serviços públicos.⁵²⁷

É bem verdade, como comenta Emerson Gabardo, que o ambiente

indefinição de fronteiras das redes pública e privada no Brasil. p. 471-496; CAETANO, Maria Raquel. **Educação no contexto de crise do capital e as relações entre estado, mercado e terceiro setor nas políticas educacionais.** p.153-168; MARTINS, Elita Betania de Andrade. Op. cit., p. 195-214; ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. Op. cit., p. 1133-1156; SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** p. 428.

⁵²² COSTA, Marilda de Oliveira. Op. cit., p. 159-179.

⁵²³ MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Op. cit., p. 195-215.

⁵²⁴ BRASIL. Presidência da República. **Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

⁵²⁵ BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**, Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁵²⁶ Sobre o tema, ver: GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade.** p. 110; ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. Op. cit., p. 38; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública.** 12ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 37-44; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** Editora 34, 1998; e VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 80-97.

⁵²⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. **Cenários do direito administrativo. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho.** Belo Horizonte: Fórum, p. 21-56, 2004.

burocrático, mesmo antes das reformas da década de 1990, já era fortemente criticado, não tendo as ideias de modernização da Administração Pública nascido nesse período e nem com ele se encerrado.⁵²⁸

No entanto, esse período marcou um largo processo de reforma do Estado, com viés liberalizante, desestatizante e flexibilizador, conferindo legitimidade sobretudo à proposta de repasse de atividades tidas como não exclusivas do Estado para a execução direta da sociedade civil organizada.⁵²⁹

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, oriundo do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob a batuta de Luiz Carlos Bresser-Pereira⁵³⁰, buscou estabelecer quatro setores do Estado, da seguinte forma: a) núcleo estratégico: correspondente ao governo em sentido amplo (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e Ministério Público); b) atividades exclusivas: serviços que só podem ser prestados pelo Estado, a exemplo de ações de fiscalização, poder de polícia, etc; c) serviços não exclusivos: setor no qual o Estado atua simultaneamente com as outras organizações não-estatais, a exemplo da educação básica; e d) produção de bens e serviços para o mercado: correspondente às empresas que estão sobre propriedade do Estado.⁵³¹

O Plano Diretor, nessa senda, elaborou estratégias para cada segmento de atuação do Estado, definindo quanto ao setor de serviços não-exclusivos, transferi-los para o setor público não-estatal “através de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.⁵³²

Destaca Sílvio Luís Ferreira da Rocha, neste ponto:

A proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado completa-se com a admissão, ao lado da propriedade estatal e da propriedade privada, da denominada propriedade pública não-estatal de bens e serviços, a ser titularizada pelas organizações sem fins lucrativos. Ao setor de serviços não exclusivos de atuação do Estado deve corresponder a propriedade pública não-estatal e, por essa razão, bens e serviços de titularidade do Estado são transferidos a organizações sem fins lucrativos e de direito privado por

⁵²⁸ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. p. 117.

⁵²⁹ Ibidem, p. 110.

⁵³⁰ BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Op. cit., 1995.

⁵³¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 121, n. 1, jan./abr. 1996.

⁵³² BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Op. cit., 1995.

intermédio de um processo denominado de “publicização”.⁵³³

Nessa perspectiva, sustentava-se que o aumento da eficiência do Estado resultaria da introdução de mecanismos de gestão privada em seu funcionamento, especialmente em atividades como a educação básica.

As alterações propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foram materializadas, entre outras, na EC 19/1998, que implementou modificações no regime jurídico-administrativo brasileiro, ao introduzir no *caput* do artigo 37 da CF/88 o princípio da eficiência, sob o fundamento de rompimento com práticas burocráticas de gestão, otimização de gastos, redução do tamanho e atribuições do Estado e estabelecimento de sinergias entre o Estado e entidades de direito privado sem fins lucrativos.

No magistério de Juarez Freitas, o princípio da eficiência “determina que a Administração Pública cumpra bem as suas tarefas, empregando, em tempo razoável, os meios apropriados e pertinentes”.^{534 535}

As inovações da EC 19/1998 refletiram em alterações substanciais no Direito Administrativo nos anos que se seguiram, face o advento de novas figuras, a exemplo das Agências Reguladoras e Executivas, das Organizações Sociais (Lei n. 9.637/98), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n. 9.790/99), das Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079/04) e do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei n. 13.019/2014).

O Estado passa então a incentivar atividades de organismos não vinculados ao seu próprio aparelho, ampliando parcerias sob o discurso de desoneração estatal, incremento positivo e eficiência no sistema de prestação de serviço⁵³⁶, terreno em que angariaram destaque as entidades do terceiro setor como as Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e, mais recentemente, as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

A Organização Social (OS), regulamentada pela Lei n. 9.637/1998, é espécie

⁵³³ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 99-100.

⁵³⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 110.

⁵³⁵ Para um recorte mais amplo do que o adotado na presente pesquisa, sobre o princípio da eficiência, ver: ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, v. 237, p. 1-6, 2004; GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Dialética, 2002; MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21^a. ed., Belo Horizonte, Fórum, 2018; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32^a. ed.. São Paulo: Malheiros, 2015; MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

⁵³⁶ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. p. 141-142.

de entidade sem fins lucrativos que pode prestar serviços públicos, condicionada a qualificação específica como entidade de interesse social e utilidade pública, mediante a celebração de contrato de gestão com o Poder Público, destinando-se ao “[...] ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”.⁵³⁷

Sílvio Luís Ferreira da Rocha alerta que “não há como negar que a criação da Organização Social foi um dos frutos produzidos pela Reforma do Estado, [...] marcada por fortes traços do neoliberalismo e que recorre à desestatização, à privatização e à desregulamentação para reduzir sensivelmente a participação do Estado na atividade econômica e, sobretudo, na prestação de serviços públicos”.⁵³⁸

Segundo comenta Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro do Mare, as Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização, tinham como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganhariam em qualidade, com ênfase nos resultados e controle social.⁵³⁹

Em que pese não se sujeitar a obrigações decorrentes do regime jurídico público, a exemplo de concurso público para provimento de cargos e licitação para efetuar as contratações, as OS devem ter Conselho de Administração, composto por membros do Estado, da sociedade civil e por membros da própria entidade, a fim de demonstrar o caráter plural e participativo, bem como tem os contratos de gestão firmados com o Poder Público fiscalizados por órgãos de controle, sujeitando-se a responsabilidade.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, podem ser apontadas as seguintes características da Organização Social:

- a. é definida como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;
- b. criada por particulares, deve habilitar-se perante a Administração Pública, para obter a qualificação de organização social; ela é declarada, pela lei (art. 11), como “entidade de interesse social e utilidade pública”;
- c. ela pode atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde;

⁵³⁷ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.637**, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 07 abr. 2020.

⁵³⁸ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 97.

⁵³⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

- d. seu órgão de deliberação superior tem que ter representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e. as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social são definidas por meio de contrato de gestão, que deve especificar o programa de trabalho proposto pela organização social, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- [...]
- h. o fomento pelo Poder Público poderá abranger as seguintes medidas: destinação de recursos orçamentários e bens necessários ao cumprimento do contrato de gestão, mediante permissão de uso, com dispensa de licitação (art. 12); cessão especial de servidores públicos, com ônus para a origem (art. 14); dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Administração Pública e a organização social (art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/1993); [...]⁵⁴⁰

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), por sua vez, foram criadas pela Lei n. 9.790/1999 e qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. A sua finalidade é realizar serviços não-exclusivos do Estado, contando com incentivo e fiscalização do Poder Público.

Tarso Cabral Violin traça as diferenças básicas entre OS e OSCIP, dentre as quais se destacam: as OS firmam contratos de gestão e as OSCIP termos de parceria; a decisão de qualificação de entidade como OS é discricionária, enquanto que para a OSCIP é vinculada por parte do Poder Público; apenas as OS recebem servidores, para nelas prestar serviços, e bens públicos; ao contrário das OS, que ao serem tituladas também são declaradas como entidades de interesse social e de utilidade pública, as OSCIP não recebem automaticamente outros títulos; e o Poder Público participa dos quadros diretivos apenas nas OS, havendo nas OSCIP um distanciamento maior do Estado.⁵⁴¹

O autor, em juízo crítico, alerta que:

Entretanto, verificamos que as OSCIPS, assim como a organizações sociais, também são qualificadas para assumirem atividades estatais, com o intuito de fuga do regime jurídico administrativo. Exemplificativamente, muitos Municípios acabam repassando atividades que antes eram executadas diretamente pela Administração Pública para entidades qualificadas como OSCIPS, escapando do concurso público e da realização de licitação, praticando, inclusive, terceirizações ilícitas.⁵⁴²

Já em 2014 adveio a Lei das Organizações da Sociedade Civil (OSC), Lei n.

⁵⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 348-349.

⁵⁴¹ VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**. Op. cit., p. 217-218.

⁵⁴² Ibidem, p. 216.

13.019/2014, alterada pela Lei n. 13.204/2015. As OSC são entidades privadas sem fins lucrativos, como fundações e associações, que desenvolvem ações de interesse público e atuam em atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia.

Conhecida como novo marco regulatório do terceiro setor, a lei das OSC traz uma série de mudanças na relação com o Poder Público, em vista de uma maior profissionalização do terceiro setor, transparência e controle, não alcançando, entretanto, conforme disposição legal expressa (art. 3º., III e VI), as Organizações Sociais e OSCIP.

Não se pode olvidar, nesse horizonte, da Lei Federal n. 11.079/2004, denominada “lei das parcerias público-privadas” e que teve por escopo a introdução no ordenamento jurídico de duas novas modalidades de concessões, a concessão patrocinada e a concessão administrativa, sendo esta tratada de forma mais detalhada adiante, face sua importância no contexto das políticas educacionais.

Tal guinada na esfera administrativa brasileira, inspirada pelo ideário neoliberal, oportunizou ambientes de debate acerca da possibilidade de entidades do terceiro setor e empresas prestarem serviços públicos delegados na educação básica, em atividades-meio (serviços de apoio) ou em atividades-fim (serviços efetivamente pedagógicos, voltados ao processo de ensino-aprendizagem).⁵⁴³

Nesse horizonte, o ponto de partida do raciocínio é aquilo que, para alguns, seria considerada a pá de cal no debate: a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923/DF, cujo julgamento, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, ocorreu em 15.04.2015.⁵⁴⁴

Na ocasião, ao discutir-se a constitucionalidade da Lei n. 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais), a Suprema Corte firmou entendimento no sentido de que os serviços públicos de educação (assim como de saúde, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência) estariam inseridos no âmbito dos serviços não exclusivos do Estado.

No ponto, tratou-se de adotar diferenciação bem sedimentada

⁵⁴³ MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Parcerias Público-privadas na educação pública: análise da possibilidade de transferência da gestão pedagógica. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 19-30, fev. 2015.

⁵⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923**, julgada em 16.04.2015, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

doutrinariamente entre serviço público (de titularidade estatal) e serviço social⁵⁴⁵ ⁵⁴⁶ ou serviços públicos não exclusivos do Estado⁵⁴⁷ (sem exclusividade na titularidade estatal).

Nesta toada, ainda que não tenha admitido expressamente a substituição integral do Estado pelo terceiro setor (Organizações Sociais), a Suprema Corte brasileira declarou que sua titularidade pertence tanto ao Estado quanto à iniciativa privada, cabendo ao Poder Público uma escolha discricionária entre executar diretamente a atividade, como modalidade de serviço público não exclusivo, ou firmar parcerias para assegurar a realização dos direitos fundamentais.

Extrai-se do acórdão, redigido pelo Ministro Luiz Fux, o seguinte trecho de destaque:

Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição. [...]

Em qualquer caso, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto).⁵⁴⁸

Neste sentido é a posição de Paulo Modesto:

[...] na verdade, a participação de entidades privadas na prestação de serviços sociais, autorizada expressamente pela Constituição (v.g., arts. 199, 202, 204, I; 209, 216, §1º; 218, §4º; 225), não apenas é pragmática como pode ser percebida como uma das respostas consequentes à crise do

⁵⁴⁵ Carlos Ari Sundfeld entende que não se trata de um serviço público propriamente dito, mas, sim, de um serviço social: SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 78.

⁵⁴⁶ MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, p. 7, maio/jun./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

⁵⁴⁷ Em contrariedade ao entendimento de Sundfeld, Eros Roberto Grau sustenta que por ser atividade materialmente essencial, reconhecida como dever típico do Estado, deve ser reconhecido como efetivo serviço público, apesar de não ser privativa do Estado a sua prestação: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 7ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 153; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 688-699.

⁵⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923**, julgada em 16.04.2015, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. O Estado não tem efetivamente condições de monopolizar a prestação direta, executiva, dos serviços de assistência social de interesse coletivo. Estes podem ser geridos ou executados por outros sujeitos, públicos ou privados, preferencialmente instituições “públicas não estatais” (pessoas privadas de fim público, sem fins lucrativos), consoante diferencia a própria Constituição (CF, art. 199, §1º.), sob a fiscalização e supervisão imediata do Estado. Nestes casos, não prover diretamente não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades sociais básicas ou negar o direito fundamental à saúde, à educação, à defesa do meio ambiente, à pesquisa científica e tecnológica. O Estado não deve nem pode demitir-se da responsabilidade de assegurar e garantir direitos sociais: quando não executar, deve fomentar ou financiar diretamente a execução de serviços sociais necessários à coletividade. O Estado contemporâneo continua executor, regulador, fiscalizador e financiador de serviços sociais, mas pode contar também com mecanismos de parceria ágeis para ampliar a sua capacidade de assegurar a efetiva fruição dos direitos sociais básicos.⁵⁴⁹

Assim, abriu-se, no alerta de Felipe Tadeu Ribeiro Morettini e Adriana da Costa Ricardo Schier, um “perigoso precedente à possibilidade de privatização ou terceirização das atividades-fim do Estado, principalmente em áreas sensíveis à concretização dos direitos sociais”.⁵⁵⁰

A presente pesquisa, no entanto, segue a linha de entendimento no sentido de que, quando os direitos forem vinculados à prestação de serviços públicos, como ocorre com a educação básica, há uma garantia fundamental ao serviço público⁵⁵¹, traduzindo-se como um dever inafastável do Estado.

Nesse ponto, Juarez Freitas destaca que o serviço público

pode ser entendido como todo serviço considerado normativamente essencial para a realização dos objetivos fundamentais do Estado Democrático, devendo, por isso, ser prestado sob o regime publicista (no campo dos princípios, não necessariamente no plano das regras). Tal traço de essencialidade ou de existencialidade merece ser robustecido. Prestado pela Administração Pública ou, ainda, por pessoas alheias a seu âmbito, releva destacar que o Estado Democrático não pode prescindir de sua adequada prestação, justamente porque, num dado contexto histórico, revela-se indispensável à consecução de seus fins. O Estado pode e, em vários casos, deve prestá-lo por intermédio de terceiros, os quais, no que entender com algumas dessas funções, passam a ser considerados “autoridades”.⁵⁵²

⁵⁴⁹ MODESTO, Paulo. **Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas**. p. 7.

⁵⁵⁰ MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.923/DF e o papel do Estado e das Organizações Sociais na concretização dos direitos sociais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, p. 375-387, set./dez. 2016.

⁵⁵¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. p. 157-158.

⁵⁵² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 261.

O artigo 175 da CF/88 dispõe que a prestação de serviços públicos incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. Ou seja, enquanto o Estado deve atuar em caráter ordinário, os particulares podem atuar de forma excepcional, como delegados do Poder Público, sob a disciplina de um regime jurídico de direito público.

No magistério de Paulo Ricardo Schier e Adriana da Costa Ricardo Schier, ao definir o serviço público adequado (art. 6º, § 1º, da Lei n. 8.987/95) o legislador criou, para os cidadãos, o direito subjetivo de que o Estado o preste, diretamente ou por meio de seus delegados, limitando a liberdade de o legislador futuro dispor de forma diferente nessa matéria:

A tal conclusão pode-se chegar por duas ordens diferentes de argumentação, ambas aqui já desenvolvidas. Num primeiro enfoque, é possível conferir tal proteção ao regime jurídico do serviço público como consequência do seu reconhecimento como cláusula pétrea, admitindo-se a sua natureza de direito-garantia fundamental. Sob a outra perspectiva, em não se admitindo a fundamentalidade do regime jurídico do serviço público, é possível reconhecer a cláusula de blindagem mediante a aplicação do princípio da proibição do retrocesso social.⁵⁵³

Essa foi a posição defendida pelo Relator da citada ADI, Min. Carlos Ayres Britto, entendendo que, em face do regime adotado pela CF/88, o Estado deve deter protagonismo na prestação de serviços públicos, desfechando que as atividades relacionadas à educação (saúde, proteção do meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência), apesar de não serem exclusivamente públicas, não podem ser exclusivamente prestadas por particulares.

Nas palavras do Ministro Relator:

Ora, o que faz a Lei 9.637/98, em seus arts. 18, 19, 20, 21 e 22, é estabelecer um mecanismo pelo qual o Estado pode transferir para a iniciativa privada toda a prestação de serviços públicos de saúde, educação, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia. A iniciativa privada a substituir o Poder Público, e não simplesmente a complementar a performance estatal. É dizer, o Estado a, globalmente, terceirizar funções que lhe são típicas. O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado a desaprender o fazimento daquilo que é da sua própria compostura operacional: a prestação de serviços públicos.⁵⁵⁴

⁵⁵³ SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O Serviço Público Adequado e a Cláusula de Proibição de Retrocesso Social. **Revista de Direito da Administração Pública**, UFF, ano 2, v. 2, n. 1, p. 204-224, jan./jun. 2016.

⁵⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923**, julgada em 16.04.2015, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp>>

No dizer, mais uma vez, de Felipe Tadeu Ribeiro Morettini e Adriana da Costa Ricardo Schier:

Portanto, pode-se concluir que a Constituição Federal exige a prestação direta pelo Estado de atividades que, apesar de não serem exclusivas dele, estão ligadas à concretização dos direitos sociais, qualificando a prestação de serviços públicos como uma condição ao desenvolvimento. Daí conclui-se não ser possível a exclusão total do Estado em áreas como saúde, educação, proteção do meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência.⁵⁵⁵

A garantia de prestação de serviços públicos apresenta-se, assim, como instrumento a auxiliar na contenção do avanço de um Estado Subsidiário educacional.

A adoção pela CF/88 de um Estado Social e Democrático de Direito para a consecução de suas finalidades ou objetivos, especialmente em seus artigos 1º. e 3º., desafia o modelo inspirado no princípio da subsidiariedade, que não resiste a uma devida filtragem constitucional.⁵⁵⁶

A propósito, Gilberto Bercovici, propõe que “as críticas conservadoras todas podem ser solucionadas, formalmente, por uma hermenêutica constitucional leal à Constituição.”⁵⁵⁷

Também alerta Gustavo Justino de Oliveira:

Em que pesem as inúmeras transformações pelas quais passa o Estado contemporâneo, com ele permanece (e no caso brasileiro por expressa previsão constitucional) o papel de indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento nacional. E se no centro da noção de desenvolvimento encontra-se a pessoa humana, cumpre à organização estatal exercer ações em número, grau, extensão e profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 2º da Constituição Brasileira).⁵⁵⁸

incidente=1739668>. Acesso em: 12 jan. 2020.

⁵⁵⁵ MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana. Op. cit., p. 375-387.

⁵⁵⁶ SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional**. Porto Alegre: Editora Sergio Antônio Fabris, 1999.

⁵⁵⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. p. 40.

⁵⁵⁸ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estatuto jurídico do terceiro setor e desenvolvimento: conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania, à luz dos 20 anos da Constituição de 1988. **Revista de Direito do Terceiro Setor RDTS**, ano 3, n. 5, jan./jun. 2009.

Defende-se, aqui, na linha sustentada por Adriana da Costa Ricardo Schier⁵⁵⁹, Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁶⁰, Daniel Wunder Hachem⁵⁶¹, Emerson Gabardo⁵⁶², Rafael Valim⁵⁶³, dentre outros, que, a despeito de eventuais e transitórios projetos institucionais de vieses neoliberais, mantém-se firme a concepção de Estado Social e Democrático de Direito adotada pelo legislador constituinte originário de 1988, mostrando-se incabível o critério de preferência subsidiária na alocação de seus fins.

Leciona, nesta esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello:

É claro a todas as luzes que a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado Brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados. Com isto, arrasa liminarmente e desacredita do ponto de vista jurídico quaisquer veleidades de implantação, entre nós, do ideário neoliberal.⁵⁶⁴

Para Daniel Wunder Hachem, a atuação direta do Estado na realização de direitos fundamentais decorre dos dispositivos constitucionais atinentes à Ordem Social (Título VIII), quadro que torna incompatível o reconhecimento de uma atuação secundária do Poder Público⁵⁶⁵. Aponta o autor:

Ainda que essa tendência tenha vencido uma importante batalha, fazendo aprovar alterações de relevo no sistema normativo pátrio (tal como a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e de diversas leis que seguiam a mesma racionalidade), parece ter perdido a guerra. Insurgindo-se contra a tendência do Direito Administrativo neoliberal, contrapôs-se a corrente aqui denominada de Direito Administrativo social, atenta à necessidade de concretização do Estado Social e Democrático de Direito a partir de uma atuação estatal interventiva nos domínios econômico e social.⁵⁶⁶

Emerson Gabardo disserta, neste ponto, que do princípio da supremacia do interesse público, baliza do regime de Direito Administrativo brasileiro, decorre um

⁵⁵⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. p. 99.

⁵⁶⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 816.

⁵⁶¹ HACHEM, Daniel Wunder. **A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro**. p. 133-168.

⁵⁶² GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. p. 199 e 250.

⁵⁶³ VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 27-29.

⁵⁶⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 816.

⁵⁶⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro**. p. 133-168.

⁵⁶⁶ Ibidem., p. 148.

forte caráter contestatório de uma atuação do Estado meramente acessória ou desprestigiada, revelando uma manifestação clara da alocação ao Estado do dever primordial de promoção dos objetivos republicanos do artigo 3º. da Constituição de 1988.⁵⁶⁷

Comenta o autor, também, que em países como o Brasil, em que a “realização de um satisfatório estágio de desenvolvimento ainda é uma tarefa não realizada, a defesa de um Estado Social interventor e efetivamente impositivo é uma exigência prioritária”⁵⁶⁸, destacando a posição de Vital Moreira:

No mesmo sentido, Vital Moreira também não vê como seria possível aceitar a subsidiariedade como critério constitucional, pois a própria sistemática constitucional (está falando da portuguesa, mas suas considerações cabem perfeitamente para a brasileira) “não deixa margem para tal lógica”. O autor não consegue encontrar “nenhum arrimo para um princípio geral de limitação jurídico-constitucional da esfera de actividade pública em nome da reserva para os indivíduos ou organizações privadas de tudo o que estes estejam em condições de realizar”.⁵⁶⁹

Neste sentido é também o ensinamento de Adriana da Costa Ricardo Schier:

A realidade socioeconômica brasileira, entretanto, não permite acolher tais ideias. Ao contrário, clama pela necessária defesa da fórmula do Estado Social e Democrático de Direito, no qual o acesso ao serviço público adequado deverá ser entendido como direito fundamental. Daí a defesa de uma concepção compromissória e dirigente para a Constituição Federal de 1988, que busque a realização do projeto de sociedade por ela plasmado.⁵⁷⁰

É relevante, também, a lembrança, mais uma vez, de Emerson Gabardo, no sentido de que mesmo a intervenção direta do Estado brasileiro na organização e exploração de atividades econômicas, a partir do disposto no artigo 173 da CF/88 (que deliberadamente não seguiu a linha do artigo 170 da Constituição de 1967⁵⁷¹), não se dá de forma suplementar ou subsidiária à iniciativa privada, mas, sim, motivada no interesse público e nas próprias exigências do aludido dispositivo (segurança nacional ou relevante interesse coletivo), a evidenciar “perfeita consonância com a ordem econômica típica do modelo de Estado Social atualmente

⁵⁶⁷ GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

⁵⁶⁸ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. p. 119.

⁵⁶⁹ Ibidem, p. 145.

⁵⁷⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. p. 265.

⁵⁷¹ “[...] apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica”.

em vigor no país”.⁵⁷²

Na mesma toada, José Vicente Santos de Mendonça:

Reconstruir a norma constitucional do art. 173 em termos imparciais significa, simplesmente, interpretá-la em sentido literal: a atuação econômica direta do Estado está justificada quando existir interesse coletivo suficientemente importante. Isso *não* é o mesmo que afirmar um princípio constitucional da subsidiariedade da intervenção do Estado na economia, na medida em que o interesse coletivo importante, que é o guia para a legitimidade constitucional da intervenção direta do Estado na economia, pode significar uma intervenção não subsidiária.⁵⁷³

Também nesse sentido, Luzardo Faria comenta que nem mesmo no âmbito das atividades econômicas em sentido estrito pode-se falar que a atuação do Estado se pauta em um critério de subsidiariedade, razão por que essa tese não faz sentido no campo dos serviços públicos, área de atuação estatal por excelência.⁵⁷⁴

É, ainda, nessa linha, que Rafael Valim conclui que “o Estado brasileiro, mercê de seu notório compromisso com a justiça social, representa a antítese do neoliberalismo”⁵⁷⁵, bem como que “na Constituição de 1988 o fundamento para a intervenção estatal nos domínios econômico e social radica no interesse público e não no princípio da subsidiariedade”⁵⁷⁶. E prossegue:

Ao truísmo liberal de que o Estado não deve interferir na vida econômica, à luz da pressuposição, de todo contestável, de que o mercado seria um instrumento mais eficiente de alocação de recursos e desenvolvimento da sociedade, contrapõe-se um Estado com assinalado protagonismo na organização dos campos econômico e social. [...]

Do âmago do Estado Social de Direito brasileiro exsurge, pois, uma Administração Pública que, para além das finalidades oitocentistas de manutenção da ordem e da segurança, deve alcançar, por meio de serviços públicos e políticas públicas, os elevados objetivos que lhe impôs a Constituição Federal.⁵⁷⁷

Tal modelo de Estado Social e Democrático de Direito brasileiro, ao suceder um período autoritário de 21 anos, propõe-se, portanto, a realizar os direitos fundamentais e a alcançar os objetivos previstos no artigo 3º. da CF/88 de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, em busca do desenvolvimento

⁵⁷² GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. p. 225-228.

⁵⁷³ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Op. cit., p. 150-151.

⁵⁷⁴ FARIA, Luzardo. Op. cit., p. 221-230.

⁵⁷⁵ VALIM, Rafael. Op. cit., p. 28.

⁵⁷⁶ Ibidem, p. 38.

⁵⁷⁷ Ibidem, p. 28-29.

sustentável e cidadania, pelo que se afigura como instrumento essencial, como visto, a educação básica de qualidade.

Assim, deve-se entender, forte no magistério de Adriana da Costa Ricardo Schier, que a manutenção do serviço público como um dos principais instrumentos de que dispõe a Administração Pública para satisfazer os direitos fundamentais representa um “projeto de resistência” contra as investidas neoliberais que abalaram o tradicional regime jurídico-administrativo na década de 1990.⁵⁷⁸

Pertinente, no ponto, a lição de Juarez Freitas:

Defende-se, assim, uma postura jusfilosófica que preconiza o Estado proporcional, sem significar Estado reduzido. Ao revés, longe do Estado mínimo assim como do Estado máximo, o Estado proporcional ou essencial busca o tamanho viabilizador de suas funções precípuas (especialmente as dispostas no art. 3º da CF), nem mínimas, nem máximas, mas decisivas no tocante à eficácia crescente dos direitos fundamentais.⁵⁷⁹

Nesse espaço, a opção constitucional estabelecida no seu artigo 175, ao permitir que atividades sejam prestadas pela iniciativa privada por meio de delegação, em regime de concessão ou permissão, não denota a legitimação de uma atuação subsidiária do Estado na prestação de serviços públicos.

Ao contrário, tal disposição normativa representa um poder de decisão conferido ao Estado para que, diante da necessidade ao atendimento do interesse público, delibere sobre a prestação direta ou delegada dos serviços públicos.

Mesmo no que concerne aos serviços sociais ou serviços públicos não exclusivos do Estado (sem exclusiva titularidade estatal), dentre os quais se encontra a educação básica, que podem ser prestados pela iniciativa privada, a título próprio (preservado o direito à livre iniciativa), a Administração Pública não está autorizada a deixar de prestá-los, dever que lhe é inafastável, não havendo que se falar em papel subsidiário do Poder Público em relação ao mercado.⁵⁸⁰

Nessa perspectiva, não parece acertado admitir a escolha discricionária do gestor público entre promover diretamente a atividade ou firmar parcerias para assegurar a realização dos direitos fundamentais, competindo-lhe atuar de forma

⁵⁷⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. p. 139

⁵⁷⁹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 262.

⁵⁸⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. p. 104-105.

plena e primária, distante de uma posição secundária e suplementar diante da presença de um interesse público.⁵⁸¹

Em remate, compete ao Estado a prestação do serviço público, primariamente, como garantia fundamental, para a busca de uma educação básica de qualidade em vista do desenvolvimento sustentável e da promoção da cidadania.

2.2 LIMITES À DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA AOS PARTICULARES NO BRASIL

Reconhecida a responsabilidade pública, plena e primária, no oferecimento de educação básica via serviço público, decorrente do modelo de Estado Social e Democrático de Direito adotado pela CF/88, insta aprofundar o debate acerca dos limites, constitucionais e legais, à delegação de atividades educacionais ao terceiro setor e à iniciativa privada lucrativa.

Em que pese a Lei n. 9.637/98, que disciplinou o modelo das Organizações Sociais, tenha sido declarada constitucional pelo STF, corroborando sua inserção no ordenamento jurídico, importa destacar que a Corte não analisou especificamente a repercussão do modelo aos setores a que se destina, dispostos no art. 1º., a exemplo da educação básica.

Resta, diante disso, um relevante espaço de reflexão, sobretudo quanto à delegação de atividades-fins na prestação da educação básica, atreladas à gestão pedagógica da escola pública.

Fabício Motta e Lizandra Bolivar, ao tratar da gestão pedagógica no âmbito das escolas públicas, sustentam que ela está adstrita a um processo que demanda no mínimo duas fases: fase de planejamento das ações e fase de execução dos projetos.⁵⁸²

No que atine à primeira fase, de planejamento, a construção da política pública educacional, a compreender os fins, programas, metas e objetivos a serem alcançados por meio do ensino público, na visão de Rafael Arruda Oliveira, qualifica-se como exclusiva atividade de Estado e que, como tal, é indelegável, a exemplo de outras tarefas públicas, como a jurisdicional, a regulação, o exercício do poder de

⁵⁸¹ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. p. 250.

⁵⁸² MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Op. cit., p. 19-30.

polícia e outras mais”.⁵⁸³

Tais atividades, que envolvem os processos relativos às tomadas de decisões sobre os fins da educação, decorrem do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, estampado no inciso VI do art. 206 da CF/88.

Para Marcos Augusto Maliska, inspirado nas reflexões de Norberto Bobbio, a garantia do artigo 206, VI, da CF/88, “nada mais revela que uma perfeita harmonia do dispositivo com os demais artigos da Constituição, inclusive com a essência cidadã da Carta Constitucional brasileira”, concluindo que viver em uma sociedade democrática “é participar dela democraticamente, é o cidadão, em seu ambiente de vida, poder dar a sua contribuição, participando, dando ideias, para melhor solucionar os problemas”.⁵⁸⁴

E prossegue o autor, aludindo à previsão do princípio da gestão democrática, também contido no artigo 77 da Constituição da República Portuguesa⁵⁸⁵:

A interpretação a ser dada ao art. 206, inciso VI, da CF, por certo, deve ser a mais ampla possível, uma vez que esta deve compreender tanto a gestão democrática da escola, quanto a política de ensino, das quais trata o art. 77 da CRP. A participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares exige a competência para discutir tudo aquilo que possa dizer respeito ao ensino a ser ministrado naquele estabelecimento público. Sendo de competência dos conselhos da escola a deliberação sobre o assunto, a participação democrática deve estar assegurada. A participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola revela a preocupação com o conhecimento técnico da matéria.⁵⁸⁶

Na mesma toada, a concepção de gestão democrática apresentada por Carlos Cury:

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição (art. 37) (Brasil, 1988): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática.⁵⁸⁷

⁵⁸³ OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias na educação pública com entidades do Terceiro Setor: limites e possibilidades na atividade de fomento. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, ano 14, n. 163, p. 53-60, jul. 2015.

⁵⁸⁴ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 215-216.

⁵⁸⁵ PORTUGAL. Presidência da República. **Constituição da República Portuguesa**, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoarepublicaportuguesa.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁵⁸⁶ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 217.

Tal princípio constitucional foi regulamentado pela LDB, que, no artigo 3º., dispõe sobre a gestão democrática do ensino público, e em seu artigo 14, I e II, preceitua que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.⁵⁸⁷

Também a LDB firmou, em seu artigo 15, que os sistemas de ensino “assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira [...]”.

A LDB, na visão de Lisete Arelaro,

ainda que num só artigo, propõe uma participação de caráter mais coletivo no processo de elaboração e decisão do projeto pedagógico de cada escola, prevendo a participação das comunidades escolar e local em “conselhos” escolares ou equivalentes (art. 14). Ou seja, estabelece que o “sucesso” do processo e do projeto pedagógico é fruto de uma reflexão mais coletiva do que tradicionalmente se admitia, e que sua adequação aos interesses e necessidades dos diferentes grupos de alunos definirá a qualidade de ensino.⁵⁸⁸

Soma-se a este conjunto normativo o ECA, que definiu como direito dos pais a participação na definição das propostas pedagógicas das escolas de seus filhos, bem como ter conhecimento do processo pedagógico (art. 53, parágrafo único), acompanhando seu desenvolvimento e avaliação.⁵⁸⁹

De tal horizonte, então, no registro de Lisete Arelaro, decorre a relevância da ação democrática em que os diferentes segmentos sociais são convidados a se pronunciar e a se envolver na definição de diretrizes e prioridades:

Um diagnóstico bem feito é não só aquele que levanta as diferentes variáveis e os dados da realidade, objetivamente, mas o que agrega, neste processo, a reflexão – e, em consequência, a formação – de diferentes

⁵⁸⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

⁵⁸⁸ BRASIL. Presidência da República. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Op. cit. 1996.

⁵⁸⁹ ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Revista Educação & Sociedade**, vol. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

⁵⁹⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.069/1990**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.

grupos sociais. A identificação dos problemas e as diferentes alternativas para sua solução são processos que fortalecem uma perspectiva mais complexa da vida e da situação analisada. Os grupos sociais e populares envolvidos no processo de planejamento podem adquirir, por meio desse exercício coletivo, uma visão mais solidária do quanto o problema de um grupo afeta a solução ou o agravamento de outro. [...] Dessa forma, “o que” fazer, “quem” fazer, “quando” e “para que” fazer – perguntas clássicas do bom planejamento – passam a ser fruto de propostas e resoluções de todos os participantes, gerando uma corresponsabilização coletiva pelo processo e pelo resultado das ações.⁵⁹¹

O princípio constitucional do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, por sua vez, determina que seja assegurado um espaço de autonomia para as escolas. A partir dos objetivos gerais da educação, das diretrizes e bases do ensino e dos conteúdos curriculares comuns, cabe às escolas estabelecer objetivos específicos adaptados a sua realidade, métodos próprios de ensino e aprendizagem, disposição de seu espaço e organização de seu tempo.⁵⁹²

O pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, aliado da gestão democrática e da autonomia pedagógica da escola, tomados em seu conjunto, direcionam a políticas públicas educacionais democráticas e plurais que emprestem atenção às peculiaridades locais de estudantes e comunidade com os quais trabalha.

Tais princípios, portanto, impõe uma delimitação procedimental que visa garantir a participação de professores, pais e estudantes na definição dos projetos político-pedagógicos das escolas e a participação na gestão de sua implementação, daí que configura restrição inconstitucional e ilegal eventual centralização gerencial e burocrática na definição de conteúdos, de métodos pedagógicos e de avaliação.⁵⁹³

No entanto, a realidade brasileira evidencia experiências de parcerias com o setor privado em que este trabalha definindo políticas, a exemplo dos Sistemas Privados de Ensino (SPE) que, ao serem adquiridos, promovem a concepção da educação nas redes públicas parceiras, em detrimento dos mecanismos de participação democrática e do fortalecimento de atores comprometidos com a estruturação de sistemas públicos de educação.

Os SPE tiveram como embrião, no Brasil, ainda na década de 1980, as parcerias para aquisição de livros didáticos, reflexo do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), criado pelo Decreto n. 9.1542/85 com o objetivo de prover as

⁵⁹¹ ARELARO, Lisete R.G. Op. cit., p. 899-919.

⁵⁹² XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica**. p. 193-194.

⁵⁹³ Ibidem, p. 197.

escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos e acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários.⁵⁹⁴

Representam os SPE, assim, uma segunda dimensão do mercado de livros didáticos, a indicar, na lição de Ball e Youdell, mudança de cunho exógeno na educação⁵⁹⁵, face a aquisição por entes subnacionais de sistemas privados que atuam sobre o conteúdo da educação, ou seja, oferecendo uma gama de produtos e serviços, integrada por atividades tradicionalmente desempenhas pelo Estado, como formação continuada de professores; acompanhamento e supervisão das atividades docentes; produção e distribuição de materiais didáticos aos alunos; oferta de pacotes educativos, materiais digitais, orientações pedagógicas, hardwares e softwares educativos; processos de avaliação externa e interna, etc.

Theresa Adrião *et al*, comentam sobre a qualidade dos SPE:

[...] a percepção sobre a qualidade dos sistemas privados é autorreferenciada, apoiada em fortes estratégias publicitárias e tem como base o desempenho de escolas privadas ligadas aos mesmos grupos empresariais que em nada se parecem com as escolas públicas municipais, já que aquelas estão voltadas à população de maior renda e têm como razão de existência a segmentação socioeconômica que produz. Mesmo que as empresas adotem diferentes estratégias, em geral foram identificados grandes investimentos na promoção dessa visão que busca relacionar melhoria da qualidade da educação e adoção dos sistemas padronizados de ensino.⁵⁹⁶

Nesse panorama, os SPE angariaram espaço nas redes públicas de educação básica, em que pese a vigência do PNLD, que contempla o fornecimento de material didático para os ensinos fundamental e médio.

Vera Peroni lembra de parcerias com atuação nacional que influenciam em escala maior a educação básica pública no Brasil, como as celebradas com o Instituto Ayrton Senna, no ensino fundamental, e com o Instituto Unibanco, no ensino médio.

Para a autora:

⁵⁹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 91.452 de 19 de agosto de 1985** - Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências, Brasília, 1985. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

⁵⁹⁵ BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. Op. cit. p. 19-20.

⁵⁹⁶ ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise de Oliveira G.; BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena; PAIVA, Gustavo Bottura; XIMENES, Salomão Barros. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade**, vol.37, n.134, Campinas, jan./mar. 2016

Os Institutos atuam no conteúdo da educação através da formação de professores, do material didático, da rotina das aulas e, também, através do monitoramento das escolas e da atuação do professor, numa relação de controle e cobrança dos resultados. A atuação do setor privado corre cada vez mais na direção das políticas, com o pressuposto de que a qualidade da educação deve ser definida pela lógica de mercado.⁵⁹⁷

Exemplo recente de experiência na aquisição de SPE pode ser identificado na rede estadual de Santa Catarina, na etapa de ensino médio.

Em 2019, 31 escolas da rede pública estadual, que atendiam aos critérios da Portaria MEC n. 1.145/2016 de transferência de recursos para o projeto Ensino Médio Integral em Tempo Integral (EMITI), adotaram o programa, implementado via parceria com o Instituto Ayrton Senna, com contratação de pacote que contemplou proposta pedagógica, material didático, acompanhamento e formação de professores.⁵⁹⁸

Uma das principais implicações dessas parcerias consiste na redução da autonomia pedagógica do professor e da direção escolar, desde quando recebem um material pronto para utilização em sala de aula, com supervisão sobre o seu efetivo cumprimento, deixando a escola de ser a protagonista da decisão curricular e tornando-se executora de tarefas (tutora), até a lógica da premiação por desempenho, que estabelece valores como o da competitividade entre alunos, professores e escolas.⁵⁹⁹

Trata-se, mais amplamente, da delegação para o setor privado da definição do que ensinar, do como ensinar e do quando ensinar, além dos processos de verificação da aprendizagem, ou seja, da definição dos desenhos curriculares.⁶⁰⁰

É o que Theresa Adrião chama de “privatização do currículo”:

Tratam-se de processos pelos quais o setor privado determina para escolas, redes ou sistemas públicos os desenhos curriculares, seja por meio de assessorias, de oferta de tecnologias educacionais e demais insumos curriculares, seja ainda por meio dos Sistemas Privados de Ensino (SPE).

⁵⁹⁷ PERONI, Vera Maria Vidal. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil**. Tese (promoção a Professor Titular da Carreira do Magistério Superior), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015, p. 96.

⁵⁹⁸ GARCIA, Berenice Rocha Zabbot; VOIGT, Jane Mery Richter. Op. cit., p. 49-64.

⁵⁹⁹ PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. PERONI, Vera (org.). Brasília: Liber Livro Editora Ltda, 2013, p. 9-32.

⁶⁰⁰ ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

Trata-se da privatização dos processos pedagógicos *strictu sensu*, envolvendo as relações entre professor/a, estudante e conhecimento.⁶⁰¹

Na mesma toada, Dermeval Saviani alerta que, nessa ótica, o professor e o aluno ocupam posição secundária, tornando-se “executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais”.⁶⁰²

No entanto, enquanto os SPE atuam sobre o conteúdo educacional e influenciando as políticas educacionais, recentemente tem ganhado musculatura no Brasil outro mecanismo de relação entre o Estado e o setor privado, consistente na delegação da própria gestão escolar ou fase de execução dos projetos - segunda etapa da gestão pedagógica, na referida conceituação de Fabrício Motta e Lizandra Bolívar.⁶⁰³

Nessa perspectiva, para além da interferência na formulação da política pública educacional (conteúdo), o privado acaba influenciando o público também na segunda fase da gestão pedagógica, sob a forma de delegação ou parcerias em serviços públicos educacionais⁶⁰⁴, em um modelo de que se espelha nas escolas charter norte americanas (charters schools ou escolas concedidas).

A discussão sobre o modelo de escolas charter e suas implicações para o contexto nacional faz-se importante, dado que muitos atores estão começando a advogar a favor da sua introdução no país. As evidências de países que introduziram esse modelo de escolaridade, como os Estados Unidos, podem ajudar a lançar alguma luz sobre esse debate político no Brasil.⁶⁰⁵

As escolas charter, existentes nos Estados Unidos desde o início da década de 90⁶⁰⁶, expandiram-se com a reforma educacional de George W. Bush, em 2001, destacando-se, nesse panorama, a lei federal “Nenhuma Criança Fica para Trás” (No Child Left Behind) que incentivou os estados da federação a elaborarem leis locais que estimulassem a criação das charters schools, com política de

⁶⁰¹ ADRIÃO, Theresa. **Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil**. 8-28.

⁶⁰² SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. Ed. comemorativa. Campinas: Autores Associados. 2008, p. 11.

⁶⁰³ MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Op. cit., p. 19-30.

⁶⁰⁴ PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 30.

⁶⁰⁵ LOUZANO, Paula; SIMIELLI, Lara. Charter Schools: A U.S. Case Study and Implications for Brazil. **Education Policy Analysis Archives**, vol. 28, n. 38, mar. 2020. Tradução livre.

⁶⁰⁶ LIMA, Maria Cristina de Brito. Op. cit., p. 99.

financiamento àqueles que adotassem o modelo.⁶⁰⁷

A reforma baseava-se na possibilidade das famílias escolherem a escola, cujo financiamento estatal era estimulado via competição, lastreado em resultados de testes padronizados (matemática e leitura) e ranqueamentos (captação de mais alunos). A escolha escolar e a responsabilização (de professores, alunos e escolas), então, passaram a ser a chave da política educacional para garantir a qualidade.⁶⁰⁸

Os defensores desse modelo, na lembrança de Filomena Siqueira e Silva, sustentam que as escolas públicas escolhidas por “clientes” expandem as opções educacionais, especialmente para pais e alunos cujas necessidades podem não ser atendidas pelas escolas públicas tradicionais, levam à competição, forçando as escolas a apresentar modelos de sucesso ou fechar e, ainda, incorporam a responsabilidade pelo desempenho de duas formas: a exigência de que as escolas obtenham autorização para começar a receber fundos públicos e o requisito de que as escolas cumpram os termos dos contratos de desempenho para continuar recebendo os fundos.⁶⁰⁹

No magistério de Maria Cristina de Brito Lima:

A educação concedida, na forma das *charter schools* americanas, pode ser vista como uma forma de “governo renovador”, no original “*reinventing government*”, um conceito que se tornou popular nos Estados Unidos nos anos 90, quando entidades governamentais adotaram a dinamicidade do setor privado para incrementar a sua eficiência e o seu desempenho. Segundo Finn Jr. e Vanourek as *charter schools* operam em concorrência com as escolas públicas tradicionais e, para além de serem responsáveis pelo aperfeiçoamento da qualidade da educação básica pública americana, contribuem com outros dois motivos: (i) oferecem alternativas imediatas a alunos que não estão prosperando nas escolas públicas tradicionais em que estudam e (ii) estimulam o sistema educacional competitivamente a se aperfeiçoar.⁶¹⁰

As escolas charter, portanto, são escolas públicas (com financiamento público e responsável perante um órgão público), financiadas pelos mesmos fundos por aluno que as escolas públicas tradicionais, operando sob um contrato negociado com quem organiza e dirige a escola (professores, pais, empresa com fins lucrativos

⁶⁰⁷ SIQUEIRA E SILVA, Filomena. **Parcerias Público-Privadas em Educação – Novos arranjos na Agenda Internacional da Educação**. 2015. 149f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 104.

⁶⁰⁸ RAVITCH, Diane. Op. cit. 12.

⁶⁰⁹ SIQUEIRA E SILVA, Filomena. Op. cit., p. 104.

⁶¹⁰ LIMA, Maria Cristina de Brito. Op. cit., p. 89-90.

ou qualquer grupo do setor público ou privado), podendo variar muito em termos de seu programa educacional e estrutura de governança de um estado para outro.⁶¹¹

Na Califórnia, por exemplo, a licença estatal abrange 13 pontos detalhando o que os alunos deverão aprender, como o progresso dos alunos será avaliado, como a escola funcionará e outros tópicos importantes, tendo vigência por cinco anos, período no qual o distrito patrocinador deve avaliar o desempenho da escola e decidir se renova ou revoga a carta constitutiva.⁶¹²

No ano de 2012, quase todos os estados já haviam aprovado leis que incentivavam a criação de charters schools, havendo um salto, entre os anos 2000 e 2012, de 1500 para 6000 escolas operadas com esse modelo.⁶¹³

Em 2018, havia aproximadamente 3,3 milhões de alunos matriculados em 7.534 escolas charter, de acordo com o U.S. Department of Education's National Center for Education Statistics, quadro que representava 6% da população estudantil dos Estados Unidos.⁶¹⁴

Outros países do mundo como Nicarágua, Austrália, França e Japão também adaptaram e introduziram o modelo, mas de forma pontual, não como elemento de reforma educacional.⁶¹⁵

No Brasil, conforme destaca Theresa Adrião, em que pese não seja comum a utilização do instituto com seu nome de ascendência, é possível identificar o manejo do mesmo modelo em redes públicas de entes subnacionais⁶¹⁶.

Em documento de 2009, a Fundação Itaú-Social e o Instituto Braudel recomendaram a adoção deste modelo para o Brasil, indicando como alternativa para a melhoria qualidade da educação básica pública, ressaltando:

[...] a possibilidade de fechar as escolas mais críticas e substituí-las no mesmo prédio por uma 'nova escola', uma nova entidade legal, e uma nova configuração de equipe. Há algumas escolas onde a somatória dos profissionais não funciona, por mais que haja alguns indivíduos comprometidos. Experiências em cidades como Nova York, Chicago, Baltimore e Washington D.C. confirmam essa realidade.⁶¹⁷

⁶¹¹ Idem.

⁶¹² Idem.

⁶¹³ SIQUEIRA E SILVA, Filomena. Op. cit., p. 105.

⁶¹⁴ Dados disponíveis em <https://data.publiccharters.org/>

⁶¹⁵ SIQUEIRA E SILVA, Filomena. Op. cit., p. 11.

⁶¹⁶ ADRIÃO, Theresa. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Revista Educação e Filosofia Uberlândia**, v. 28, n. especial, p.263-282, 2014.

⁶¹⁷ GALL, Norman; GUEDES, Patricia Mota. **A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil**. 2009, p. 96. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/14-reforma-educacional->

Uma primeira experiência de destaque foi deflagrada no município de São Paulo, entre os anos de 2002 a 2012, período marcado por intensa expansão do atendimento às crianças de zero a três anos no ensino infantil, com forte participação de entidades privadas em parceria com o ente público.⁶¹⁸

Em estudo de caso, Dalva de Souza Franco explica que, além da prestação direta de serviços públicos via Centros de Educação Infantis (CEIs), construídos ou alugados e mantidos pelo município, este lançou mão do que a autora denomina “CEIs Indiretos”, construídos e/ou alugados pelo município, mas com gestão pedagógica delegada a uma instituição privada que recebia subvenção *per capita* do ente público para seu funcionamento, a ela competindo complementar os custos, caso ultrapassassem o valor repassado.⁶¹⁹

Tal modelo de expansão da educação básica infantil, orientada na parceria pública com o setor privado, abrangendo, inclusive, a execução da gestão das atividades escolares, foi replicado em outros municípios do estado de São Paulo.⁶²⁰

Em juízo crítico acerca das parcerias celebradas em municípios paulistas, Ana Lara Casagrande e Raquel Fontes Borghi destacam que, apesar de a justificativa apontada ter sido a busca pela qualidade do atendimento prestado pelas instituições parceiras, argumento que remete ao amplamente difundido pelo ideário neoliberal sobre a maior eficiência do setor privado, diversos estudos evidenciam a má qualidade e o atendimento precário das instituições parceiras na educação infantil.⁶²¹

Nesse ponto, pertinente também a constatação de Vera Peroni:

Verificamos em nossas pesquisas que, nas escolas públicas que são alvo das parcerias privadas, o currículo proposto é padronizado, replicável,

ny_1510177191.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

⁶¹⁸ FRANCO, Dalva de Souza. **As creches na educação paulistana (2002-2012)**. Tese. Doutorado em Educação. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

⁶¹⁹ Idem.

⁶²⁰ CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccoS Revista Científica**, n. 37, p. 111-126, mai./ago, 2015.

⁶²¹ Sobre tais estudos, ver as obras: CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccoS Revista Científica**, n. 37, p. 111-126, mai./ago, 2015; CORREA, Bianca Cristina; ADRIÃO, Thereza. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 6-13, set. 2010; e FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. **Cadernos de Pesquisa**, n. 88, p. 18-29, 1994.

básico e mais apropriado ao período fordista anterior do que ao período atual do capitalismo, de acumulação flexível. Apesar de o discurso ser de que o privado deve definir o conteúdo da educação, por estar associado a uma concepção de qualidade com parâmetros de mercado e projeto de desenvolvimento econômico, necessitando da educação como instrumental à formação da mão de obra adequada, tal proposta não condiz com a realidade que temos constatado em nossas pesquisas.⁶²²

Experiência semelhante se desencadeou recentemente no município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, sob a justificativa de suprir um deficit de vagas na rede pública de ensino infantil e fundamental, bem como de oferecer uma educação de melhor qualidade.⁶²³

Nessa parceria, celebrada em 2018 com entidade do terceiro setor, com prazo de vigência de 5 anos, prorrogável por igual período, o governo municipal repassa à entidade mantenedora da escola pública recursos no valor mensal de R\$ 452,00 por aluno (repasse mensal de até R\$ 158 mil do município para a entidade).⁶²⁴

Conforme previsto no termo de colaboração assinado entre município e a Organização da Sociedade Civil, segundo Altair Alberto Fávero *et al*, a responsabilidade pela contratação dos professores, pela coordenação pedagógica e de finanças, bem como pelos serviços de limpeza e zeladoria, ficam sob responsabilidade da contratada.

Com a autonomia para constituir seu quadro docente, a OSC pode contratar e demitir seus professores de acordo com critérios próprios de escolha, desvinculados de um plano de carreira e de atuação na perspectiva democrática da educação pública e da criação de uma identificação do profissional com o seu local de trabalho.

Da mesma forma, as atividades de formação docente e pedagógica podem ser orientadas a partir dos preceitos da OSC contratada. Outros recursos, como materiais didáticos, assessoramentos e questões relacionadas à infraestrutura, também podem ser contratados pelo parceiro privado, com autonomia de escolha.

Além disso, apesar de, obrigatoriamente, desenvolver um projeto político pedagógico em consonância com as Diretrizes Nacionais e as Orientações pedagógicas da SMED possui flexibilidade para orientar suas práticas a partir de valores específicos, como religiosos e culturais. Nesse caso, a OSC em questão, “atua com base na doutrina e nos princípios cristãos”.⁶²⁵

⁶²² PERONI, Vera. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil**. p. 76.

⁶²³ O case vem tratado no estudo: FÁVERO, Altair Alberto; PIRES, Daniela de Oliveira; CONSALTÉR, Evandro. Escola conveniada ou charter school? Uma abordagem sobre termo de colaboração entre a prefeitura e o terceiro setor para oferta da educação básica em Porto Alegre.. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2020. Disponível em: <www.upf.br/seer/index.php/rep>. Acesso em: 17 de abr. 2020.

⁶²⁴ Idem.

⁶²⁵ Idem.

Outra prática digna de registro desenvolveu-se na educação infantil do Distrito Federal.

Roger Pena de Lima e Remi Castione, em estudo de caso, apreciando o período de 2012 a 2017 observaram a delegação de serviços públicos para Organizações da Sociedade Civil como política central para oferta de vagas em creches e pré-escolas:

Levando-se em consideração que entre 2012 a 2017 o número de matrículas de estudantes com idade entre 0 a 3 anos em creches públicas caiu de 1.311 para 289, uma redução de 77,9%, ao passo que o número de estudantes atendidos em creches conveniadas subiu de 4.585 para 11.939, é possível apontar que a transferência de serviços-não exclusivos do Estado para o setor não-estatal tem se constituído como política central do Distrito Federal para oferta de atendimento escolar aos estudantes que compõem o público-alvo das creches. [...]

Em relação à Pré-escola, os dados apontam para a ampliação das vagas na Rede Oficial, chegando em 2017 a um total de 46.575 matrículas, das quais 40.715 são ofertadas nas escolas da Rede Pública de Ensino e 5.860 nas conveniadas, em especial nos CEPIS. Assim, constata-se uma dinâmica na qual o DF tem firmado acordos de cooperação com as OSC a fim de garantir a universalização do atendimento aos estudantes com idades entre 4 e 5 anos em cumprimento à obrigatoriedade de universalização da Pré-escola estabelecida na Meta 1 do PDE-DF, sendo possível perceber a tendência de que o atendimento na Rede Oficial se constitua como opção preferencial da política de oferta de Pré-escola.⁶²⁶

Denota-se do estudo, dentre outros fatores: (i) o aumento dos valores investidos pelo Distrito Federal com creches para OSC (de R\$ 39.765.329 em 2012 para R\$ 161.294.688 em 2017 - ampliação de 305,6%), em detrimento do investimento na Rede Oficial de R\$ 365.369.457,00 em 2012 para R\$ 410.024.018,00 em 2017 - ampliação de 12,22%; (ii) a melhoria da cobertura educacional, sobretudo para a primeira infância, que em 2012 apontava que somente 7,46% das crianças de zero a três anos de idade era atendidas em creches, saltando de 4.585 vagas para 11.939 vagas em 2017, impulsionada pela ampliação da oferta de vagas em prédios próprios das OSC e pela delegação da gestão de espaços públicos às OSC a partir de 2014.⁶²⁷

Alertam os autores, ao final, todavia, a necessidade de estudos que analisem os aspectos pedagógicos que envolvem as parcerias entre o Distrito Federal e as

⁶²⁶ LIMA, Roger Pena de; CASTIONE, Remi. As organizações sociais na educação: o caso da educação infantil no Distrito Federal. **Jornal de Políticas Educacionais - Universidade Federal do Paraná**, v. 13, n. 3, jan. 2019.

⁶²⁷ Idem.

Organizações da Sociedade Civil para a oferta de educação infantil, “tendo em vista que o simples acesso à escola não tem se constituído como garantia de qualidade”.⁶²⁸

Outra experiência de destaque arquitetou-se na rede estadual de Goiás, oportunizando-se adoção de lógicas privadas em parcerias com Organizações Sociais.

Desde 2014, tendo por base a Lei Estadual n. 18.658, o estado de Goiás promoveu contratos de gestão com Organizações Sociais, objetivando delegar a gestão de ao menos 25% das escolas estaduais da educação básica à gestão privada.⁶²⁹

Em 2017, o estado criou o programa “Goiás Mais Competitivo e Inovador”, com três (03) eixos: competitividade econômica; qualidade de vida; e gestão pública eficiente, alocando as propostas ligadas à educação no eixo de competitividade econômica e estabelecendo projetos como gestão escolar por resultados.

Para Fernando Cássio *et al*, tal processo envolveu delegação da gestão de centenas de escolas públicas para OS, que passaram a contratar diretamente todo o pessoal administrativo e quase a totalidade dos professores das escolas envolvidas, sem concurso público.⁶³⁰

Vale lembrar, ainda, a experiência do Estado de Pernambuco, de 2005 a 2007, pioneiro na adoção do modelo charter no Brasil, via gestão por Organização Social - Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), que se estendeu a todas as escolas da rede pública do estado para o ensino médio.

As instalações físicas foram, em regra, cedidas ou construídas pelo estado, competindo à Organização Social a gestão das escolas.

Implantou-se em tal modelo, segundo Maria Carolina Nogueira Dias e Patrícia Mota Guedes, leis e estruturas organizacionais que permitiram avaliação contínua de gestores, professores e alunos a partir dos resultados em testes de aprendizagem; alunos, professores e gestores em regime de dedicação exclusiva e tempo integral; pagamento de salários acima do realizado na rede pública estadual

⁶²⁸ Idem.

⁶²⁹ SOUZA, Fábio Araujo de; FLORES, Souza e Maria Marta Lopes. Organização Social de educação em Goiás: incertezas e contradições. **Revista Poiesis Pedagógica** - UFG, v. 16, n.1, p. 55-66, jul./dez. 2018.

⁶³⁰ CÁSSIO, Fernando L.; GOULART, Débora Cristina; XIMENES, Salomão Barros. Contratos de Impacto Social na Rede Estadual de São Paulo: Nova Modalidade de Parceria Público-Privada no Brasil. *Revista Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 26, n. 130, out. 2018.

(diferencial de 125% no salário do professor da rede, além de um sistema de pagamento de bônus anual para os professores e gestores em função dos resultados de aprendizagem alcançados); orientações curriculares, por série e por disciplina, diretamente relacionadas ao sistema de avaliação de resultados, etc.⁶³¹

Esse modelo pernambucano foi replicado por todo o país, sendo que, de 2005 a 2018, o ICE atendeu 747.600 estudantes, 40.050 educadores, 1.335 escolas públicas em todas as regiões do país.⁶³²

Para implementação desse modelo de escola de tempo integral, o ICE, após a celebração de contratos de gestão com o ente público, mobiliza parceiros privados para investirem na implantação do programa. Daí decorrem diversas etapas, desde a elaboração de marcos legais, plano de ação, processo de escolha das escolas piloto, formação, acompanhamentos formativos e monitoramento.⁶³³

Estruturou-se este modelo de escola de ensino médio sob as bases discursivas de desenvolvimento de um protagonismo dos jovens estudantes (que precisam aprender a aprender), com a finalidade de formar voluntários, colaboradores e empreendedores, em vista de atender às demandas de uma sociedade cada vez mais exigente e competitiva.⁶³⁴

Acacia Zeneida Kuenzer alerta que por trás desta proposta está o deslocamento do professor, que passa a ter a função típica de tutor, assim como o oferecimento de um aprendizado dinâmico e flexível, de modo que, em tese, possa ser complementado ao longo da vida profissional.⁶³⁵

Na mesma linha, César Augusto Rodrigues destaca a perda de autonomia do professor, que não decide os rumos da aula, meramente aplica um processo mecanizado:

Logo, suas aulas passam a ser dirigidas por um projeto, concebido sem sua participação e formulado de forma desvinculada da práxis pedagógica para atender a interesses particulares. Mesmo porque, [...] não há somente recursos privados investidos no programa, mas há também concepções

⁶³¹ DIAS, Maria Carolina Nogueira, GUEDES, Patricia Mota. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010, p. 26-27.

⁶³² Disponível em: <<http://icebrasil.org.br/atuacao/>>. Acesso em: 17 de jul. 2020.

⁶³³ Idem.

⁶³⁴ KUENZER, Acacia Zeneida. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 331-354, abr./jun. 2017.

⁶³⁵ Idem.

pedagógicas de escola e de gestão escolar inspiradas segundo um modelo de gestão empresarial.⁶³⁶

Nesse modelo, o professor-tutor não possui garantia de permanência em uma mesma escola no ano subsequente, quadro que se condiciona às avaliações de desempenho, permeadas por bônus e punições, devendo alinhar-se às diretrizes do programa, em uma gestão escolar que se assemelha à administração de uma empresa.

Em pesquisa de campo, Thamyras Nascimento e Katharine Silva relatam que essa experiência pernambucana se deu no sentido de minimização da crise educacional diante dos resultados nas avaliações externas até aquele momento, evidenciando a ênfase nas avaliações em larga escala no trabalho pedagógico das escolas públicas, processo que, segundo as autoras, desconsidera a real situação das escolas e uma perspectiva de educação pública de qualidade socialmente referenciada.⁶³⁷

Também em juízo crítico acerca do panorama de Pernambuco, Edima Moraes enfatiza que essa veiculação dos resultados favorece mais ou apenas aos interesses governamentais/eleitoreiros em detrimento da melhoria da qualidade da educação da rede de ensino. A autora, ao analisar o modelo, conclui que essa exposição dos resultados vem “permitindo a quem está fora do Estado conhecer os bons resultados nas avaliações externas e internas pressupondo, sem uma análise mais apurada, que em Pernambuco foi encontrada a solução para os problemas da má qualidade da Educação Pública”.⁶³⁸

Essas noções, ao serem transplantadas para o espaço público, subtraem da educação escolar “seu propósito de transmissora dos conhecimentos historicamente produzidos pelo conjunto social, transformando-a em mera via direta de adaptação ao mercado de trabalho”.⁶³⁹

⁶³⁶ RODRIGUES, César Augusto. O Programa “Educação: Compromisso de São Paulo” e o “Novo Modelo de Escola de Tempo Integral”: crítica à incorporação dos valores da lógica empresarial na educação escolar pública. **Revista HISTEDBR**, Campinas/SP, v. 20, p. 1-23, 2020.

⁶³⁷ NASCIMENTO, Thamyras Fernanda Cândido de Lima; SILVA, Katharine Ninive Pinto. A hegemonia das avaliações externas e a noção de qualidade que permeia a política de educação integral do Estado de Pernambuco. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 9, n. 2, p. 306-321, mai./ago. 2020.

⁶³⁸ MORAIS, Edima Verônica. **Utilizações das Escolas de Referência em Ensino Médio pelo Governo do Estado de Pernambuco: uma análise do Programa de Educação Integral**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Pernambuco, 2013, p. 139.

⁶³⁹ Idem.

De qualquer sorte, o modelo pernambucano indica sucesso em testes externos e de larga escala, decorrente de fatores diversos, a exemplo de centralização curricular, preparo direcionado para os exames cognitivos ou, ainda, melhor oferecimento de insumos ou condições como melhor remuneração de professores, menos alunos por turma e período integral de ensino.

Suas notas superaram as médias nacionais e estaduais para escolas públicas, bem como a média das notas no Estado de Pernambuco para escolas públicas e privadas.⁶⁴⁰

Diante desse cenário, a experiência pernambucana, assim como as demais referenciadas nesse trabalho, inspiradas no modelo de escolas charter norte-americano, desafia uma leitura crítica no sentido de tentar identificar se efetivamente tal proposta atingiu uma educação de qualidade superior, conforme projeção daqueles que a promovem desde a década de 90 nos Estados Unidos.

Christian Laval, neste ponto, comenta, a partir dos modelos de escola charter norte-americano, que se antes existia uma escola pública cuja qualidade e igualdade de condições de aprendizagem deveria ser assegurada a todos, a lógica das escolas charter é a da disputa por alunos, pelo prestígio social e, consequentemente, pela escolha dos pais.⁶⁴¹

Para Remo Moreira Brito Bastos a lógica instrumental das charter baseia-se no desenvolvimento de um modelo replicável de escola barata e que aumente as notas de seus alunos nos testes padronizados:

Na visão mercantil daqueles empreendedores, os pais são apenas clientes procurando o serviço de provimento educacional para seus filhos e não desempenham nenhum papel na administração do sistema escolar, escapando-lhes que, no sistema público universal de educação, em uma sociedade democrática, os pais são, ademais de cidadãos com direitos, unidos a toda a sociedade, os verdadeiros donos das escolas.⁶⁴²

Destaca o autor, ademais, que ao analisar o desempenho das escolas charter estadunidenses em comparação às escolas públicas desse país, concluiu que não existem significativas diferenças em testes padronizados, em que pese a publicidade na mídia hegemônica exaltando o modelo charter e aviltando as escolas com gestão

⁶⁴⁰ DIAS, Maria Carolina Nogueira, GUEDES, Patricia Mota. Op. cit., 2010.

⁶⁴¹ LAVAL, Christian. **A Escola não é uma Empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

⁶⁴² BASTOS, Remo Moreira Brito. Escolas Charter: a locomotiva do 'trem da alegria' empresarial que dilacera a educação pública básica estadunidense. **Cadernos de Educação** – UFPel, n. 57, p. 144-165, jul./dez. 2017.

pública, citando pesquisas patrocinadas pelas maiores fundações educacionais privadas do país.⁶⁴³

Registra, por fim, o autor, quanto a rede de escolas charter Noble, de Chicago:

O que mais chama a atenção na política adotada por essa instituição, com respeito ao seu corpo discente, é a sua altíssima taxa de suspensão por “motivos disciplinares” - em torno de 51% dos alunos são suspensos pelo menos uma vez durante o ano letivo índice que sobe para 88% no subgrupo dos educandos afro-americanos e para 68% entre aqueles com necessidades especiais. Compreensivelmente, esses estudantes, os mais “difíceis”, tendem a ter notas baixas em testes e a não se graduar no ensino superior, piorando, assim, o desempenho daquela cadeia de escolas nas estatísticas das escolas charter apuradas pelos órgãos governamentais, razão pela qual se infere tal procedimento como uma estratégia não somente daquela cadeia de escolas charter, mas de quase todas suas congêneres, de se livrar de aprendizes cujos resultados em testes padronizados possam impactar negativamente o desempenho da instituição nos mencionados índices educacionais (DAVIS, 2012). Outra estratégia da empresa é cobrar multas por infrações da mesma natureza, de valores entre US\$5 e US\$280, quando 90% de seu corpo discente é constituído de filhos de pais de baixa renda, o que, nos casos mais graves, leva à saída do educando da escola, pela impossibilidade de pagamento da penalidade financeira.⁶⁴⁴

Oportuno, ainda, o estudo comparado elaborado pelo Centro Stanford de Pesquisa em Resultados da Educação, em 2013, revelando que, em leitura, 25% das escolas charter estavam se saindo melhor do que as escolas públicas tradicionais - mas 56% das escolas charter não tinham diferença significativa e 19% foram significativamente piores; em matemática, 29% das escolas charter estavam indo melhor, enquanto 40% não tinham diferença significativa e 31% estavam indo pior.⁶⁴⁵

No mesmo sentido, o estudo do Center for Public Education, de 2015, que inferiu que 75% das escolas charter têm performance igual ou pior que a das escolas públicas tradicionais em leitura, bem como que 71% das escolas charter mostraram-se iguais ou piores em matemática. E concluiu:

Expandir as escolas charter não é uma estratégia global de reforma. A maioria das escolas charter não é melhor que suas homólogas públicas tradicionais. Simplesmente ter mais delas não melhorará o desempenho.

⁶⁴³ Idem.

⁶⁴⁴ Idem.

⁶⁴⁵ CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES. **National charter school study**, 2013. Disponível em: <<https://credo.stanford.edu/publications/national-charter-school-study>>. Acesso em 15 ago. 2020. Tradução livre.

Em vez disso, os formuladores de políticas e os educadores devem se concentrar em aprender com as escolas charter bem-sucedidas sobre políticas e práticas que podem ajudar a melhorar todas as escolas.⁶⁴⁶

No que concerne à equidade, Paula Louzano e Lara Simielli salientam que o isolamento mina as funções de socialização da educação pública em uma sociedade democrática, ou seja, contribui para o problema da segregação racial e socioeconômica.⁶⁴⁷

Ao focar, de forma comparativa, ao cenário brasileiro, cujo sistema educacional apresenta problemas quanto à qualidade e desigualdade, concluem as autoras:

São apresentadas evidências de que as escolas charter não estão ajudando a melhorar a qualidade e a equidade educacional nos Estados Unidos. Considerando a ampla desigualdade já existente no sistema brasileiro, a adoção deste modelo de escolha não se apresenta como uma boa solução para este país, podendo ampliar as desigualdades já existentes. Nesse cenário, o foco nos modelos de escolha educacional como resposta desvia a atenção do debate de políticas sistêmicas que podem efetivamente contribuir para melhorar a educação, como educação infantil de alta qualidade, aumento do financiamento da educação, desenvolvimento profissional dos professores, dentre outros.⁶⁴⁸

Ao promover relatório em defesa ao modelo charter pernambucano, a própria Fundação Itaú Social reconheceu que:

No entanto, resultados de avaliações nacionais e internacionais mostram que a participação do setor privado na educação pública não é, em si, garantia de melhoria de resultados no aprendizado. No Peru, a rede de escolas *Fe y Alegría* cuida da gestão de escolas com financiamento público nas áreas rurais e urbanas mais carentes do país, mas não tem sido catalisadora no debate público de educação ou em esforços de melhoria da rede pública como um todo.⁶⁴⁹

A *contrario senso* e a confirmar tal conclusão, experiências como a dos Institutos Federais no Brasil, criados na década de 2000, figurando com boas médias em exames externos e em larga escala a exemplo do PISA (no exame de 2018 ficaram acima da média da OCDE), revelam que a eficiência em testes

⁶⁴⁶ CENTER FOR PUBLIC EDUCATION, **School choice: what the research says**. 2015. Disponível em: <<http://www.centerforpubliceducation.org/main-menu/policies/school-choice-what-the-research-says-at-a-glance/school-choice-what-the-research-says-full-report-pdf.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2020. Tradução livre.

⁶⁴⁷ LOUZANO, Paula; SIMIELLI, Lara. Charter Schools: A US Case Study and Implications for Brazil. **Education policy analysis archives**, v. 28, n. 38, 2020.

⁶⁴⁸ Idem.

⁶⁴⁹ DIAS, Maria Carolina Nogueira, GUEDES, Patricia Mota. Op. cit., p. 11.

cognitivos não está atrelada ao modelo privado, mas, sim, além de fatores extraclasse, na maior atenção administrativo-orçamentária, nos processos ou condições de aprendizagem.⁶⁵⁰

No magistério de Paulo Sérgio Bandeira:

Dessas premissas, vislumbra-se que as escolas federais, correspondentes a 0,4% do total das escolas brasileiras, ou seja, aproximadamente 744 instituições, demonstram que seu expressivo resultado no Pisa não se deve somente pela aptidão dos alunos – que passam por verdadeiros vestibulares para entrar nessas instituições, algo devido à grande procura – mas também pela capacidade de professores concursados e com planos de carreira, que recebem salários acima daqueles praticados na esfera estadual e municipal, e, principalmente, pela capacidade da União em gerir com mais eficiência um número reduzido de escolas, não se podendo olvidar serem essas instituições de sua exclusiva competência, conforme determina o art. 9, III, e art. 16, I, II e III, da LDB.⁶⁵¹

Tal quadro, no alerta de José Clovis de Azevedo, “nos obriga a uma profunda reflexão sobre o que realmente queremos com a educação brasileira, uma vez que hoje estamos discutindo propostas que já comprovaram a sua ineficácia na educação norte-americana, agravando ainda mais a crise da educação pública naquele país”.⁶⁵²

Em que pese os indicativos de ausência de sucesso em equidade e qualidade no modelo americano, bem como a oferta no Brasil ainda permanecer prioritariamente pública, a educação básica brasileira encontra-se em uma preocupante encruzilhada, diante do panorama experimental acima posto e dos hodiernos e frequentes discursos de reconfiguração da educação pautada pela competição, redução às avaliações quantitativas, currículo minimizado e métodos meritocráticos, próprios de reducionismos de mercado.

Assim, diante desse estado de coisas, é preciso avaliar, face a ordem jurídica brasileira, os limites à delegação aos particulares de serviços públicos vinculados a atividades pedagógicas.

Neste cenário, insta enfatizar, de plano, que embora a educação básica

⁶⁵⁰ INEP. **Pisa**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <[http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206](http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206?inheritRedirect=false)>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁶⁵¹ BANDEIRA, Paulo Sérgio. Investimento público na educação privada: os vouchers como instrumento de alcance da qualidade educacional. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v.4, n. 1, pp. 317-335, jan./jun. 2018.

⁶⁵² Prefácio da obra RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 11.

esteja aberta à iniciativa privada (art. 209, CF/88), a gratuidade e obrigatoriedade da prestação de serviços públicos estabelecidas pelo artigo 208, I e seus §§1º. e 2º., não são de todo compatíveis com o regime lucrativo de concessões de serviços públicos (art. 175, CF/88; Lei n. 8.987/1995).⁶⁵³

A esses dispositivos constitucionais que conformam a educação básica como serviço público obrigatório e gratuito, soma-se a restrição constitucional contida no artigo 213 da CF/88⁶⁵⁴, limitando a discricionariedade do gestor público em dirigir recursos públicos, ressalvadas as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não lucrativa.

Não há qualquer permissão constitucional que estenda a possibilidade de fruição de recursos públicos à iniciativa privada com viés lucrativo.

Essa regra foi conformada pelo art. 77 da LDB, que permite a destinação de recursos públicos para escolas privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem finalidade lucrativa, desde que atendidos determinados requisitos legais.

A Lei do FUNDEB (Lei n. 11.494/07), ratificando esse regime, permitiu o cômputo das matrículas da educação infantil e educação do campo privadas sem fim lucrativo no custeio público, cumpridos requisitos que a própria lei estabelece (art. 8º., §2º.).

Salienta Alynne Nayara Ferreira Nunes que, em alguma medida, pode-se sustentar que a configuração do sistema de financiamento pode ser capaz de elidir eventual opção pela prestação do serviço público educacional por meio das organizações sociais, dado que existe a prioridade implícita de que o serviço deva ser oferecido diretamente pelo Estado:

Verifica-se, a partir da análise normativa, que os recursos do FUNDEB, majoritários quando se trata de financiamento da educação básica gratuita e pública, devem ser dirigidos à rede pública estatal, *i.e.*, à prestação do serviço público que é realizada diretamente pelo Estado. Apenas em casos pontuais – creches e educação do campo com formação em alternância –

⁶⁵³ LIMA, Maria Cristina de Brito. Op. cit., p. 89-90.

⁶⁵⁴ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

se admite o direcionamento de recursos públicos a entidades sem fins lucrativos, o que, por sua vez, exige o cumprimento de uma série de requisitos.⁶⁵⁵

E prossegue a autora:

Por outro lado, caso o gestor público opte pelo modelo de organização social, deve existir disponibilidade de reserva orçamentária, para além do FUNDEB, que torne viável sua execução. Trata-se de uma opção que, sob essa análise, pode ser capaz de onerar as contas públicas, posto que ampliaria as despesas com educação, contrariando o propósito das parcerias com o terceiro setor, que, segundo propagado no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), implica fazer mais com a mesma quantidade de recursos.⁶⁵⁶

De outro lado, a CF/88 prevê a existência de um ensino público em estabelecimentos oficiais, com profissionais recrutados exclusivamente por concurso público de provas e títulos (incisos IV e V do art. 206; §§ 1º. e 2º. do art. 208).

Tal regime deve ser lido à luz do artigo 37, II, da Constituição, que previu a adoção do princípio do concurso público de provas ou de provas e títulos como regra para investidura em cargo ou emprego público.⁶⁵⁷

A razão imanente do princípio do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado, ao tempo em que homenageia os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, vedando-se concessões de privilégios ou tratamentos discriminatórios, busque recrutar as pessoas mais preparadas ou qualificadas que tenham interesse em prestar serviço público.

O legislador constituinte permitiu duas exceções ao princípio da obrigatoriedade do concurso público: no caso de provimento dos cargos em comissão e na hipótese de contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF/88).

Nessa senda, a Administração Pública possui o dever de prestar os serviços públicos, do qual não pode se abster, apresentando-se a execução direta, via servidores e empregados públicos como a regra, razão por que, nas hipóteses em que busca meios indiretos, cabe-lhe o ônus argumentativo quanto as circunstâncias

⁶⁵⁵ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Organizações sociais na educação: análise jurídica segundo o parâmetro constitucional e a legislação educacional. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, ano 11, n. 21, p. 9-28, jan./jun. 2017.

⁶⁵⁶ Idem.

⁶⁵⁷ Sobre o tema, em recorte mais amplo do que o adotado na presente pesquisa, ver: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 280; JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 729-736; e TOURINHO, Rita. **Concurso público no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

que comprovem a necessidade da intervenção indireta para o atendimento do interesse público.

Neste passo, ganha relevo a consagrada distinção entre atividades-meio e atividades-fim como critério para apartar as atividades delegáveis na Administração Pública.

Costuma-se entender por atividades-fim aquelas atreladas ao objetivo final almejado, enquanto as atividades-meio referem-se ao suporte ou apoio necessário ao processo de produção.⁶⁵⁸

Desde o Decreto-Lei n. 200/1967 (art. 10, §7º.), tem-se admitido a descentralização de atividades instrumentais, permitindo que a Administração Pública se desincumba diretamente de suas finalidades essenciais.

Para José dos Santos Carvalho Filho:

É inteiramente legítimo que o Estado delegue a terceiros algumas de suas atividades-meio, contratando diretamente com a sociedade empresária, à qual os empregados pertencem. É o caso dos serviços de conservação e limpeza e de vigilância. Aqui, trata-se de terceirização lícita. Vedado se afigura, entretanto, que delegue atividades-fim, como é o caso de funções institucionais e próprias dos órgãos públicos. Nesse caso, a Administração simula a intermediação de mão de obra, numa evidente contratação de locação de serviços individuais e, com isso, procede a recrutamento ilegal de servidores (terceirização ilícita). Em várias ocasiões, esse tipo de contratação tem sido anulado pelos órgãos de controle, inclusive pelos Tribunais de Contas.⁶⁵⁹

Na lembrança de Felipe Tadeu Ribeiro Morettini e Adriana da Costa Ricardo Schier, o limite da opção feita por meio do voto popular à terceirização de atividades fins são as obrigações constitucionais a ele impostas, não sendo permitido ao Estado se abster de suas competências, ressalvadas as atividades-meio.⁶⁶⁰

Na mesma senda, salienta Irene Nohara, referindo-se às parcerias via concessões administrativas, que não devem ser utilizadas para a desestruturação de algumas das atividades-fins do Estado, de modo a provocar impacto na sustentabilidade da gestão pública futura.⁶⁶¹

Carolina Zancaner Zockun, todavia, advoga que a Constituição de 1988 em momento algum estabeleceu, como propósito de se realizar terceirização, respaldo

⁶⁵⁸ ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da Terceirização na Administração Pública**. Coleção Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 21.

⁶⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª., ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017., p. 150.

⁶⁶⁰ MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit., 2016.

⁶⁶¹ NOHARA, Irene Patrícia. Op. cit., p. 184-203.

para a distinção entre atividades-meio e atividades-fim. No entanto, leciona a autora, que há fatores constitucionais que apartam as atividades administrativas, a exemplo de atividades permanentes ou temporárias, bem como atividades internas ou externas, configurando vetores seguros para a distinção entre atividades terceirizáveis e não terceirizáveis.⁶⁶²

Assim, a autora propõe o abandono da classificação que divide as atividades administrativas em atividades-fim e atividades-meio, e propugna pela relevância dos fatores “permanência” e “natureza interna” das atividades a serem exercidas, estes sim que, conjugadamente, preservam, para fins de admissibilidade da terceirização, a lógica constitucional.⁶⁶³

Neste sentido, conclui Carolina Zancaner Zockun:

53. As atividades administrativas podem ser apartadas em (i), atividades internas ou externas e em (ii) atividades temporárias ou permanentes. Assim, temos quatro combinações possíveis de atividades administrativas “recrutadoras” de pessoal, a saber: (i) atividade interna e permanente; (ii) atividade externa e permanente; (iii) atividade interna e temporária; e (iv) atividade externa e temporária.

54. A Administração Pública, para sua adequada sobrevivência e correta observância do interesse público, necessita de pessoal permanente para o melhor desenvolvimento de suas atividades. [...]

55. Para as atividades internas e permanentes da Administração há necessidade de observância do art. 37, I e II, da CF. Uma interpretação sistemática já demonstra que os serviços estabelecidos no inciso XXI não podem ser os mesmos a serem preenchidos por concurso público, pois se assim fosse seria impossível a convivência entre os dois dispositivos.

56. O inciso XXI do art. 37 da CF não é aplicável às atividades internas e permanentes da Administração. [...]

68. A terceirização de atividades internas e permanentes, por constituir burla a mandamentos constitucionais, em especial ao princípio do concurso público, poderia, em tese, ser enquadrada como ato de improbidade administrativa.

69. Ao final, rechaçando a classificação que aparta as atividades administrativas em atividades-fim e atividades-meio e propondo nova classificação, baseada em critérios exclusivamente constitucionais - a saber: temporariedade/permanência e intimidade/exterioridade -, afirmamos a inconstitucionalidade da terceirização para atividades internas e permanentes da Administração e a constitucionalidade da terceirização relativa às (i) atividades (serviços) internas e temporárias; (ii) atividades (serviços) externas e temporárias; e (iii) atividades (serviços) externas e permanentes.⁶⁶⁴

É possível, nesse panorama, seja pela via da distinção entre atividades-meio e atividades-fim, seja pela noção dos fatores “permanência” e “natureza interna”, diferir as atividades delegáveis das atividades não-delegáveis na Administração

⁶⁶² ZOCKUN, Carolina Zancaner. Op. cit., p. 8.

⁶⁶³ Idem.

⁶⁶⁴ Idem.

Pública.

Voltando os olhos aos serviços públicos de educação básica, mostra-se pertinente a distinção formulada por Fabrício Motta e Lizandra Bolivar em duas categorias elementares: atividades-meio (serviços de apoio) e atividades-fim (serviços efetivamente pedagógicos, voltados ao processo de ensino-aprendizagem), sustentando serem estes indelegáveis a parceiros privados, com ou sem fins lucrativos.⁶⁶⁵

Conquanto não haja definição legal acerca de quais atividades podem ser conceituadas como serviços pedagógicos (atividades-fim, permanente e interna), da leitura do artigo 13 da LDB extrai-se que a execução das ações pedagógicas voltadas ao aperfeiçoamento do ensino-aprendizagem, será exercida, em regra, por profissionais da educação com funções de magistério, dentre os quais os professores e especialistas em educação que desempenham atividades educativas, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (art. 67, §2º., LDB).⁶⁶⁶

Nessa ótica, compete diretamente ao Estado, em regra, por meio de servidores públicos, a execução de serviços públicos pedagógicos da escola pública de ensino básico, pois se tratam de atividades-fim, permanentes e internas.

Para Mario Jorge Tenório Fortes Júnior, não se faz possível no modelo constitucional vigente a delegação aos particulares da gestão pedagógica do serviço público de educação, observando, quanto a fase da execução dos projetos, diversos impedimentos que ora se agregam à fase de planejamento, ora são específicos da execução do serviço, alinhando-os da seguinte forma:

- a) a delegação encontra-se adstrita aos serviços de titularidade exclusiva do Estado, enquanto que o serviço educacional é de titularidade não exclusiva;
- b) trata-se de serviço de execução obrigatória pelo ente público, pois representa necessidade elementar dos cidadãos; e, c) por se tratar de serviço eminentemente técnico, cuja execução é constitucionalmente atribuída a agentes públicos aprovados em concurso público, razão pela qual sua delegação seria forma de burla ao princípio do concurso público.⁶⁶⁷

Há quem entenda, no entanto, posição não adotada na presente pesquisa, que a execução de serviços pedagógicos, a partir do plano traçado pelo Estado democraticamente, pode ser delegada ao setor privado, no desempenho de uma

⁶⁶⁵ MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Op. cit., p. 19-30.

⁶⁶⁶ Idem.

⁶⁶⁷ FORTES JUNIOR, Mario Jorge Tenorio. Op. cit., p. 50.

atividade que consubstancia o cumprimento da vontade pública.

Sustenta-se, nessa ótica, que compete ao Poder Público as funções de acompanhar, supervisionar, regular, controlar e fiscalizar a atividade material prestada pelo parceiro privado, garantindo-se os princípios previstos nos artigos 205 e seguintes da CF/88.

Nessa linha, assevera Rafael Arruda Oliveira, ao admitir delegação à iniciativa privada sem fins lucrativos, que “o que se verifica é que, seja o Poder Público ou o setor privado a ofertar bens e serviços educacionais no interior de um equipamento público escolar, os rumos da política educacional serão sempre da compita estatal, por meio de definição democrática, com a imprescindível participação da comunidade escolar”.⁶⁶⁸

Para Fernando Vernalha Guimarães, sendo gratuito e sendo dever do Estado seu fornecimento à coletividade, o desempenho de serviços pedagógicos podem envolver a delegação de sua gestão para o setor privado lucrativo, mediante contratos de concessão administrativa (Lei n. 11.079/2004):

Duas hipóteses mais evidentes podem ser lembradas a configurar ajustes de concessão administrativa neste terreno: o trespasse da gestão de atividades de saúde e da gestão de atividades educacionais. São serviços a que a Constituição reservou a gratuidade da prestação (relativamente ao usuário), como se infere do § 1º. do art. 198 e do inciso IV do art. 206. Bem por isso, não são considerados passíveis do sistema concessório convencional. Mas o surgimento da concessão administrativa traz nova alternativa no que diz com o seu modo de prestação, viabilizando a gestão descentralizada (à atividade privada) daquelas atividades, que, titularizadas pela Administração, estão marcadas por uma missão de universalização e socialização.⁶⁶⁹

Para o referido autor, o critério delimitador do núcleo de atividades típicas não mantém relação com a dicotomia atividade-meio/atividade-fim, havendo eventualmente atividades qualificáveis como atividades-fim mas destituídas da virtualidade de manifestação do império e da coerção (polícia, fiscalização, controle, justiça), afigurando-se, portanto e em princípio, delegáveis à prestação pelos privados.⁶⁷⁰

Na mesma toada é o magistério de Alexandre Santos de Aragão, o qual legitima que atividades-fim na esfera educacional sejam objeto de concessão

⁶⁶⁸ OLIVEIRA, Rafael Arruda. Op. cit., p. 53-60.

⁶⁶⁹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada: caracterização dos tipos legais e aspectos nucleares de seu regime jurídico**. Curitiba, Tese (Doutorado em Direito), UFPR, 2008, p. 317.

⁶⁷⁰ Ibidem, p. 331.

administrativa, figura que garante a gratuidade dos serviços aos cidadãos. Para ele:

Será, de certa forma, o mesmo tipo de delegação de serviço público que ocorre com as organizações sociais, porém com regime jurídico diverso. De qualquer forma, a ideia é de delegar à entidade privada a execução de serviço público; só que, no caso das organizações sociais, a entidade tem que ser associação ou fundação sem fins lucrativos e, no caso da concessão administrativa, essa exigência não existe, podendo a concessionária atuar com objetivo de lucro.⁶⁷¹

A Lei n. 11.079/2004, acima referida, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, ampliando o modelo de concessão da Lei n. 8.987/95 (Lei das Concessões) para oportunizar empreendimentos públicos que fossem economicamente viáveis sem cobrança de tarifas de usuários.

Nas hipóteses contempladas na Lei de parcerias público-privadas, o Poder Público passou a ser responsável, em parte ou no todo, pelo pagamento ao privado de um montante que remunerasse tanto os investimentos realizados quanto sua operação.

Conforme artigo 2º, §2º, da Lei n. 11.079/2004, “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Carlos Ari Sundfeld define as concessões administrativas como sendo os contratos de prestação de serviços de que a Administração Pública é usuária, mediata ou imediata, nos quais há investimento do concessionário na criação de infraestrutura relevante, o preço é pago periódica e diferidamente pelo concedente em um prazo longo, permitindo a amortização dos investimentos e o custeio, e o objeto não se restringe à execução de obra ou ao fornecimento de mão de obra e bens (estes, se existirem, deverão estar vinculados à prestação de serviços).⁶⁷²

Para Fabrício Motta e Lizandra Bolívar, a concessão administrativa

[...] é uma espécie de concessão de serviços públicos abrangidos pelo art. 175, da Constituição da República, da mesma forma que as concessões comum e a patrocinada [...], mas na qual não cabe o pagamento de preço público por parte dos usuários. Dessa forma, ela tem por objeto os serviços que não comportam a cobrança de tarifa dos usuários e cujos beneficiários diretos sejam terceiros, como os estudantes de uma escola pública, aos

⁶⁷¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 1ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 675.

⁶⁷² SUNDFELD, Carlos Ari. **Projetos de lei de parcerias público-privadas. Análise e sugestões**. Mimeo, 2004.

quais a Administração tem o dever de fornecer tais serviços.⁶⁷³

Também na visão de Irena Nohara, a concessão administrativa abrange algo não privativo do Estado, mas que será prestado indiretamente pelo Estado, sem a cobrança de tarifa, isto é, com contraprestação integral do Poder Público para assegurar sua gratuidade, tendo “potencial de recair sobre atividades-meio, para que a Administração seja a usuária direta de um serviço contratual, ou sobre serviços sociais não privativos do Estado, pois estes são considerados gratuitos, ou seja, prescindem de tarifa se ofertados pelo Poder Público”.⁶⁷⁴

Gustavo Binenbojm assevera que a referência à Administração Pública como usuária direta ou indireta dos serviços dá margem a que se concebam duas subespécies de concessão administrativa: a concessão administrativa de serviço público (espécie do gênero concessão de serviço público, sendo este prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa, e sendo o concessionário remunerado por contraprestação pecuniária do Poder Público); e a concessão administrativa de serviços ao Estado, espécie do gênero contrato de prestação de serviços, mediante o qual utilidades são oferecidas à própria Administração Pública, sua usuária direta.⁶⁷⁵

Neste ponto, Juarez Freitas destaca que

não se trata, a rigor, de concessão, mas de contrato de prestação à Administração Pública, ao menos quando esta for a usuária direta. Dessa maneira, figurando a Administração como usuária direta, não acontece, em sentido próprio, a delegação, por conta e risco, de serviço público. Logo, não se está diante de concessão em linha conceitual mais apurada (que implica a delegação do serviço público pelo titular), mas de mera contratação administrativa peculiar (com prazo mais longo, entre outras distinções), que se deveria encapsular, como acréscimo, no conceito elástico e abrangente do art. 2º da Lei de Licitações, observado o leque de consectários em matéria de regime aplicável.⁶⁷⁶

Diferencia-se, no entanto, tal modalidade de parceria de um mero contrato de empreitada para realização de obras a ser regido pela Lei de Licitações, dado o disposto no artigo 2º., §4º., inciso III, da Lei n. 11.079/2004, que estabelece que a concessão administrativa não poderá limitar-se à execução de obra pública,

⁶⁷³ MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Op. cit., p. 19-30.

⁶⁷⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Op. cit., p. 184-203.

⁶⁷⁵ BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, n. 241, p.159-175, jul./set. 2005.

⁶⁷⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 298.

devendo a esta somar-se a prestação de serviços de que a Administração seja a usuária direta ou indireta.⁶⁷⁷

Daí dizer-se que a concessão administrativa apresenta um objeto complexo, composto por prestação de serviço e outras prestações, consistentes ou no fornecimento de bens ou na execução de obra.⁶⁷⁸

No magistério de Fernando Vernalha Guimarães:

A concessão administrativa é vocacionada a arranjar contratos complexos, que envolvam sempre a prestação de serviço como um objeto associado a outras prestações: fornecimento de bens ou execução de obra. A finalidade desta associação está em submeter ao particular contratado os riscos da manutenção da obra ou dos bens fornecidos, segundo uma interessante configuração baseada na auto-regulação: ao contratado se impõe explorar a infra-estrutura fornecida ou construída por si, absorvendo os custos de sua manutenção.⁶⁷⁹

Servem ainda, para delimitar os contornos dessa modalidade de parceria, as vedações constantes do § 4º. do artigo 2º. c/c art. 5º, I, a saber: (i) o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (ii) o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) anos.

Em contrapartida aos serviços prestados, o concessionário deverá receber do Poder Público contratante, contraprestação pecuniária contratual que, ao longo do contrato, poderá amortizar os investimentos em obras ou serviços, e garantir o lucro do parceiro privado.

Oportuno lembrar-se, também, do artigo 4º., III, da Lei n. 11079/2004, que define como uma das diretrizes na contratação de parceria público-privada, a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e poder de polícia, dentre outras atividades exclusivas do Estado.

É em razão desse dispositivo que Carlos Ari Sundfeld alerta que tal modalidade de concessão pode ser utilizada no âmbito dos serviços administrativos ou serviços de infraestrutura⁶⁸⁰, a exemplo dos acima citados serviços de apoio ou auxiliares (atividades-meio).

⁶⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 198.

⁶⁷⁸ BELEM, Bruno Moraes Faria Monteiro. A concessão administrativa nos serviços de relevância social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 11, n. 44, p. 165-189, abr./jun. 2011.

⁶⁷⁹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Op. cit., p. 311.

⁶⁸⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 20-21.

Leciona Juarez Freitas, neste ponto, que “naturalmente, são delegáveis as atividades impropriamente denominadas instrumentais ou secundárias”, identificando, nesse espaço, um dos desafios “para a reelaboração dogmática do Direito Administrativo do século XXI, que reclama melhor definição de funções exclusivas de Estado, sem petrificação que pretenda extirpar o traço contingente inafastável de qualquer construção a respeito”.⁶⁸¹

Nesse quadro, é possível ilacionar a hipótese, na seara educacional básica, de concessão administrativa para construção ou manutenção das escolas, a qual deverá adicionar-se, a título exemplificativo, o fornecimento e a instalação de equipamentos, a manutenção das instalações prediais, a limpeza e a segurança dos prédios escolares ou o fornecimento de merendas aos alunos.

Fernando Borges Mânica e William Geraldo Azevedo lecionam que “o que se objetiva com essas modalidades de concessões é atrair o investimento privado para que o Estado execute, indiretamente, as atribuições constitucionalmente a ele atribuídas, especificamente quando associada à necessidade de se investir em infraestrutura”.⁶⁸²

No cenário jurídico posto, portanto, figuram as concessões administrativas como ferramentas que podem legitimamente ser utilizadas pelos entes federados, para delegação de serviços públicos educacionais de apoio (atividades-meio).

Novamente reportando às lições de Fernando Borges Mânica e William Geraldo Azevedo, insta atentar que o manejo da concessão administrativa pode oportunizar, além das garantias legais, vantagens à Administração Pública, dentre as quais exemplificam:

(a) mobilização de financiamento privado, para construir, reformar ou implantar infraestruturas públicas, com seus próprios recursos, amortizados a longo prazo; (b) possibilidade de obtenção de estudos e projetos gratuitos, por intermédio dos PMIs; (c) via de regra, os pagamentos ao parceiro privado ocorrem após a implantação da infraestrutura e início da prestação dos serviços; (d) transferência de inúmeras dificuldades gerenciais ao setor privado e alocação de riscos contratuais; (e) a remuneração não é computada como despesa de pessoal para fins de Lei de Responsabilidade Fiscal; (f) remuneração do parceiro privado é variável, de acordo com o atingimento de metas de desempenho quantitativas e qualitativas fixadas pelo parceiro público.⁶⁸³

Não há controvérsias, nesse plano, quanto à legitimidade de parcerias com a

⁶⁸¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 304.

⁶⁸² MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Op. cit., 2019.

⁶⁸³ Idem.

iniciativa privada, para além de atividades de fomento que se verão adiante, para delegação de execução de serviços públicos com objeto em atividades-meio, capazes de colaborar substancialmente no oferecimento de condições elementares para a consecução de um processo educativo de qualidade.

A promoção e alcance do direito à qualidade da educação, sob um ponto de vista não estreito ou meramente utilitarista, perpassa obrigatoriamente pelo investimento na infraestrutura escolar.

Nesse contexto, há um amplo rol de serviços públicos pertinentes ao cotidiano de unidades escolares que podem ser atribuídos a parceiros privados, adstritos a atividades de apoio, auxiliares, instrumentais, acessórias, isto é, não atreladas a atividades de planejamento ou execução pedagógica.

A título de exemplo, é possível mencionar serviços relacionados à biblioteca escolar; medicina escolar e atendimento psicológico; serviço de orientação escolar, formação e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério; serviços de manutenção e promoção de melhorias na infraestrutura pública; fornecimento de material escolar; serviços administrativos e de zeladoria; serviços de manutenção e conservação predial e de ativos, jardinagem e serviços de higiene e limpeza; alimentação escolar; transporte escolar; vigilância patrimonial; serviços de portaria; serviços de telefonia, internet banda larga e rede wireless; serviços de reprografia, impressão, digitalização, recursos de tecnologia da informação e comunicação, etc.⁶⁸⁴

Nessa ótica, o Poder Público pode escolher os meios pelos quais promoverá, de modo adequado e eficiente, a ampliação e manutenção da infraestrutura educacional, apresentando-se absolutamente viável a delegação à iniciativa privada da implantação, conservação e execução de obras de equipamentos educacionais públicos e serviços de apoio, mediante a celebração de parcerias com o terceiro setor ou mesmo contratos de concessão disciplinados pela Lei n. 11.079/2004.

Na lembrança de Mario Jorge Tenório Fortes Júnior, a concessão administrativa permite

a concessão de serviços públicos sem ônus aos usuários, permite que se faça relevantes investimentos em infraestrutura e prestação de serviços à Administração, ou seja, determinados setores cuja incapacidade financeira estatal inviabilizaria a execução de grandes investimentos públicos podem

⁶⁸⁴ OLIVEIRA, Rafael Arruda. Op. cit., p. 53-60.

ter suas demandas atendidas a partir do investimento realizado pela iniciativa privada e posteriormente ressarcido, gradualmente, pelo Estado.⁶⁸⁵

A utilização de parcerias para implementação e gestão do espaço físico e serviços de apoio, além de figurar como alternativa juridicamente viável, pode auxiliar a melhora na qualidade educacional ao permitir a diretores e professores manter o foco dos seus serviços exclusivamente na parte pedagógica.⁶⁸⁶

É possível observar nas redes públicas de ensino básico brasileira experiências de delegação de serviços pertinentes ao cotidiano de unidades escolares, adstritos a atividades de infraestrutura, ou de apoio, auxiliares, instrumentais ou acessórios, isto é, não atrelados a atividades de planejamento ou execução pedagógica.

No Estado de São Paulo, no projeto denominado projeto Aula Interativa, o modelo de parceria público-privada, via concessão administrativa, foi manejado para investimentos em infraestrutura, equipamentos e prestação de serviços relativos à atividade-meio, especificamente em modernização tecnológica (infraestrutura lógica, técnica e de hardware e software para aumentar a eficiência e a qualidade do serviço público de ensino).⁶⁸⁷

Na mesma toada, Fabrício Motta e Lizandra Bolivar iluminam o cenário posto, ao evocar contrato de concessão administrativa assinado pelo município de Belo Horizonte com parceira em julho de 2012, pioneiro no país ao aplicar a Lei n. 11.079/04 na área da educação básica, em vistas de complementar os investimentos para implantação e operação de infraestrutura e, por consequência, uma forma de ampliar a oferta de vagas para a selecionada etapa da educação básica.⁶⁸⁸

No caso, o que impulsionou a concessão administrativa pelo ente público foi a situação de cerca de 11 mil crianças que aguardavam uma vaga em lista de espera.⁶⁸⁹

Assim, definiu-se que haveria concessão ao parceiro privado das obras e serviços de engenharia (construção de 30 novas unidades municipais de ensino

⁶⁸⁵ FORTES JUNIOR, Mario Jorge Tenorio. Op. cit., p. 51.

⁶⁸⁶ FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Op. cit., 2019.

⁶⁸⁷ FACCHINATTO, Renan Marcondes. Aplicabilidade do regime jurídico do instituto da Parceria Público-Privada ao setor educacional. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 357-370, p. 367.

⁶⁸⁸ MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Op. cit., p. 19-30.

⁶⁸⁹ FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Op. cit., 2019.

infantil, reconstrução de 2 unidades e construção de 5 Escolas Municipais de Ensino Fundamental) e prestação de serviços de apoio, ao longo de todo o período de parceria (serviços administrativos; segurança; utilidades e energia; infraestrutura de rede de dados local; higiene e limpeza; lavanderia e rouparia; e manutenção e conservação)⁶⁹⁰.

De tal concessão administrativa resultou a criação de 25.960 vagas no ensino público, atendendo alunos da educação infantil de 0 a 5 anos, em escolas construídas em zonas de mais vulnerabilidade social.⁶⁹¹

Segundo Rodrigo Nobre Fernandez *et al*:

os recursos disponíveis pelo governo municipal atendiam somente 35% da demanda, não havendo assim recursos necessários para a condução de novos contratos para serviços de construção e coordenação dos serviços não pedagógicos. Por meio de um estudo de viabilidade, a PPP foi a melhor solução encontrada a fim de resolver a situação emergencial de vagas no município, com qualidade satisfatória e no menor tempo possível.⁶⁹²

Para Bruno da Costa Lucas Rodrigues, em análise conclusiva acerca da parceria celebrada em Belo Horizonte, o primeiro impacto observado foi no tempo de construção das unidades municipais de educação infantil, que durou apenas onze meses, destacando-se, ainda, a realização de uma só licitação para a construção inicial de 32 unidades municipais de educação infantil e cinco escolas municipais de ensino fundamental, além de melhorias na manutenção dos espaços e na disponibilidade de materiais de higiene, limpeza, rouparia e lavanderia.⁶⁹³

Evidencia-se, no exemplo belohorizontino, que não foram incluídos nos objetos da parceria, formalizada com prazo de 20 anos, quaisquer serviços relacionados diretamente à execução da gestão pedagógica das unidades de ensino.

Nesse plano, releva notar que a celebração de parcerias público-privadas na modalidade concessão administrativa, com a execução dos serviços meios necessários, é medida que se mostra juridicamente possível e, também, passível de garantir o padrão de qualidade educacional determinado pela Constituição Federal,

⁶⁹⁰ Idem.

⁶⁹¹ Idem.

⁶⁹² Idem.

⁶⁹³ RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

sem retirar do Estado o poder de gestão e execução pedagógica.⁶⁹⁴

Ocorre que, como visto, o quadro vivenciado em muitos municípios brasileiros no trato da educação básica pública, que desafia a constitucionalidade e legalidade, é o de estabelecer parcerias com o setor privado que avançam sobre o planejamento e/ou execução da gestão pedagógica das escolas, promovendo uma educação em que os diferentes segmentos da comunidade escolar é dispensada⁶⁹⁵, a evidenciar o desprezo ao princípio constitucional da gestão democrática na formulação e implementação de políticas públicas em educação básica.

No alerta de Bruno Gawryszewski *et al*, “no Brasil, esse modelo de escola já é uma realidade em algumas escolas das redes públicas de ensino estaduais e municipais, e já há indícios de estabelecer-se essa relação de gestão privada em toda uma rede de ensino”.⁶⁹⁶

Todavia, tem o Estado, juridicamente, responsabilidade para o atingimento máximo do direito fundamental à qualidade na educação básica, como mandado de otimização, razão por que eventual desoneração no oferecimento direto de serviços públicos deve vir acompanhada de planejamento, atenção às conquistas históricas e continuidade dos serviços públicos educacionais.

O Estado, no alerta de Tarso Cabral Violin, principalmente nos países periféricos ou semiperiféricos como o Brasil, ainda têm um papel fundamental na execução direta de serviços públicos.⁶⁹⁷

Portanto, se o Estado Social e Democrático de Direito ainda é o projeto constituinte de 1988 e se a sociedade brasileira ainda deseja esse projeto, é importante que se diga que esse projeto não vai ser alcançado com a substituição da atuação estatal pela atuação do terceiro setor e do mercado, especialmente em se tratando do serviço público de educação básica, que é essencial para a igualdade de oportunidades, para o desenvolvimento e para as conquistas civilizatórias de uma modernidade.⁶⁹⁸

Cuida-se, no magistério contundente de Juarez Freitas, “de rever modelos frenéticos e tresvariados de desenvolvimento, chumbados à materialidade

⁶⁹⁴ MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Op. cit., 2019.

⁶⁹⁵ ARELARO, Lisete R.G. Op. cit., p. 899-919.

⁶⁹⁶ Idem.

⁶⁹⁷ VIOLIN, Tarso Cabral. Op. cit., p. 151.

⁶⁹⁸ MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emmanuel Teófilo; CARVALHO, Juliana Pedrosa. A importância do serviço público de educação superior na igualdade de oportunidades. **Fórum Administrativo** – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 16-23, nov. 2017.

excludente e às concepções monocromáticas de curto prazo”, e de valorizar a sustentabilidade, como valor supremo, que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento socialmente inclusivo, durável e equânime, no presente e no futuro.⁶⁹⁹

Em face disso, no destaque de Irene Nohara, o manejo de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada deve se dar de forma sustentável, isto é, sob o olhar da proposta constitucional de desenvolvimento, atentando-se para o potencial de comprometimento da sustentabilidade da gestão pública futura dos serviços públicos.⁷⁰⁰

A delegação da prestação de serviços públicos na educação básica demanda, nesse horizonte, análise criteriosa e ônus argumentativo, face à existência de contenções decorrentes da opção constitucional por um Estado Social e Democrático de Direito e por um regime de serviço público como garantia fundamental.

Nesse processo, todavia, desponta a relevância da atuação solidária, via parcerias com a iniciativa privada, para a execução de serviços pertinentes ao cotidiano escolar, adstritos a atividades de apoio, auxiliares, instrumentais, acessórias, isto é, não atreladas a atividades de planejamento ou execução pedagógica, que se afiguram essenciais à garantia do padrão de qualidade educacional almejado pela Constituição Federal de 1988.

2.3 FOMENTO COMO VEÍCULO DE COOPERAÇÃO PARA UMA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE

Na perspectiva dos instrumentos de concretização da educação básica de qualidade, o Estado Social e Democrático de Direito adotado pelo constituinte de 1988 possui o dever de buscar, também pela via do fomento, ao lado dos serviços públicos, a criação, de forma planejada, de condições para que parceiros privados possam estender aos cidadãos, o acesso a esse direito fundamental.

No entanto, o fomento, como conjunto de medidas adotadas pelo Estado para estimular e incentivar os particulares a promoverem atividades a que a lei haja

⁶⁹⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 139-140.

⁷⁰⁰ NOHARA, Irene Patrícia. Op. cit., p. 184-203.

considerado de interesse público⁷⁰¹, é, em regra, lido na perspectiva do princípio da subsidiariedade.

À luz desse princípio, o fomento figura como instrumento de substituição da prestação de serviços públicos⁷⁰², a evidenciar uma preferência pela atuação indireta do Estado, cuja intervenção, sob regime jurídico administrativo, passaria a ser considerada inadequada.

Luís Jordana de Pozas assim definiu a atividade administrativa de fomento, em 1949, com a publicação de um ensaio cujas ideias centrais, segundo Alberto Shinji Higa⁷⁰³, justificaram o início do exame do instituto e contribuíram para a formação da concepção da atividade administrativa de fomento alinhada a um Estado Subsidiário.

Nas palavras de Pozas, “podríamos definirla como la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”⁷⁰⁴

A noção de Juan Carlos Cassagne dá força a este entendimento, ao sustentar que na utilização da técnica de fomento, à luz do princípio da subsidiariedade, o Estado, “frente a una situación de insuficiencia de la iniciativa particular o cuerpos intermedios, estimula la realización de las actividades faltantes, en lugar de realizarlas por su propia cuenta”.⁷⁰⁵

Sob a luz da realidade brasileira, Alberto Shinji Higa destaca que,

É justamente nesse contexto, com o inegável desenvolvimento, a partir da década de 1990 das referidas entidades paraestatais, fruto da realidade socioeconômica do país, do crescente aumento das demandas sociais e da impossibilidade do Estado de atender a elas integralmente, que se identificam a “redescoberta” da atividade administrativa de fomento, predominantemente no domínio social, e a sua importância como instrumento eficaz dos já mencionados interesses de relevância social.⁷⁰⁶

⁷⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 401.

⁷⁰² ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. Op. cit., p. 20 e 21.

⁷⁰³ HIGA, Alberto Shinji. A Construção do Conceito da Atividade Administrativa de Fomento. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 10-36, 2011.

⁷⁰⁴ POZAS, Luís Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento em el Derecho Administrativo, **Revista de Estudios Políticos**, 1949.

⁷⁰⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**, 7ª. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, tomo II, p. 345-346.

⁷⁰⁶ HIGA, Alberto Shinji. Op. cit., p. 10-36.

Desse quadro, o professor uruguaio Carlos E. Delpiazzi extrai dois aspectos na aplicação do princípio da subsidiariedade que, segundo ele, deve animar a atuação estatal, um aspecto negativo, que deslegitima o Estado quanto a responsabilidade e competência que podem ser executadas por particulares, e um aspecto positivo, dado que o Estado tem o dever de ajudar, coordenar e proteger a iniciativa privada, fornecendo o que os particulares, individual ou coletivamente, não podem oferecer.⁷⁰⁷

No campo do direito à educação básica, inspirado no princípio da subsidiariedade, figura o instrumento de fomento denominado voucher school (vale-educação, cupom-educação, cheque-ensino, etc), replicado em diversas partes do mundo, como Estados Unidos, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Colômbia, Suécia e Chile.

Para Milton Friedman, economista neoliberal a quem se atribui a noção inicial do instituto, os maiores interessados na educação das crianças não devem ser o Estado, a escola ou os professores, mas, sim, os pais dos alunos, a quem compete controlar o sistema de ensino e a qualidade das escolas.⁷⁰⁸

Nessa perspectiva, Friedman sustentava que não havia razão para que os governos operassem escolas, sendo recomendável a substituição do sistema por uma perspectiva de mercado livre, com competição entre as escolas públicas e privadas, quadro que proporcionaria qualidade superior.⁷⁰⁹

Nas palavras do autor:

O objetivo do Estado é a educação de suas crianças, não a construção de edifícios ou o funcionamento de escolas. Esses são meios e não fins. O objetivo do Estado seria melhor atendido por um mercado educacional competitivo do que por um monopólio governamental. Os fornecedores de serviços educacionais competiriam para atrair estudantes. Os pais, habilitados pelo cupom, teriam uma ampla gama para escolher. Como em outras indústrias, tal mercado livre competitivo levaria a melhorias na qualidade e reduções nos custos.⁷¹⁰

Friedman, então, propôs a distribuição dos recursos públicos que seriam

⁷⁰⁷ DELPIAZZO, Carlos E. Instrumentalidad de la función administrativa para el logro de la justicia social. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, UniBrasil, v. 24, n. 3, p. 119-137, set./dez.2019.

⁷⁰⁸ MONJE, Marin, Jennifer Stephanie. **Políticas públicas de educação infantil no Chile e no Brasil: tensões e tendências sobre a gestão local como eixo de qualidade**. São Paulo, Dissertação (mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2007.

⁷⁰⁹ LOUZANO, Paula; SIMIELLI, Lara. Op. cit., 2020.

⁷¹⁰ FRIEDMAN, Milton. The Promise of Vouchers. **The Wall Street Journal**, 2005. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/SB113374845791113764>>. Acesso em: 10 jul. 2020. Tradução livre.

destinados à educação diretamente aos pais sob a forma de um voucher (vale), que poderia ser utilizado por eles para matricular os filhos na escola de preferência, conferindo maior liberdade de escolha, podendo optar por escolas privadas ou públicas.⁷¹¹

Em comentário feito pelo autor em conjunto com Rose Friedman, o programa de vouchers funcionaria da seguinte forma:

Será permitido o uso dos vouchers em qualquer instituição educacional da escolha do aluno, contando apenas que o ensino seja de um tipo que se deseja subsidiar. Se o número de estudantes solicitantes dos vouchers for maior do que o número disponível, os vouchers serão racionados pelos critérios que a comunidade considerar aceitáveis: concursos, capacidade atlética, renda familiar, ou por qualquer um dos vários padrões possíveis.⁷¹²

O modelo que consiste no oferecimento de subsídio pelo Estado à família para o pagamento da escola desejada, por meio de vale ou cupom, é baseado na responsabilidade da família na escolha da escola, e supostamente estimula a competitividade entre a rede pública de ensino e a privada.

Sustenta-se que o aumento da concorrência pode levar ao incremento na qualidade educacional, visto que as escolas particulares não teriam interesse em perder alunos vouchers e as escolas públicas visariam, ao menos, a não diminuição do número de alunos matriculados para evitar a perda de recursos do governo.⁷¹³

As ideias de Friedman claramente apontam para um modelo com alicerce no princípio da subsidiariedade, de aplicação da lei do mercado à educação (a educação definida como um bem econômico e concorrência entre estabelecimentos de ensino, seja de rede pública ou privada) e redução de custeio público na educação (com edifícios escolares, pessoal, etc).⁷¹⁴

No Chile, primeiro país no mundo em que se adotaram os vouchers em escala nacional, segundo Jennifer Stephanie Monje Marin, as mudanças educativas,

⁷¹¹ PEIXOTO, Fábio Augusto Carvalho; SANTORO, Luiz Eduardo Duarte Palermo. WANDERLEY, Vilmário Júnior de Paula. Análise da viabilidade do modelo de voucher educacional no Brasil. In: **Pensamento jurídico e relações sociais**. Org. Douglas Santos Mezacasa. Ponta Grossa/PR: Editora Atena, 2020, p. 84.

⁷¹² FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre Para Escolher**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015, p. 271.

⁷¹³ FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Op. cit., 2019.

⁷¹⁴ Além de Milton Friedman, dentre outros importantes economistas, notabilizam-se na defesa dessa linha de raciocínio Friedrich von Hayek (HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p.58) e Ludwig von Mises (MISES, Ludwig v. **Seis Lições**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009. p. 16).

entre os anos 1973 e 1990 (governo militar), surgiram sob o discurso antiestatista de crítica a um Estado supostamente inoperante e burocrático, sendo justificadas a partir de três eixos: Estado subsidiário, descentralização/expansão do setor privado e supremacia da liberdade do ensino.⁷¹⁵

O programa cobriu mais de 90% dos alunos em idade escolar, desde a pré-escola até o ensino médio, em escolas públicas e privadas, oferecendo a cada estudante um subsídio equivalente à média de gastos por estudante do Ministério da Educação, resultando, em termos de matrícula, em migração dos alunos das escolas públicas para as escolas privadas - até 1996 as matrículas nas escolas públicas caíram em 60%, enquanto as matrículas nas escolas privadas usuárias do sistema cresceram 34%.⁷¹⁶

Em relação à melhora da qualidade de ensino, Rina Cunha aponta que testes padronizados, desde 1988, com conteúdo de matérias básicas como a língua materna e matemática, sugerem maior aproveitamento dos alunos da rede privada subsidiada em relação aos alunos da rede pública. Apesar disso, admite que os testes utilizados não são capazes de garantir segurança de seus resultados em uma comparação a longo prazo, bem como que os estudos deixaram de abarcar questões fundamentais para avaliação da qualidade de ensino ofertada, como formação cultural, consciência política e ecológica.⁷¹⁷

Neste ponto, relatório da UNESCO de 2017 ressalta que o programa de vouchers chileno, em meio a um sistema altamente estratificado, incentivou a admissão seletiva de estudantes de renda alta ou daqueles que apresentavam melhores resultados.⁷¹⁸

Ao questionar o modelo chileno, mercantilizado e segmentado, Dagmar Zibas lembra das marchas dos estudantes, realizadas em 2006 pelo movimento Pinguim (nome dado em razão das vestes dos estudantes), que, segundo a autora, demonstraram de maneira muito contundente que as escolas financiadas exclusivamente pelos vouchers, voltadas para população mais vulnerável, eram muito degradadas, porque o valor não assegurava o custeio básico adequado para

⁷¹⁵ MONJE, Marin, Jennifer Stephanie. Op. cit., p. 39.

⁷¹⁶ CUNHA, Rina Nogueira D. da. **Aplicação de vouchers para incentivo a educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado Direito), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2008, p. 32-39

⁷¹⁷ Idem.

⁷¹⁸ UNESCO. **Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos**. Relatório de Monitoramento Global da Educação – Resumo, 2018. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>>. Acesso em 04 ago. 2020.

garantia de qualidade em termos de insumos. Explica a autora que as famílias com mais recursos complementavam as mensalidades, já que o voucher se referia a apenas uma parte do pagamento.⁷¹⁹

Nesse horizonte, ao ilustrar a qualificação e valorização dos professores contratados por escolas situadas em regiões de maior vulnerabilidade, o relatório da National Education Policy Center, de 2018, alerta que escolas privadas custeadas exclusivamente com base nos vouchers dos estudantes não tinham interesse em melhorar as habilidades e os salários dos professores, porque as famílias que se inscreviam para as matrículas pouco ou nada prestavam atenção a esses critérios, tendo relevância a proximidade, segurança e clima da escola.⁷²⁰

Para Gustavo Cosse, os resultados do Chile anteriores às políticas compensatórias implantadas pelo governo democrático, nas condições puras de disputa no mercado educacional, ou seja, à luz de uma visão neoliberal, foram de piora do sistema educativo.⁷²¹

Conforme Chang-Tai Hsieh e Miguel Urquiola, não é possível determinar se a implantação de vouchers no Chile gerou efeitos positivos maiores que nas escolas públicas normais, asseverando, também, que o seu método seletivo contribui para o aumento das diferenças socioeconômicas dos alunos.⁷²²

Já para Martin Carnoy e Patrick Mcewan, para além de a experiência do Chile sugerir que os vouchers aumentam a desigualdade no sistema escolar, a ideia original de Friedman de que as escolas privadas forneceriam educação igual em qualidade para a educação pública, pela metade do preço, nunca foi realizada na prática. No magistério dos autores, estudos comparativos de vouchers com o modelo tradicional de escolas públicas não encontraram diferenças ou apenas pequenas diferenças no desempenho, a indicar que a privatização não resolve a lacuna de desempenho entre crianças de baixa renda e crianças de alta renda.⁷²³

⁷¹⁹ ZIBAS, Dagmar M. L. A Revolta dos Pinguins e o novo pacto educacional chileno. **Revista Brasileira de Educação**, vol.13, n.38, p.199-220, 2008.

⁷²⁰ TREVIÑO, Ernesto, MINTROP, Rick, VILLALOBOS, Cristóbal, & ORDENES, Miguel. **What Might Happen If School Vouchers and Privatization of Schools Were to Become Universal in the U.S.: Learning from a National Test Case - Chile**. National Education Policy Center, 2018. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/publication/chilean-voucher>>. Acesso em 19 set. 2020.

⁷²¹ COSSE, Gustavo. Voucher educacional: nova e discutível panaceia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

⁷²² HSIEH, Chang-Tai; URQUIOLA, Miguel. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's voucher program. **Journal of Public Economics**, v. 90, n. 8-9, p. 1477-1503, 2006.

⁷²³ CARNOY, Martin; MCEWAN, Patrick. Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan. **Choosing choice: School choice in international perspective**, p. 24-44, 2003.

Realidade semelhante pode ser observada no modelo de vouchers educacionais dos Estados Unidos, apresentando-se os resultados, no que tange à qualidade, bastante controversos, existindo estudos que apontam que o sistema é capaz de melhorar o desempenho dos alunos e outros que dizem o oposto, quadro que prejudica a extração de conclusões seguras.⁷²⁴

A título de ilustração, no primeiro e único programa de vouchers realizado pelo governo federal nos Estados Unidos, o programa Escolha da Escola, de Washington, resultados semelhantes foram encontrados na análise que se prolongou por três anos, ou seja, poucos alunos melhoraram seus resultados em testes de leitura (não houve progresso em testes de matemática), dentre os quais não figuravam estudantes desfavorecidos, para quem o programa se destinava.⁷²⁵

É em razão desse cenário, ora analisado pelas experiências chilena e norte-americana, que a UNESCO, no aludido relatório “Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos”, sugere que as práticas de voucher devem ser vistas com cuidado, pois isoladamente não devem ser apontadas como a grande solução para os problemas educacionais, tendo diferentes resultados em realidades diversas, além de favorecer processos de exclusão e segregação.⁷²⁶

Tal cautela decorre, ainda, da probabilidade de uma falsa escolha, já que os estudantes em situação de maior vulnerabilidade social fatalmente terão de optar por escolas do seu próprio contexto (seja pela dificuldade de mobilidade, seja pelos processos de seleção de escolas privadas), as quais não conseguirão atingir padrões de qualidade às custas apenas de vouchers.

No Brasil, destacam-se, atualmente, discursos que, ao tempo em que questionam a qualidade da educação oferecida pela rede pública, propõe, com alicerce no princípio da subsidiariedade, uma política de fomento ampla via vouchers.

Nesse horizonte, no Fórum Econômico Mundial realizado no ano de 2019, em Davos, o ministro da Economia Paulo Guedes afirmou que haverá no Brasil um “gigantesco” programa de distribuição de vouchers para a educação infantil,

⁷²⁴ PEIXOTO, Fábio Augusto Carvalho; SANTORO, Luiz Eduardo Duarte Palermo. WANDERLEY, Vilmário Júnior de Paula. Análise da viabilidade do modelo de voucher educacional no Brasil. In: **Pensamento jurídico e relações sociais**. Org. Douglas Santos Mezacasa. Ponta Grossa/PR: Editora Atena, 2020, p. 87.

⁷²⁵ KLESS, Steven J.; EDWARDS Jr, D. Brent. Privatização da educação: experiências dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 20, n. 60, pp. 11-30, jan./mar. 2015.

⁷²⁶ UNESCO. **Responsabilização na educação**. Op. cit., 2018.

proposta, inclusive, por ele anunciada durante a campanha eleitoral: “Quem pode pagar deve pagar. E quem não pode pagar deve ter o ‘voucher educação’”.⁷²⁷

De fato, o Governo Federal, durante a tramitação da referida PEC do FUNDEB (que culminou na EC n. 108/2020), buscou, sem sucesso, inserir um modelo de voucher para as escolas privadas, voltado à primeira infância.⁷²⁸

Tal iniciativa também está inserida no projeto de criação de uma política de renda mínima já denominada Renda Brasil. Conquanto se apresente com roupagem de benefício assistencial, cuida-se de proposta de fomento para incentivar matrículas de crianças de até três anos em creches particulares.⁷²⁹

O modelo de vouchers trata-se de fomento com nítida inspiração no princípio da subsidiariedade, na qual o Estado passa a ser apenas financiador da educação, a desafiar avaliação à luz da CF/88.

As propostas de fomento na educação básica, como as referidas, que encampam a redefinição de fronteiras entre o público e o privado, mediante o protagonismo deste, demandam cautelosa análise de sua compatibilidade com o Estado Social e Democrático de Direito acolhido pela CF/88.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa, forte na doutrina de Adriana da Costa Ricardo Schier, propõe uma releitura do instituto do fomento, para entendê-lo não como “substitutivo da atuação direta do Estado na garantia de direitos fundamentais, mas como instituto típico de um Direito Administrativo Social, voltado a assegurar o desenvolvimento nacional, mediante ação conjunta do Estado com os cidadãos”.⁷³⁰

Com esta nova roupagem, reconhece-se a legitimidade de a Administração Pública atuar em parceria com os particulares, sem adoção do princípio da subsidiariedade, em uma agenda pública voltada à implementação de uma educação de qualidade, que vise, sob o ponto de vista de sua máxima eficácia, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/88).

⁷²⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. **Guedes quer implantar “gigantesco vouchers para educação”**. Disponível em: <<https://contee.org.br/guedes-quer-implantar-gigantesco-vouchers-para-educacao/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁷²⁸ Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/guedes-tenta-incluir-voucher-para-educacao-em-pec-do-fundeb/>>. Acesso em 03 set. 2020.

⁷²⁹ Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/08/21/renda-brasil-creche-premio-aluno-renda-cidada-bolsa-familia.htm>>. Acesso em: 03 set. 2020.

⁷³⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. p. 102.

Neste ponto, Marçal Justen Filho revela que o fomento apresenta-se como uma alternativa voltada à redução das desigualdades, viabilizando a todos o desenvolvimento plasmado pelo constituinte de 88, mediante a utilização de mecanismos no âmbito do mercado.⁷³¹

É nessa medida que Jorge Reis Novais destaca um processo conjunto de estadualização da sociedade e de socialização do Estado que se corporifica no princípio da socialidade e distingue o Estado Social e Democrático de Direito⁷³², em um trajeto que lhe garante renovada atualidade, aberto a uma pluralidade de concretizações, “entre as quais se desenvolve a tensão conflitual inerente aos diferentes programas políticos e interesses sociais que nelas se consubstanciam”⁷³³, no qual é perfeitamente possível vislumbrar a participação da sociedade civil juntamente com o Estado em busca do desenvolvimento sustentável.

O mesmo autor assevera:

Para que o qualificativo “social” apostado ao Estado não seja mero “afã teórico” não basta a intervenção organizada e sistemática do Estado na economia, a procura do bem-estar, a institucionalização dos grupos de interesses ou mesmo o reconhecimento jurídico e a consagração constitucional dos direitos sociais, é ainda imprescindível a manutenção ou aprofundamento de um quadro político de vida democrática que reconheça ao cidadão um estatuto de participante e não apenas, como diz Garcia-Pelayo, de mero recipiente da intervenção “social” do Estado.⁷³⁴

Neste campo de argumentação, figuram com protagonismo, conforme acima apontado, as ideias de Amartya Sen, ao construir a sua noção de desenvolvimento como liberdade, salientando a atuação do “agente” como transformador e sua responsabilidade quanto às mudanças na sociedade, a indicar um movimento por meio do qual a sociedade civil atua, em conjunto com o Poder Público, promovendo as condições que possibilitem a expansão das capacidades das pessoas para a conquista de uma liberdade substancial.⁷³⁵

Nesse sentido, o economista indiano registra que o enfrentamento de problemas sociais demanda considerar a liberdade individual a partir da noção de comprometimento social:

⁷³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. p. 715.

⁷³² NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit, p. 187.

⁷³³ Ibidem, p. 216.

⁷³⁴ Ibidem, p. 191.

⁷³⁵ SEN, Amartya Kumar. Op. cit., p. 34.

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade - na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção.⁷³⁶

Essa atuação conjunta da sociedade com o Estado também possui fundamento no princípio da solidariedade, previsto nos artigos 3º., I e II, e 170 da CF/88, a evidenciar que o Estado tem a função de construir uma sociedade livre, justa e solidária, promover ações solidárias e positivas para o desenvolvimento, redução das desigualdades sociais, sob o adotado modelo econômico capitalista.

Pondera José Casalta Nabais, nesse aspecto, que, sob um sentido vertical, a sociedade civil se organiza para alcançar os direitos sociais, na medida em que a ela também pertence a responsabilidade de garantir o interesse público, ao lado do Estado, enquanto que, sob um sentido horizontal, o Estado, diante do seu dever de tutela dos direitos sociais, cria mecanismos para que ela promova voluntariamente as ações sociais, dispondo leis que introduzem vínculos de colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil para a realização das necessidades coletivas.⁷³⁷

Por sua vez, Gustavo Justino de Oliveira propõe o fortalecimento do engajamento cívico da população e do seu papel de protagonista na resolução dos problemas sociais, no sentido da viabilização do desenvolvimento da própria sociedade, assimilado como a sociedade civil em movimento, resultado da máxima expressão da cidadania ativa em um cenário de intensa mobilização e de participação social, notadamente a partir dos ideais e dos valores vinculados à solidariedade.⁷³⁸

Figura o fomento, nesse horizonte, como instituto que “permite ao particular colaborar com a Administração Pública no exercício de suas atividades”⁷³⁹.

Nesse ponto, Rafael Valim empresta contornos precisos a uma leitura da atividade de fomento como valioso instrumento do Estado Social para consecução de suas finalidades, ressaltando que não se trata “de uma atividade subsidiária, incidente sobre deficiências do mercado, mas de uma atuação planejada do Estado

⁷³⁶ Ibidem, p. 77.

⁷³⁷ NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito**, p. 145-174, 1999.

⁷³⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., 2009.

⁷³⁹ MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 58.

destinada à efetivação de interesses públicos”.⁷⁴⁰

Nessa mesma medida, Adriana da Costa Ricardo Schier propõe uma releitura da noção de fomento, como “atividade administrativa inserida no contexto de parceria entre o Estado e a sociedade, mediante a qual a Administração Pública induz, promove e incentiva o particular a realizar atividades de interesse público, mediante mecanismos típicos da esfera privada”.⁷⁴¹

Sob essa ótica, que impede adesão ao modelo pautado no princípio da subsidiariedade, o Estado tem o dever de buscar, também pela via do fomento, de forma planejada, a criação de condições para que parceiros privados possam estender aos cidadãos, como um complemento da atuação via serviço público, o acesso aos direitos fundamentais, a exemplo do direito fundamental à educação de qualidade.

Por meio do planejamento, o Estado figura como o principal propulsor do desenvolvimento, através da coordenação dos agentes públicos e privados com vistas à transformação das estruturas socioeconômicas, à distribuição e descentralização da renda, e à integração social e política dos cidadãos.⁷⁴²

Leciona Lúcia Valle Figueiredo que “quando falamos em atividade de fomento sempre visualizamos os planos incitativos ou estimulativos, em que o governo visa a implementar determinadas atividades com a participação da iniciativa privada”.⁷⁴³

Na mesma toada, Rafael Valim, ao tempo em que salienta que toda atividade administrativa deve ser exercida de modo planejado, destinada à efetivação de interesses públicos, identifica o fomento como plano incitativo, “em que objetivos públicos são traçados e os particulares são estimulados a atingi-los mediante vantagens oferecidas pelo Estado”.⁷⁴⁴

Trata-se, portanto, de vislumbrar, no quadro posto, a obrigatoriedade da Administração Pública adotar planos ou programas de fomento, inclusive na seara dos direitos sociais não atrelados a serviços públicos, como forma de garantir direitos fundamentais, especialmente em face da ausência de atuação do Poder Público.

⁷⁴⁰ VALIM, Rafael. Op. cit., p. 39.

⁷⁴¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. p. 154.

⁷⁴² HACHEM, Daniel Wunder. **A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro**. p. 133-168

⁷⁴³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 8ª. ed., 2006, p. 92.

⁷⁴⁴ VALIM, Rafael. Op. cit., p. 62.

Não se pode olvidar que o próprio artigo 174 da CF/88 determina que o planejamento estatal terá natureza cogente para o Estado, sendo meramente indicativo para o setor privado.⁷⁴⁵

Para Gilberto Bercovici, a Constituição impõe o planejamento das ações futuras, por meio da formulação de políticas a serem implementadas a médio e a longo prazo. Na sua visão, o desenvolvimento nacional figura como fundamento de legitimidade de políticas públicas do Estado.⁷⁴⁶

Nesta ótica, Vanice Regina Lírio do Valle salienta que a Administração Pública deve operar através de um planejamento abrangente que compreenda não só avaliação econômica, mas também benefícios sociais, materializando-se em políticas públicas⁷⁴⁷

Ainda, Adriana da Costa Ricardo Schier ressalta o dever imposto ao Estado de implementar mecanismos que permitam aos cidadãos o acesso aos direitos que lhes darão condições de viver uma vida com liberdade e dignidade, por isso, o fomento não poderá ser jamais visto como mera liberalidade do governante.⁷⁴⁸

Esse dever do Estado decorre, em paralelo, da realidade atual brasileira, bastante divorciada dos ideais propagados pela CF/88, com altos níveis de desigualdade e ineficácia de serviços públicos essenciais, em que pese os avanços sociais que se vislumbraram na história recente brasileira, a exemplo dos índices de acesso à educação.

De outro lado, a obrigatoriedade da Administração Pública adotar planos ou programas de fomento decorre, ainda, da incidência do regime jurídico administrativo, sobretudo de um dos seus pilares, o princípio da indisponibilidade do interesse público⁷⁴⁹, que exige do Poder Público o implemento de medidas de incentivo e promoção dos particulares, voltadas à efetivação de direitos fundamentais.

A incidência do princípio da indisponibilidade do interesse público propõe,

⁷⁴⁵ JUSTEN FILHO, Marçal; JORDÃO, Eduardo Ferreira. Contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. **Revista Internacional de Contratos Públicos**, n.1, fev. 2013.

⁷⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. p. 57-59.

⁷⁴⁷ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011.

⁷⁴⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**, p. 178

⁷⁴⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 56.

segundo Adriana da Costa Ricardo Schier, que “a Administração Pública não pode dispor da cura dos interesses da coletividade e, por isso, as competências que lhe são outorgadas pelo ordenamento jurídico constituem-se como dever inalienável”⁷⁵⁰. Daí decorre a ideia de que, no que se refere ao fomento, a concretização desse princípio impõe “reconhecer um dever ao Poder Público de implementar as medidas de incentivo e promoção dos particulares, voltadas à efetivação do desenvolvimento nacional”.⁷⁵¹

Na mesma linha, Rafael Valim pondera que cabe ao Estado o dever de realizar fomento, para fins de promoção do desenvolvimento, haja vista que “coloca-se uma situação coativa: o interesse público [...] tem que ser prosseguido, uma vez que a lei assim determinou”.⁷⁵²

Nesse panorama, mesmo que não se possa reconhecer um direito público subjetivo aos indivíduos de exigirem, em concreto, medidas específicas de fomento, ao contrário do serviço público, em relação ao qual os cidadãos possuem o direito de exigí-lo⁷⁵³, não nos parece adequado, diante do acima aludido, identificar no fomento, na linha do que sustenta Célia Cunha Mello, uma mera expectativa de direito dos interessados e da sociedade em geral de sua implementação discricionária.⁷⁵⁴

O fomento, como atividade administrativa, não pode ser vislumbrado como mera liberalidade do governante de plantão, havendo um dever por parte deste de implementar medidas de fomento, planejadas e previstas em políticas públicas, de acordo com as necessidades específicas no momento de sua elaboração.⁷⁵⁵

Tal visão, inclusive, permite “trazer ao debate um argumento que poderá auxiliar no controle de omissão na proteção de direitos sociais na formulação das políticas públicas, notadamente em face da discussão sobre a escassez de recursos”.⁷⁵⁶

Gustavo Justino de Oliveira, neste ponto, alerta que, “mesmo diante da

⁷⁵⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**, p. 156.

⁷⁵¹ Idem.

⁷⁵² VALIM, Rafael. Op. cit., p. 83.

⁷⁵³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**, p. 179.

⁷⁵⁴ MELLO, Célia Cunha. Op. cit., p. 56.

⁷⁵⁵ VALLE, Vanice Regina Lírío do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. p. 39-42.

⁷⁵⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**, p. 179-180.

escassez de recursos públicos, o Estado não poderá se isentar de suas responsabilidades nesse campo. A ele cumprirá promover uma série de outras ações (v.g. fomento, regulação, parcerias), as quais igualmente visam promover os valores fundamentais constitucionalmente consagrados”.⁷⁵⁷

Em outras palavras, o fomento figura como mecanismo de controle de omissão em políticas públicas, resolvendo ou remediando a ausência de atuação do Estado, normalmente justificada pela escassez de recursos públicos (reserva do possível).

Mesmo num contexto de crise financeira, com altas demandas por serviços públicos de qualidade, “o recurso às parcerias com o setor privado, a partir da atuação fomentadora do Poder Público, mostra-se como importante alternativa.”⁷⁵⁸

Na esfera do direito à educação básica, em que pese o *caput* do artigo 213 da CF/88 tenha limitado a destinação de recursos públicos às escolas públicas, estabelecendo cláusula de exceção em relação às entidades sem finalidade lucrativa, o seu §1º., disciplinou que os recursos públicos poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

O artigo 70, VI, da LDB, por sua vez, trata da concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, considerando como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

No entanto, é mister ter-se em mente que o fomento deverá figurar como complementar à prestação de serviços públicos, jamais como substituto, face ao desenho estabelecido pela CF/88 e a adoção de um Estado Social e Democrático de Direito.

Uma noção de fomento que o visualize como substituto do serviço público demanda admitir um modelo de Estado Subsidiário, garantindo que este atue, como visto, apenas quando a iniciativa privada não for capaz de realizar os direitos fundamentais, quadro que se evidencia incompatível com o desenho de Estado escolhido pelo legislador constituinte originário de 1988.

⁷⁵⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., 2009.

⁷⁵⁸ OLIVEIRA, Rafael Arruda. Op. cit., p. 53-60.

Deve figurar o fomento, portanto, ao lado do serviço público, como instrumento à realização de atividades de interesse público e voltado ao acesso de bens juridicamente protegidos pelos direitos fundamentais.

Para Sílvio Luís Ferreira da Rocha”:

A questão fundamental, no entanto, é saber se a Administração pode, livremente, optar por formas jurídicas de atuação, isto é, se ela pode substituir meios diretos de agir por meios indiretos. Penso que não. Dado o teor do texto constitucional que disciplina o agir da Administração Pública [...] a atividade administrativa de fomento, enquanto subsidiária, não desonera a Administração de atuar, de modo direto, na prestação de serviços, como os de saúde e os de educação.⁷⁵⁹

Esse também é o entendimento de Alberto Shinji Higa:

Para ser mais claro: do exame dos dispositivos constitucionais que atribuem à sociedade civil a participação e a colaboração com o Estado para o alcance e a efetivação de direitos sociais considerados de relevante interesse público, vale dizer, que admitem a incidência da atividade administrativa de fomento, não há autorização para a substituição do Poder Público pela iniciativa privada nessas áreas, mas apenas uma atuação complementar desta última.⁷⁶⁰

Assim, o Poder Público, ao tempo em que possui a responsabilidade de assegurar a todos o acesso ao direito fundamental à educação básica de qualidade, sendo esse o fundamento de vinculação à prestação de serviços públicos nos termos da CF/88, deverá (e não apenas poderá) utilizar-se de medidas de fomento como um complemento da sua atuação, nas hipóteses em que a parceria com o particular se mostre pertinente ao atendimento do interesse público e à ampliação da fruição do direito.

É que, diante do desenho de Estado Social e Democrático de Direito adotado pela CF/88 e do reconhecimento do serviço público (e seu regime jurídico) como direito fundamental (e, portanto, cláusula pétrea), a eventual implementação de ferramentas de fomento na educação básica demanda a (re)leitura do instituto, afastando-se de contornos alinhados ao princípio da subsidiariedade.

É nesse panorama que se legitimam os instrumentos de fomento na educação básica, inserindo-se complementarmente aos serviços públicos, ou seja, sem que o Estado descure das suas competências diretas, em decorrência de um

⁷⁵⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 32.

⁷⁶⁰ HIGA, Alberto Shinji. Op. cit., p. 10-36, 2011.

planejamento para garantir a todos, de imediato ou, ao menos, com maior brevidade, o acesso à educação básica de qualidade.

Nessa ótica, instrumentos de fomento foram manejados com vistas à cooperação com serviços públicos de educação no transcorrer da história do Brasil, sobretudo ao incentivo da pesquisa e ensino superior, a exemplo do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)⁷⁶¹ e da Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES)⁷⁶².

De uma iniciativa federal, nascida junto com o CNPq, é digno de nota o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), cujo objetivo é fomentar a formação de recursos humanos para a pesquisa.

Outra experiência que merece registro é o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que financia estudantes do ensino superior em instituições privadas, criado por meio da Medida Provisória n. 1.827/1999, posteriormente reeditada pela Medida Provisória n. 2.094-28/2001, que foi convertida na Lei n. 10.260/2001 (atualmente a matéria encontra-se regulada pela Lei n. 13.530, de 07 de dezembro de 2017).⁷⁶³

Cite-se, ainda, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pelo Governo Federal em 2004, através da MP n. 213/2004, convertida na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 1995 e regulamentada pelo Decreto n. 5.493/05.

Tal programa oferece bolsas de estudo aos alunos brasileiros, de baixa renda e que ainda não tenham diploma de nível superior, matriculados em instituições privadas de ensino superior, renunciando o Poder Público, em troca, de arrecadar receitas tributárias.⁷⁶⁴

Na esfera da educação básica, é possível identificar, na realidade das redes de ensino do Brasil, parcerias para fins de oferta de vagas, sobretudo na etapa infantil, via manejo de fomento.

No município de São Paulo, por exemplo, no ano de 2012, de um total de

⁷⁶¹ BRASIL. Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro/RJ, 29 dez. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1310.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

⁷⁶² BRASIL. Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro/ RJ, 13 jul. 1951. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

⁷⁶³ BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Disponível em: <<http://fies.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

⁷⁶⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Universidade para Todos (Prouni)**. Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br/o_prouni.php>. Acesso em: 10 dez. 2019.

1494 equipamentos em funcionamento, 815 possuía parceria com o município⁷⁶⁵, em formato no qual as entidades privadas recebiam fomento *per capita* para seus funcionamentos.⁷⁶⁶

Outros municípios paulistas, como Hortolândia e Piracicaba, também desenvolveram políticas públicas de fomento, na década de 2000, para oferta de vagas na educação infantil. Denominado Bolsa-Creche, o programa considerava um valor determinado por estudante, atendendo crianças que não obtinham vagas em escolas de educação infantil da rede municipal de ensino.⁷⁶⁷

O Distrito Federal também implementou política de fomento denominada Bolsa-Creche, desde 2016, com o intuito de atender crianças da faixa etária de 4 a 5 anos que não estivessem matriculadas nas redes pública ou privada de ensino.⁷⁶⁸

No entanto, para além de figurar complementarmente aos serviços públicos em vista de garantir o acesso ou universalização, instrumentos de fomento podem colaborar para assegurar a qualidade na educação básica, atuando sobre insumos ou condições sem os quais não se atinge tal desiderato.

Fatores como a merenda escolar, como acima referido, devem ser vislumbrados para se alcançar a qualidade na educação básica, na dimensão relacionada aos estudantes, uma vez que com boa saúde e nutrição os alunos aprendem melhor.

O estado do Paraná, nesse panorama, regulamentou, em março de 2020 (Decreto n. 4.211), Lei Estadual n. 16.751/10 que instituiu a alimentação escolar orgânica, sem agrotóxicos, em todo o sistema estadual de ensino fundamental e médio do Paraná, em vista de melhorar a qualidade da merenda das mais de 2 mil escolas estaduais, até chegar a 100% da merenda em 2030 (atualmente, 8% da alimentação escolar é orgânica).⁷⁶⁹

Para tanto, uma das estratégias principais é o fomento de pequenos agricultores que trabalham com a produção agroecológica e familiar (atualmente

⁷⁶⁵ ADRIÃO, Theresa; FRANCO, Dalva de Souza; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Privatização das creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n.3, p. 80-96, set./dez. 2019.

⁷⁶⁶ FRANCO, Dalva de Souza. Op. cit., 2015.

⁷⁶⁷ ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: uma análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 2009, p. 68-82.

⁷⁶⁸ PEIXOTO, Fábio Augusto Carvalho; SANTORO, Luiz Eduardo Duarte Palermo. WANDERLEY, Vilmário Júnior de Paula. Op. cit., p. 87.

⁷⁶⁹ PARANÁ. Agência de Notícias. **Merenda nas escolas estaduais será 100% orgânica até 2030**. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=103564&tit=Merenda-nas-escolas-estaduais-sera-100-organica-ate-2030>>. Acesso em: 03 set. 2020.

60% é proveniente da agricultura familiar).⁷⁷⁰

Outro fator de relevância para a qualidade na educação básica é o acesso à internet e uso de tecnologias digitais nas escolas, conforme disposto na Estratégia 7.15 do PNE/2014.

Em 2017, o Governo Federal instituiu o Programa de Inovação Educação Conectada, via Decreto n. 9.204/2017, tendo por objetivo geral apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica.⁷⁷¹

Para implementação do programa, previu-se o fomento da iniciativa privada em vista de assegurar condições necessárias para a inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica.⁷⁷²

Vê-se no artigo 4º, VII, do Decreto n. 9.204/2017, que o programa contará com ações de fomento ao desenvolvimento e à disseminação de recursos didáticos digitais, preferencialmente em formato aberto, prevendo apoio técnico e financeiro pelo BNDES para acelerar os seus objetivos.⁷⁷³

É legítimo e devido ao Estado brasileiro planejar práticas de fomento, a exemplo de vouchers ou outros modelos quaisquer, de acordo com suas demandas, que podem se apresentar extremamente relevantes, a exemplo de: (i) atingir melhores metas educacionais com as quais se comprometeu; (ii) formar atletas de alta performance; (iii) aprimorar o acesso ao ensino infantil, diante de momentânea insuficiência de vagas; (iv) reduzir desigualdades (facilitar acesso dos mais pobres a ensino básico de melhor qualidade), etc., sem descuidar, entretanto, de seu dever de prestar serviços públicos, em vista a garantir a máxima efetividade ao direito fundamental a uma educação básica de qualidade.

É nessa quadra que se devem debater os limites e as possibilidades da atividade de fomento público na educação básica pública brasileira, atentando-se para que se respeite a opção da CF/88 e figure como medida de colaboração ou cooperação aos serviços públicos, sem olvidar a devida conformidade ao regime jurídico-administrativo.

Compete ao Estado Social o dever de olhar a educação como instrumento de

⁷⁷⁰ Idem.

⁷⁷¹ BRASIL, Ministério da Educação. **Programa de Inovação Educação Conectada**. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>>. Acesso em 25 ago. 2020.

⁷⁷² Idem.

⁷⁷³ Idem.

desenvolvimento humano, de emancipação e preparo para o exercício da cidadania, sendo que, para além de sua consagração como direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

A adoção de políticas públicas de fomento na educação básica, nesse contexto, deve estar ancorada no princípio da socialidade, demandando a criação de condições para que parceiros privados possam estender aos cidadãos, como complemento de serviços públicos de ensino básico, maior acesso ao direito fundamental à educação de qualidade.

O cenário constitucional, assim, não legitima a proposição de cortes orçamentários ou a destinação, em regime de substituição em vez de complementação, de verbas de escolas públicas a parcerias com o setor privado em detrimento do orçamento público educacional, que coloquem em risco a sustentabilidade da gestão pedagógica democrática do ensino e em cheque o dever constitucional do Estado de oferecer ensino público básico de qualidade.

Steven J. Klees e D. Brent Edwards Jr., ao criticarem as medidas educacionais implementadas sob a luz do princípio da subsidiariedade nos Estados Unidos, destacaram:

Quase nenhuma reforma educacional recomendou mais investimentos. Ao contrário, em muitos casos, o objetivo explícito da reforma era cortar custos. Ocasionalmente, recomendava-se gastar um pouco mais em livros didáticos, na formação contínua de professores, na educação das meninas, mas, na prática, quase não foram alocados novos recursos. [...] Para fornecer uma educação básica adequada para todas as crianças do mundo, requer-se um comprometimento significativo de recursos. [...] O mais próximo disso é a atenção dada aos professores, os quais são vistos, em geral, como um problema laboral. [...] Além disso, ao se generalizar ideias de que não há alternativa, que o essencial são os resultados, e não os insumos, que os professores são os inimigos, que os governos são incompetentes e corruptos e que, por isso, devemos privatizar e cobrar taxas aos usuários para acesso a serviços sociais, generalizam-se análises enganosas e politicamente descontextualizadas. Em um mundo onde alguns países gastam US\$100 ou menos por aluno/ano na escola primária, esse argumento é obsceno. [...]

Na educação, precisamos de uma gestão local participativa, integrada por professores, pais, alunos com acesso a recursos suficientes para pôr em prática a mudança. [...] É óbvio aquilo de que os estudantes precisam: professores bem formados, pagos com o suficiente para que lhes seja permitido dedicar-se em tempo integral ao ensino; bons livros e outros recursos didáticos; turmas suficientemente pequenas para que os professores possam ensinar e incentivar o amor e o interesse pela aprendizagem; edifícios que ofereçam ambiente propício à aprendizagem.

Se isso não estiver no horizonte, a educação como um direito continuará a ser uma falsa promessa.⁷⁷⁴

Portanto, as parcerias para a oferta de educação básica devem estar alicerçadas na disposição do Poder Público de dar valor ao texto constitucional de 1988, promovendo, a um só tempo, frenagem no ímpeto neoliberal de avanço da iniciativa privada sobre espaços que democraticamente não lhe são permitidos, e fomento da atuação privada em regime de cooperação a ação estatal, de forma a contribuir para a universalização do acesso ao serviço de educação básica e incrementar os indicadores, em vista a garantir a máxima efetividade ao direito fundamental a uma educação básica de qualidade.

⁷⁷⁴ KLESS, Steven J.; EDWARDS Jr, D. Brent. Privatização da educação: experiências dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 20, n. 60, pp. 11-30, jan./mar. 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a mirada do Estado Social e Democrático de Direito, a CF/88 elevou a educação a direito fundamental social, catalogando-a no artigo 6º, caput, e, ao construir um sistema constitucional educacional, a partir do artigo 205, a ela ofereceu também fundamentalidade material.

Nesse cenário, conquanto seja dever constitucional do Estado o provimento de prestações, fáticas e normativas, para concretizar o direito à qualidade na educação básica pública, constitucionalizado pelo princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, CF/88), a pesquisa trouxe à baila, inicialmente, o questionamento sobre em que medida tais ações se deixam vincular juridicamente.

Nessa esteira, sustentou-se que o direito à qualidade do ensino é o direito à máxima qualidade, a ser conquistada à luz do contexto fático ou jurídico vigente. A sua concretização demanda a assunção da opção pela maximização de seu conteúdo jurídico, à luz da teoria dogmática dos princípios de Robert Alexy, figurando como mandamento de otimização.

A adoção dessa perspectiva de não exclusão ou limitação apriorística de qualquer pretensão prestacional da qualidade educacional, permite legitimar, *prima facie*, diversas dimensões da qualidade do ensino.

Desse horizonte decorreu o desafio à investigação sobre o que pode contemplar o conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino básico público, identificando-se, de um lado, uma agenda reducionista, calcada em diretrizes de liberdade de escolha, competição e responsabilização, e, de outro, a defesa de uma qualidade pautada em um conjunto amplo de condições e processos, voltados à realização do desenvolvimento sustentável, cidadania e direitos humanos através da educação.

A primeira feição, que se afigura com raízes no ideário neoliberal e sob o discurso de um papel subsidiário do Estado, assume uma suposta posição de fracasso da escola pública, argumentando a incapacidade do Estado de gerir a educação com qualidade e propondo a redefinição dos papéis na gestão da educação.

Amparado em um alinhamento estratégico de organizações internacionais e grupos empresariais, esse movimento advoga a importação de lógicas e valores do setor privado pelo público, tais como eficientismo, política de resultados e

responsabilização dos atores (professores, estudantes e escolas), relacionando a qualidade da educação à garantia de competitividade e visando a formação para o mercado de trabalho.

No Brasil, essa noção reduzida (mercadológica) de padrão de qualidade da educação vem ganhando espaço a partir de reformas do microssistema jurídico educacional desde a década de 1990, representadas, especialmente, por políticas de avaliação externa e em larga escala, ranqueamentos e padronização estreita dos currículos (base curricular comum).

A crítica enfatizada no trabalho sobre os exames externos e em larga escala, a exemplo do IDEB e PISA que se desenvolvem com o objetivo de proporcionar melhores condições para o sistema produtivo, é, sobretudo, de que eles não resultam em um processo reflexivo sobre a relação entre indicadores e resultados, em vista de provocar intervenções necessárias à alteração da realidade da qualidade educacional básica.

Ao contrário, seu uso tem servido para promover a redução do ensino a conteúdos monitorados pelos testes, restritos a língua portuguesa, matemática e, eventualmente, ciências, ou seja, o currículo passa a ser traduzido em ensinar para os exames, um fim em si mesmo.

Exemplos desse modelo na realidade recente brasileira são a Base Nacional Comum Curricular e a Reforma do Ensino Médio, ambos de 2017, que se apresentam com caráter explicitamente tecnicista em clara sintonia com uma visão utilitarista de qualidade na educação básica.

Os exames de larga escala funcionam, também, para intensificar a relação entre resultados das avaliações e responsabilizações ou prêmios, em uma lógica instrumental de custo-benefício preocupada exclusiva ou majoritariamente com a formação para o mercado de trabalho, de onde emergem discursos meritocráticos e de indiferença à desigualdade, sem contextualização com as condições intra e extraescolares.

Responsabiliza-se a escola, seus profissionais e alunos pelo resultado alcançado, como se tivessem capacidade de, isoladamente, modificar a realidade que os cerca, em uma política semelhante a desenvolvida nos Estados Unidos desde a década de 1990, cuja experiência, conforme conclusões expostas na pesquisa, evidenciam o insucesso na busca pela qualidade educacional.

Nesse cenário, a punição pode recair sobre escolas públicas que atendem a uma população socialmente mais vulnerável, cidadãos que deveriam ser incluídos, inclusive por meio de uma escola de qualidade, gerando riscos de intensificação de processos de segregação e de seleção educacional e social.

Essa delimitação estreita da qualidade educacional básica, conforme conclui a investigação, em que pese angariar justificativa constitucional *prima facie*, não resiste ao processo de concretização em vista da maximização do direito, evidenciando-se insuficiente à tutela do direito fundamental.

Nesse caminho em busca da maximização da qualidade do direito à educação básica pública, é devido almejar-se, além de conhecimentos padronizados em reduzidas disciplinas, a cognição de valores e atitudes, que se façam presentes no currículo e no projeto político pedagógico democrático da escola, e que permitam agregar habilidades relevantes para uma visão crítica do mundo e para construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O que se propõe, nesse horizonte, é uma educação para o desenvolvimento sustentável e para a cidadania, que vise a promoção de valores de paz e igualdade, assim como a alteridade, a empatia e o respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos, tendo por escopo formar pessoas com conhecimentos, competências e valores aptos a protagonizar efetivas mudanças na sociedade.

O conteúdo do direito à educação básica de qualidade, assim, não pode se limitar ao rendimento escolar, nem ser tomado como mera referência para o estabelecimento de competição entre estudantes e/ou instituições de ensino.

A proposta fulcrada na emancipação para a cidadania e no desenvolvimento sustentável deve ultrapassar a noção de educação utilitarista ou bancária, que sirva apenas para oferecer pessoas qualificadas para o mundo da economia ou para adaptá-las a um emprego, atingindo uma concepção ampla e humanista de educação ao longo de toda a vida, concebida como condição de desenvolvimento harmonioso e contínuo da pessoa.

Uma educação com qualidade é caracterizada, nesse horizonte, por um conjunto de fatores intra e extraescolares, delineados em dimensões diversas, que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar.

Muitos desses elementos intra e extraescolares, referidos em estudos de fôlego como os da UNICEF, da UNESCO, de Salomão Barros Ximenes e da Ação Educativa, já figuram na ordem jurídica brasileira, a exemplo do ECA, da LDB e do PNE/2014, a delimitar, de forma mais ampla, o conteúdo da qualidade na educação básica pública.

O PNE/2014, especialmente, organizado como uma agenda progressiva de cumprimento de metas, com dispositivos inseridos em um cronograma de prazos e tarefas distribuídas ao longo de sua vigência, claramente propõe um avanço em relação à realidade, uma vez que as condições objetivas de oferta (estrutura, recursos materiais e humanos) da maioria das escolas públicas de ensino básico brasileiras não condiz com o que é necessário para garantir o direito à educação básica para todas as pessoas com qualidade e equidade.

Nesse panorama, destacam-se na pesquisa metas e estratégias estabelecidas no PNE/2014, em sintonia com a Agenda 2030 da ONU (ODS4), voltadas à valorização dos profissionais da educação básica pública, à infraestrutura e à avaliação da qualidade educacional via SINAEB, além do custeio público da educação básica, elementos essenciais à qualidade.

No que concerne ao fator financiamento da educação básica pública, a pesquisa enfatizou o desenho realizado pelo legislador ordinário do PNE/2014 no sentido da necessidade de maior aporte de recursos financeiros para as instituições educativas, relacionando a qualidade ao custeio via valor aplicado por estudante, ou seja, parâmetros de custo aluno-qualidade (CAQ) e custo aluno-qualidade inicial (CAQi).

O CAQ representa a busca pela concretização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento. Visa o custeio próximo daquele realizado por países desenvolvidos, tendo em vista noções de escola com boa infraestrutura e qualidade, considerando que o investimento público por aluno no Brasil no ensino básico é de menos da metade que a média dos países da OCDE.

O CAQi, por sua vez, determina as condições mínimas para o ensino básico, como meta a ser atingida brevemente, considerando condições como formação dos profissionais da educação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados,

tamanho das turmas, além de insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas e materiais didáticos.

Na missão de otimização do direito fundamental à qualidade na educação básica, destacou a pesquisa, ainda, o protagonismo da União e a importância do federalismo cooperativo, a se operacionalizar via Sistema Nacional de Educação, Consórcios Públicos e FUNDEB.

Quanto ao FUNDEB, ganhou relevo no trabalho o recente advento da EC n. 108/2020, decorrente da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 26/2020, que, dentre diversas inovações importantes em vista de uma educação básica pública de qualidade, garante considerável aumento dos recursos aplicados pela União no FUNDEB (art. 212A, IV e V) e constitucionaliza o SINAEB e o CAQi (art. 211, §7º.), majorando o custeio e definindo meios adequados de controle dos gastos e resultados.

Após a tentativa de traçar um conteúdo amplo do direito à educação básica de qualidade, a investigação se desenvolveu sobre instrumentos para sua concretização: serviço público e fomento.

Na primeira perspectiva, a pesquisa orientou no sentido de que compete ao Estado a prestação do serviço público, primariamente, como garantia fundamental, para a busca de uma educação básica de qualidade em vista do desenvolvimento sustentável e da promoção da cidadania.

Sustentou-se a manutenção do serviço público como a principal ferramenta de que dispõe a Administração Pública para satisfação do referido direito fundamental, figurando, no magistério de Adriana da Costa Ricardo Schier, como um “projeto de resistência” contra as investidas neoliberais que abalaram o tradicional regime jurídico-administrativo na década de 1990.⁷⁷⁵

Mesmo no que concerne aos serviços sociais ou serviços públicos não exclusivos do Estado (sem exclusividade titularidade estatal), dentre os quais se encontra a educação básica, que podem ser prestados pela iniciativa privada a título próprio (direito da iniciativa privada), a Administração Pública não está autorizada a deixar de prestá-los, dever que lhe é inafastável, não havendo que se falar em papel subsidiário do Poder Público em relação ao mercado.

⁷⁷⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. p. 139

Na sequência, ponderou a pesquisa sobre os limites à delegação do serviço público de educação básica aos particulares no Brasil, com olhos direcionados as duas fases da gestão pedagógica no âmbito das escolas públicas: planejamento e execução.

No que atine à primeira fase, em que repousam os princípios da gestão democrática da educação e do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a construção da política pública educacional, a compreender os fins, programas, metas e objetivos a serem alcançados por meio do ensino público, qualifica-se como exclusiva atividade de Estado, que, como tal, afigura-se indelegável.

Nessa direção, experiências como as contratações de sistemas privados de ensino implicam lesão aos referidos princípios e redução da autonomia pedagógica do professor, cuidando, amplamente, da delegação para o setor privado da definição do que ensinar, do como ensinar e do quando ensinar.

De outro lado, para além da interferência na formulação da política pública educacional, o privado acaba influenciando o público também na segunda fase da gestão pedagógica, sob a forma de delegação ou parcerias em serviços públicos educacionais relacionados à atividade pedagógica propriamente dita.

Nesse cenário, a pesquisa se desenvolveu sobre os limites presentes na ordem jurídica à delegação aos particulares, a exemplo do disposto no artigo 208 da CF/88 (quanto à delegação para iniciativa privada lucrativa); artigo 213 da CF/88 (limitação na direção de recursos públicos, ressalvadas as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não lucrativa); e ensino público em estabelecimentos oficiais, com profissionais recrutados exclusivamente por concurso público de provas e títulos (art. 37, II; incisos IV e V do art. 206; §§ 1º.; e 2º. do art. 208, todos da CF/88).

Destacou-se que o manejo de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada deve se dar em conformidade com a proposta constitucional de desenvolvimento, atentando-se para o potencial de comprometimento da sustentabilidade da gestão pública futura dos serviços públicos.⁷⁷⁶

Nessa perspectiva, refletiu-se sobre a admissão de concessões administrativas como ferramentas que podem legitimamente ser utilizadas pelos entes federados, para delegação de serviços públicos educacionais de apoio

⁷⁷⁶ NOHARA, Irene Patrícia. Op. cit., p. 184-203.

(atividades-meio), capazes de colaborar substancialmente no oferecimento de condições elementares para a consecução de um processo educativo de qualidade.

Em linha de remate, diante do quadro atual da educação básica pública, com deficiências na qualidade e subfinanciamento, sustentou-se que o Estado tem o dever de buscar, também pela via do fomento, de forma planejada, a criação de condições para que parceiros privados possam estender aos cidadãos, como um complemento da atuação via serviço público, o acesso ao direito fundamental à educação básica de qualidade, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Dito de outra forma, reconheceu-se a legitimidade de a Administração Pública atuar em parceria com os particulares via fomento, desde que, na leitura constitucional, tal ferramenta seja manejada como um complemento da atuação via serviço público (divorciado do critério de subsidiariedade).

Figura o fomento da educação básica, na presente pesquisa, portanto, como valioso instrumento do Estado Social e Democrático de Direito para consecução de sua finalidade de oferecer, a todos, educação básica de qualidade, não se tratando de uma atividade subsidiária, mas de uma atuação planejada do Estado.

Ante o exposto, é possível concluir que é preciso batalhar contra a ilusão da solução fácil para os problemas na qualidade da educação básica pública brasileira. Os caminhos, apesar de perceptíveis, são complexos e tortuosos, demandando coragem e altivez para trilhá-los.

Somente através desses caminhos é possível a aproximação da máxima realização da qualidade na educação básica pública, capaz de prestigiar o desenvolvimento sustentável, aprimorar os direitos humanos e promover oportunidades à transformação e emancipação para a cidadania.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da Qualidade da Educação**: ampliando a participação na avaliação educacional. Disponível em: <<http://www.indicadoreseducacao.org.br/download-indique/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: uma análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 2009, p. 68-82.

ADRIÃO, Theresa. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Revista Educação e Filosofia Uberlândia**, v. 28, n. especial, p.263-282, 2014.

_____.; GARCIA, Teise de Oliveira G.; BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena; PAIVA, Gustavo Bottura; XIMENES, Salomão Barros. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade**, vol.37, n.134, Campinas, jan./mar. 2016

_____. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

_____. FRANCO, Dalva de Souza; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Privatização das creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n.3, p. 80-96, set./dez. 2019.

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Portugal: IEP/CEEP/Universidade do Minho, 1998.

AKKARI, Abdeljalil. Construção histórica de um sistema dual de ensino e indefinição de fronteiras das redes pública e privada no Brasil. **Revista Diálogo Educacional**, v. 11, n. 33, p. 471-496, 2011.

_____. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educacional**, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013.

AMARAL, Nelson Cardoso. Os 10% do PIB como promotor da qualidade da educação: uma análise considerando os resultados do PISA e os valores aplicados

por estudante em diversos países. In: GOUVEIA, A. B.; REZENDE PINTO, J. M.; FERNANDES, M. D. E. (Org.). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**, Campo Grande: Oeste, 2015. v. 1, p. 61-82.

_____. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS, **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-83, jan./jun. 2015.

_____. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017.

ANDERSON, Perry. Neoliberalismo: um balance provisório. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusion social**. Buenos Aires: Libronauta Argentina, 2ª. ed., 2005, p. 25-37.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**, 3ª. ed., Coimbra: Almedina, 2004.

APPLE, Michael W. A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? **Currículo, Cultura e Sociedade**, v. 11, p. 59-91, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, v. 237, p. 1-6, 2004.

_____. **Direito dos serviços públicos**. 1ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARAÚJO, Lean Antonio Ferreira de. **(In)aplicabilidade do princípio da reserva do possível nas decisões dos Tribunais Superiores na efetividade da política pública de Educação obrigatória e gratuita – afastamento das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado em Direito). PUC/RS, 2019.

ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Revista Educação & Sociedade**, vol. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

BALL, Stephen J. Performatividade, Privatização e Pós-Estado do Bem-Estar. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

_____; YOUDELL, Deborah. Hidden Privatisation in Public Education. Preliminary Report, Education International. 5th **World Congress Institute of Education**, University of London, jul. 2007, p. 19-20.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia 2020 para a Educação: Aprendizagem para Todos**. Resumo executivo, 2011. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/461751468336853263/pdf/644870WP00PORT00Box03615380PUBLICO.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BANDEIRA, Paulo Sergio. Investimento público na educação privada: os vouchers como instrumento de alcance da qualidade educacional. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v.4, n. 1, pp. 317-335, jan./jun. 2018.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; NOVAES, Gláucia Franco. **Avaliação institucional na educação básica: retrospectiva e questionamentos**. Revista Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 27, n. 65, p. 314-345, maio/ago. 2016.

BASTOS, Alexandre Marucci; SOUZA, Claudio Benedito Gomide de. A educação e a sustentabilidade: o desafio de um paradigma e a década da educação para o

desenvolvimento sustentável da UNESCO (2005-2014). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação - Unesp**, v. 8, n. 1, p. 208-240, 2013.

BASTOS, Remo Moreira Brito. Escolas Charter: a locomotiva do ‘trem da alegria’ empresarial que dilacera a educação pública básica estadunidense. **Cadernos de Educação – UFPel**, n. 57, p. 144-165, jul./dez. 2017.

BELEM, Bruno Moraes Faria Monteiro. A concessão administrativa nos serviços de relevância social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 11, n. 44, p. 165-189, abr./jun. 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. A administração pública dos cupons. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 set. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-06/estado-economia-administracao-publica-cupons>>. Acesso em: 08 set. 2020.

BESERRA, Ana Carolina Mantovani. **Políticas públicas de avaliação e direito a educação de qualidade no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, n. 241, p.159-175, jul./set. 2005.

BOLÍVAR, Antônio. Avaliação institucional: entre o rendimento de contas e a melhoria interna. **Revista Gestão em Ação**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 37-60, jan./abr. 2006.

BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. **Escritos sobre derechos fundamentales**. BadenBaden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 25^a. ed, São Paulo: Malheiros, 2010.

BOURDIEU, Pierre. La esencia del neoliberalismo. **Le Monde**, Disponível em: <http://www.curriqui.es/archivos_pdf/Decrecimiento/Neoliberalismo_Pierre_Bordieu.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro/RJ, 29 dez. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1310.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro/ RJ, 13 jul. 1951. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 91.452 de 19 de agosto de 1985** - Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências, Brasília, 1985. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.069/1990**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**, Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.131/1995**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm>. Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.424/1996**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm>. Acesso em: 29 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.448/1997**, Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9448.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.637**, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento da Educação**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/2191-plano-nacional-pdf/file>>. Acesso em 03 ago. 2020.

BRASIL, IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007 séries estatísticas**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ECE373>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.494/2007**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 29 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.738/2008**, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Documento final da Conferência Nacional de Educação de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 15/2011** - Restabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas, vol. 3, Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20731>. Acesso em: 17. abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923**, julgada em 16.04.2015, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Destaques do Education at a Glance**, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal”** – Subsídios à análise da proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016. Brasília, 2016. p. 36/37. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/et-12-2016-impactos-do-novo-regime-fiscal-subsidios-a-analise-da-proposta-de-emenda-a-constituicao-pec-no-241-2016>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Base Nacional Comum Curricular**, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.html>. Acesso em: 22 mai. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. **Programa de Inovação Educação Conectada**. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>>. Acesso em 25 ago. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Destaques do Education at a Glance**, 2018, p. 1-12.

BRASIL. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cadernos ODS – ODS 4, o que mostra o retrato do Brasil**, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Provinha Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/provinha-brasil>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ideb**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 15 jul 2020.

BRASIL. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Indicadores de ensino básico brasileiro relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável numa perspectiva internacional comparada**. 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9803>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 121, n. 1, jan./abr. 1996.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, 1998.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Revista Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.

CAETANO, Maria Raquel. Educação no contexto de crise do capital e as relações entre estado, mercado e terceiro setor nas políticas educacionais. **Laplage em Revista**, vol.4, n.2, p.153-168, mai./ago. 2018.

_____. Os sujeitos e a proposta educacional da base nacional comum curricular: entre o público e o privado. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n.3, p. 118-136, set./dez. 2019.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. A Educação: Direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine Righetti. (Org.). **Direito à Educação. Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Programa UNITWIN/ Cátedra UNESCO/ Edusp, 2009, p. 19-38.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** 2018, p. 30. Disponível em: <<https://campanha.org.br/caqi-caq/>>. Acesso em 28 jul. 2020.

_____. **Plano Nacional de Educação: 6 anos de descumprimento**. Disponível em: <<https://campanha.org.br/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. Coimbra:Coimbra Editora, 1988.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a. ed. Coimbra: Almedida, 2003.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa Pellanda. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In. **Economia para poucos**: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. Org. Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira. São Paulo/SP: Editora Autonomia Literária, 2018, p. 98-127.

CARNOY, Martin; MCEWAN, Patrick. Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan. **Choosing choice: School choice in international perspective**, p. 24-44, 2003.

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

CARTA AOS PROFESSORES. Disponível em: <<http://redehumanizaus.net/94743-ler-escrever-e-saber-aritmetica-so-serao-importantes-se-fizerem-nossas-criancas-mais-humanas/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CARVALHO, André Roncaglia de; PINTO, Élide Graziane; e XIMENES, Salomão Barros. É hora de tratar a educação como investimento público. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-hora-de-tratar-a-educacao-como-investimento-publico/#_ftnref3>. Acesso em: 12 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^a., ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccoS Revista Científica**, n. 37, p. 111-126, mai./ago, 2015.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**, 7^a. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, tomo I.

_____. **Derecho Administrativo**, 7^a. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, tomo II, p. 345-346.

CASSIO, Fernando L. Base Nacional Comum Curricular: ponto de saturação e retrocesso na educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 239-253, jul./out. 2018.

_____; GOULART, Débora Cristina; XIMENES, Salomão Barros. Contratos de Impacto Social na Rede Estadual de São Paulo: Nova Modalidade de Parceria Público-Privada no Brasil. *Revista Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 26, n. 130, out. 2018.

CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES. **National charter school study**, 2013. Disponível em: <<https://credo.stanford.edu/publications/national-charter-school-study>>. Acesso em 15 ago. 2020. Tradução livre.

CENTER FOR PUBLIC EDUCATION, **School choice: what the research says**. 2015. Disponível em:

<<http://www.centerforpubliceducation.org/main-menu/policies/school-choice-what-the-research-says-at-a-glance/school-choice-what-the-research-says-full-report-pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2020. Tradução livre.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHIRINÉA, Andréia Melanda. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CIDH. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. Disponível em:

<http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. **Guedes quer implantar “gigantesco vouchers para educação”**. Disponível em: <<https://contee.org.br/guedes-quer-implantar-gigantesco-vouchers-para-educacao/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CORREA, Bianca Cristina; ADRIÃO, Thereza. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 6-13, set. 2010.

COSSE, Gustavo. Voucher educacional: nova e discutível panaceia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

COSTA, Denise Souza. **Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Marilda de Oliveira. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 35, n. 1, p. 159-179, jan./abr. 2019.

CUNHA, Rina Nogueira D. da. **Aplicação de vouchers para incentivo a educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado Direito), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar no Brasil: o público e o privado. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, v. 4, n. 1, p. 143-158, mar./ago. 2006.

_____. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Portugal, n. 12, p. 109-139, 1994.

_____. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Revista Educação e Sociedade**, vol.25, n.87, mai./ago. 2004.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Brasília: Cortez Editora, 10ª. ed., 2006.

DELPIAZZO, Carlos E. Instrumentalidad de la función administrativa para el logro de la justicia social. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, UniBrasil, v. 24, n. 3, p. 119-137, set./dez.2019.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Maria Carolina Nogueira, GUEDES, Patricia Mota. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010, p. 26-27.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007.

_____. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019.

DUARTE, Natalia de Souza. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP**, Brasília, v. 94, n. 237, p. 343-363, maio/ago. 2013.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELIEZER, Cristina Rezende; SOUSA, Lorena Ribeiro de Carvalho; FERREIRA, Helena Maria. O PNEDH como ferramenta de consolidação e expansão dos direitos humanos. **Revista Olhares** – Unifesp, v. 8, n. 2, p. 63-80, ago. 2020.

ENGUITA, Mariano Fernandes. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILLI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 93-110.

FACCHINATTO, Renan Marcondes. Aplicabilidade do regime jurídico do instituto da Parceria Público-Privada ao setor educacional. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 357-370, p. 367.

FARIA, Luzardo. Transformações na prestação de serviços públicos no Brasil: entre exclusividade, subsidiariedade e concorrência. In: BORDAS, Eduardo; GUIMARÃES, Edgar; REYNA, Justo; GABARDO, Emerson (Coord.). **A existência digna e a Administração Pública do Século XXI**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 221-230.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Parcerias público-privadas: uma alternativa para a educação brasileira. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, jan./jun. 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 8ª. ed., 2006.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. **Cadernos de Pesquisa**, n. 88, p. 18-29, 1994.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público: um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 1, n. 12, p. 133-168, p. 141-165, abr./jun. 2003.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, n. 1, p. 63-91, jan./ju. 2014.

FONSECA, Dora Maria Ramos. A avaliação das organizações educativas e a regulação pelo discurso gestor. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2020.

FORTES JUNIOR, Mario Jorge Tenorio. **Federalismo cooperativo na educação básica e a alternativa consorcial**. São Paulo, Tese (Doutorado em Direito), Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.

FRANCO, Dalva de Souza. **As creches na educação paulistana (2002-2012)**. Tese. Doutorado em Educação. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 18ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª. ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013

_____. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3ª. ed., Belo Horizonte: Fórum, Fórum, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, abr. 2007.

_____. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.35, n.129, p.1085-1114, out./dez., 2014.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 1ª. ed., 9ª impressão, 1969.

_____. The Promise of Vouchers. **The Wall Street Journal**, 2005. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/SB113374845791113764>>. Acesso em: 10 jul. 2020. Tradução livre.

_____. **Livre Para Escolher**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015, p. 271.

FRYER, Roland G. Teacher incentives and student achievement: evidence from New York city public schools. **Journal of Labor Economics**, v. 31, n. 2, p. 373-427, 2013.

FURTADO, Celso. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento** Rio de Janeiro: Contraponto, Coleção Arquivos Celso Furtado, vol. 4, 2011.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Dialética, 2002.

_____. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GADOTTI, Moacir. **Educar para a sustentabilidade**: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008.

GALDINO, Flavio. **Introdução à Teoria dos custos dos Direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALL, Norman; GUEDES, Patricia Mota. **A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil**. 2009, p. 96. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/14-reforma-educacional-ny_1510177191.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

GARCIA, Berenice Rocha Zabbot; VOIGT, Jane Mery Richter. O lugar das práticas curriculares diante do avanço da lógica privada sobre o setor público: o Emiti em Santa Catarina. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2020. Disponível em: <www.upf.br/seer/index.php/rep>. Acesso em: 18 de abr. 2020.

GATTI, Bernadete. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 7-18, mai./ago. 2009.

GIMENO SACRISTÁN, José. **En busca del sentido de la educación**. Madrid: Ediciones Morata. 2013.

GONZALEZ, Cristiani Pereira de Moraes; BORGES, Maria Creuza De Araújo. A EDH na educação básica segundo o PMEDH e o PNEDH: direito universal e prática que resguarda a diversidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, UniBrasil, v. 24, n. 2, p. 315-337, mai./ago. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 7ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

GUERRA, Sérgio. Direito administrativo e a nova hermenêutica: uma releitura do modelo regulatório brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 243, p. 168-203, set./dez. 2006.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada: caracterização dos tipos legais e aspectos nucleares de seu regime jurídico**. Curitiba, Tese (Doutorado em Direito), UFPR, 2008.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. Dissertação (Mestrado em Educação), USP, 2010.

HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

_____. **La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales**, Madrid: Dykinson, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**- UniBrasil, v. 14, n. 14.1, p. 618-688, ago./dez. 2013.

_____. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.p. 133-168.

_____. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, Unisinos, n. 11, v. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 20-21.

HARVEY, David. **O neoliberalismo – história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2ª. ed., 2011.

HIGA, Alberto Shinji. A Construção do Conceito da Atividade Administrativa de Fomento. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 10-36, 2011.

HYPOLITO, Álvaro Moreira; JORGE, Tiago. OCDE, Pisa e avaliação em larga escala no Brasil: algumas implicações. **Sisyphus Journal of Education**, v. 8, n. 1, p.10-27, 2020.

HONÓRIO, Cláudia. **Olhares sobre o mínimo existencial em julgados brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Direito), UFPR, Curitiba, 2009.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

HSIEH, Chang-Tai; URQUIOLA, Miguel. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's voucher program. **Journal of Public Economics**, v. 90, n. 8-9, p. 1477-1503, 2006.

INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

INEP. **PISA**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em:

<<http://inep.gov.br/web/guest/acoes-internacionais/pisa/resultados>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

INEP. **PISA**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://inep.gov.br/artigo2/-/asset_publisher/GngVoM7TApe5/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206?inheritRedirect=false>. Acesso em: 23 jul. 2020.

JIMENEZ, Susana. A política educacional brasileira e o plano de desenvolvimento da Educação (PDE): uma crítica para além do concerto democrático. In: JIMENEZ, S.; RABELO, J.; MENDES SEGUNDO, M. (Org.). **Marxismo, educação e lutas de classes**: pressupostos ontológicos e desdobramentos ídeo-políticos. Fortaleza: EdUECE, 2010. p. 15.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: RT, 2014.

_____. JORDÃO, Eduardo Ferreira. Contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. **Revista Internacional de Contratos Públicos**, n. 1, fev. 2013.

KLESS, Steven J.; EDWARDS Jr, D. Brent. Privatização da educação: experiências dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 20, n. 60, pp. 11-30, jan./mar. 2015.

KUENZER, Acacia Zeneida. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 331-354, abr./jun. 2017.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma Empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHAES, Joao Paulo de Almeida (Org.) et al. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412

LELLIS, Lélío Maximino. **Princípios constitucionais do ensino e efeitos de sua infração pelo Estado**. São Paulo, Tese (Doutorado em Direito), PUC/SP, 2015.

LIMA, Carolina Alves de Souza. A conquista da educação como direito fundamental. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, ano 9, n. 32, p. 1130-1131, maio/ago. 2015.

LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica**: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Tese (Doutorado em Educação), UFRS, 2016.

LIMA, Licínio C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**, vol. 21, n. 38, out/dez. 2011.

LIMA, Marcela Catini de. Eficácia e efetividade do direito à educação enquanto direito fundamental social à luz da Constituição de 1988. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia** - Unibrasil, vol. 7, n. 7, p. 352-378, jan./jun. 2010.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **Racionalização do gasto público**: custo/benefício da educação básica sob o regime da concessão. Curitiba: Juruá, 2011.

LIMA, Roger Pena de; CASTIONE, Remi. As organizações sociais na educação: o caso da educação infantil no Distrito Federal. **Jornal de Políticas Educacionais - Universidade Federal do Paraná**, v. 13, n. 3, jan. 2019.

LOUZANO, Paula; SIMIELLI, Lara. Charter Schools: A US Case Study and Implications for Brazil. **Education policy analysis archives**, v. 28, n. 38, 2020.

MAGALHÃES, Giovanna Modé. A privatização da educação no cenário internacional: reflexões sobre a agenda Pós-2015. **Revista Educação: Teoria e Prática**, vol. 25, n.50, p. 402-414, set./dez. 2015.

MAIA FILHO, Osterne; OLIVEIRA, Daniele Kelly; CARMOS, Maurilene do; MORAES, Betânea Moraes. O Empresariamento da Educação: Uma Análise da Reforma Educacional da Década de 1990. In RABELO, Jackline et al. (Org.) **O movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

MAINARDES, Jefferson. As relações entre currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais. In: BAUER, A.; GATTI, A. (orgs.). **Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil** - implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 179-191.

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

MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Parcerias público-privadas como instrumento de desenvolvimento da infraestrutura educacional no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 19, n. 75, p. 195-215, jan./mar. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emmanuel Teófilo; CARVALHO, Juliana Pedrosa. A importância do serviço público de educação superior na igualdade de oportunidades. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 16-23, nov. 2017.

MARTA, Taís Nader; ABUJAMRA, Ana Carolina Peduti. Regime de proteção dos direitos fundamentais sociais: cláusula pétrea ou limite material implícito.. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia** - UniBrasil, v. 7, n. 7, p. 154-173, jan./jun. 2010.

MARTINS, Elita Betania de Andrade. Educação na lógica de mercado: reflexos nas falas dos profissionais das escolas. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n.3, p. 195-214, set./dez. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21^a. ed., Belo Horizonte, Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32^a. ed.. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Valdelaine da Rosa; PERONI, Vera Maria Vidal. Estado, mercado e formas de privatização: a influência dos think tanks na política educacional brasileira. **Revista Espaço Pedagógico**, v. 27, n. 1, Passo Fundo, p. 65-88, jan./abr. 2020.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico – A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2ª. ed., 2018.

MENEZES, Janaína. A vinculação constitucional de recursos para a educação - os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Unicamp, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun. 2008.

MENEZES-FILHO, N. A. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. Instituto Futuro Brasil; Ibmec-SP; FEA-USP, 2010.

MIRANDA, Estela Maria. La política educativa como negocio. Ajuste presupuestario, discurso meritocrático y el “davos” de la educación en Argentina (2015-2019). **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 9-29, jan./abr. 2020. Disponível em: <www.upf.br/seer/index.php/rep>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

MIRANDA, Maura da Silva; CUNHA, Maria Couto; PEREIRA, Rodrigo da Silva. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020.

MISES, Ludwig v. **Seis Lições**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

_____. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público- privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, p. 7, maio/jun./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 20.

MONJE, Marin, Jennifer Stephanie. **Políticas públicas de educação infantil no Chile e no Brasil**: tensões e tendências sobre a gestão local como eixo de qualidade. São Paulo, Dissertação (mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2017.

MORAIS, Edima Verônica. **Utilizações das Escolas de Referência em Ensino Médio pelo Governo do Estado de Pernambuco: uma análise do Programa de Educação Integral**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Pernambuco, 2013, p. 139.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 401.

MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.923/DF e o papel do Estado e das Organizações Sociais na concretização dos direitos sociais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, p. 375-387, set./dez. 2016.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Parcerias Público-privadas na educação pública: análise da possibilidade de transferência da gestão pedagógica. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 19-30, fev. 2015.

MUELLER, Rafael Rodrigo; CECHINEL, André. A privatização da educação brasileira e a BNCC do Ensino Médio: parceria para as competências socioemocionais. **Revista Educação – UFSM**, v.45, 2020.

NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito**, p. 145-174, 1999.

NASCIMENTO, Thamyras Fernanda Cândido de Lima; SILVA, Katharine Ninive Pinto. A hegemonia das avaliações externas e a noção de qualidade que permeia a política de educação integral do Estado de Pernambuco. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 9, n. 2, p. 306-321, mai./ago. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 5, n. 2, p. 184-203, jul./dez. 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

_____. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra, Coimbra Editora., 2010.

_____. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 2018.

NOZICK, Robert. **Anarquía, Estado y Utopía**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1991.

NOZU, Washington Cesar Shoiti; RIBEIRO, Eduardo Adão; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Educação em direitos humanos na educação básica: indicadores da produção científica. **Revista Olhares – Unifesp**, v. 8, n. 2, p. 63-80, ago. 2020.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Organizações sociais na educação: análise jurídica segundo o parâmetro constitucional e a legislação educacional. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs**, Belo Horizonte, ano 11, n. 21, p. 9-28, jan./jun. 2017.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 423-462, 2003.

OCDE. **PISA em Foco: As bolsas escolares estão associadas à equidade em educação?** Paris, vol. 20, 2012, p.1-4. Disponível em:<<https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20EM%20FOCO%20N%C2%B020.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

OCDE. **PISA em Foco: Os países estão caminhando em direção a sistemas educacionais mais igualitários?** Paris, vol. 25, 2013, p.1-4. Disponível em:<http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/pisa_em_foco/2013/pisa_em_foco_n25.pdf> . Acesso em: 26 jul. 2020.

OCDE. **Education at a Glance 2018**. Disponível em:<http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_Nota_sobre_o_Brasil.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

OCDE. **Education at a Glance 2020**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm/?refcode=20190209ig>>. Acesso em: 11 set. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estatuto jurídico do terceiro setor e desenvolvimento: conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania, à luz dos 20 anos da Constituição de 1988. **Revista de Direito do Terceiro Setor RDTS**, ano 3, n. 5, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias na educação pública com entidades do Terceiro Setor: limites e possibilidades na atividade de fomento. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, ano 14, n. 163, p. 53-60, jul. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p.5-24, jan./abr., 2005.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2012.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Declaração Internacional sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2000**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015**. Disponível em: <>. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH. **Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 20 de jul. 2020. <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>

_____. UNICEF. **Defining Quality in Education de 2000**. Disponível em: <<https://www.right-to-education.org/resource/defining-quality-education>>. Acesso em: 12 jul. 2020. Tradução livre

_____. UNESCO. **Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative**. Paris: Unesco, 2005. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137333>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PARANÁ. Agência de Notícias. **Merenda nas escolas estaduais será 100% orgânica até 2030**. Disponível em:

<<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=103564&tit=Merenda-nas-escolas-estaduais-sera-100-organica-ate-2030>>. Acesso em: 03 set. 2020.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: Avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. 33, p. 78-95, mar. 2009. Disponível em: . Acesso em 10 jan. 2017.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v.44, n.152, p.424-448, abr./jun. 2014.

PEDRÓ, Francesc. Deconstruyendo los puentes de PISA: Del análisis de resultados a la prescripción política. **Revista Española de Educación Comparada**, vol. 19, p. 139-172, 2012.

PEIXOTO, Fábio Augusto Carvalho; SANTORO, Luiz Eduardo Duarte Palermo. WANDERLEY, Vilmário Júnior de Paula. Análise da viabilidade do modelo de voucher educacional no Brasil. In: **Pensamento jurídico e relações sociais**. Org. Douglas Santos Mezacasa. Ponta Grossa/PR: Editora Atena, 2020, p. 84.

PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. **O Pisa como parâmetro de qualidade para as políticas educacionais no Brasil e na Espanha: pressupostos epistemológicos**. Tese (Doutorado em Educação), UFPR, 2016.

PERBONI, Fabio. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente-SP, 2016.

PEREIRA, Gisele Adriana Maciel. **O Pisa como parâmetro de qualidade para as políticas educacionais no Brasil e na Espanha: pressupostos epistemológicos**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Paraná, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. PERONI, Vera (org.). Brasília: Liber Livro Editora Ltda, 2013, p. 9-32.

_____. **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

_____. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil**. Tese (promoção a Professor Titular da Carreira do Magistério Superior), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

_____; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação Projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015

_____; BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Aspectos das parcerias público/privadas na gestão da educação básica no Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra: implicações para a democracia**. Disponível em: <https://www.sbec.fe.unicamp.br/pf-sbec/eventos/eventos-realizados/6o-encontro-internacional-da-sociedade-brasileira-de-educacao-comparada/vera_maria_vidal_peroni.pdf>. Acesso em 12 mai. 2020.

PIAGET, JEAN. **Para onde vai a educação**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia.C. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: Do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de sítio fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 39, n. 145, pp. 980-1003, out/dez. 2018.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PORTUGAL. Presidência da República. **Constituição da República Portuguesa**, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

POZAS, Luís Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento em el Derecho Administrativo, **Revista de Estudios Políticos**, 1949.

PRADO, Mauricio Almeida. **O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada**. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração de Empresas de São Paulo FGV, 2012.

RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROBERTSON, Susan. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p-283-302, ago. 2012.

_____; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez 2012.

ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

RODRIGUES, César Augusto. O Programa “Educação: Compromisso de São Paulo” e o “Novo Modelo de Escola de Tempo Integral”: crítica à incorporação dos valores

da lógica empresarial na educação escolar pública. **Revista HISTEDBR**, Campinas/SP, v. 20, p. 1-23, 2020.

ROSSI, Pedro; DWECK, Ester. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016.

SAHLBERG, Pasi. How GERM is infecting schools around the world? 2012. PasiSahlberg.com. Disponível em: <<https://pasisahlberg.com/text-test/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

SALLES, Marcus Maures de. **O novo direito internacional do desenvolvimento: conceitos e fundamentos contemporâneos**. CadernosProlam/USP: São Paulo, 2013.

SANCHÍS, Luis Prieto. **Justicia constitucional y derechos fundamentales**. Trotta: Madrid, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13^a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

_____. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**, 7^a. ed, São Paulo: Saraiva, 2018.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p.1231- 1255, out. 2007.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento Revista e Educação**, UFF, ano 3, n. 4, p. 54-84, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. **Cenários do direito administrativo. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, p. 21-56, 2004.

_____. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Editora Ithala, 2016.

_____. **Fomento – Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Ithala, 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional**. Porto Alegre: Editora Sergio Antônio Fabris, 1999.

_____. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O Serviço Público Adequado e a Cláusula de Proibição de Retrocesso Social. **Revista de Direito da Administração Pública**, UFF, ano 2, v. 2, n. 1, p. 204-224, jan./jun. 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARD, Elton Luiz. O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan/abr. 2013.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENA, Paulo. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n.2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais, n. 798, p. 23-50, 2002.

_____. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIQUEIRA E SILVA, Filomena. **Parcerias Público-Privadas em Educação – Novos arranjos na Agenda Internacional da Educação**. 2015. 149f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 104.

SOARES, José Francisco. Measuring cognitive achievement gaps and inequalities: : The case of Brazil. **International Journal of Educational Research**, v. 45, p. 176-187, 2006.

SOUZA, Fábio Araujo de; FLORES, Souza e Maria Marta Lopes. Organização Social de educação em Goiás: incertezas e contradições. **Revista Poiesis Pedagógica** - UFG, v. 16, n.1, p. 55-66, jul./dez. 2018.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Editora Casa da Palavra, 2018.

SOUZA, Sandra Zákia de. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Revista Avaliação**, vol.19, n. 2, Sorocaba, jul 2014.

_____; Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set./2003.

_____. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

SPRINGER, Matthew; PANE, John F.; LE, Vi-Nhuan; MCCAFFREY, Daniel F.; BURNS, Susan Freeman; HAMILTON, Laura S.; STECHER, Brian M. Team pay for performance: experimental evidence from the round Rock Pilot Project on Team Incentives. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 34, n. 4, p. 367–390, Dec. 2012.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; INOMATA, Adriana. Restrições, Privações e Violações de Direitos Constitucionais Fundamentais. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n.32, p.85-104, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2017/10/N.32-06.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Projetos de lei de parcerias público-privadas. Análise e sugestões**. Mimeo, 2004.

_____. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Presidência, STA 318-RS, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20.4.2009, DJe 27.4.2009.

_____. 2ª Turma. REExt. 464143 AgR-SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.12.2009, DJe 19.02.2010.

SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU 1048/2020-Plenário. 29/4/2020. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/2226020196.PROC/%20/%20>>. Acesso em 04 jul. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do PNE**. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metadados/17-valorizacao-professor/indicadores>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: Ingo Wolfgang Sarlet (Org.) **Direitos Fundamentais Sociais**: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**, v. 2, p. 125-193, 1996.

TOURINHO, Rita. **Concurso público no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TREVIÑO, Ernesto, MINTROP, Rick, VILLALOBOS, Cristóbal, & ORDENES, Miguel. **What Might Happen If School Vouchers and Privatization of Schools Were to Become Universal in the U.S.**: Learning from a National Test Case - Chile. National Education Policy Center, 2018. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/publication/chilean-voucher>>. Acesso em 19 set. 2020.

UNESCO/OREALC. **Medición de la calidad de la educación básica**: Por qué, cómo y para qué? Una propuesta sobre el mejoramiento de la calidad y las nuevas demandas de información. UNESCO/OREALC. 2. ed. Santiago, Chile, 1994.

_____. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília: Unesco/Orealc, 2007, p. 29. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150585>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

_____. **Responsabilização na educação**: cumprir nossos compromissos. Relatório de Monitoramento Global da Educação – Resumo, 2018. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>>. Acesso em 04 ago. 2020.

USP. **Declaração dos Direitos da Criança de 1959**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Forum, 2009.

_____. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011.

VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VÁZQUEZ , Jaime Moreles; GARCIA, Sara Aliria Jiménez. La política educativa como negocio. Transversalidad y privatización de la educación en México a partir de dos casos. **Revista Espaço Pedagógico** - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Educação, vol. 27, n. 1, p. 30-48, jan./abr. 2020.

VEIGA, João Marcos. Base Nacional Comum: currículo para a educação básica em disputa. **Associação Nacional de Pós-graduação em Educação (ANPED)**, Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/base-nacional-comum-curriculo-para-a-educacao-basica-em-disputa>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

XIMENES, Salomão Barros. Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento. In: ABMP, Todos pela educação (org). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.312-334.

_____. **Direito à qualidade na educação básica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Limitações infraconstitucionais aos direitos fundamentais. RFD- **Revista da Faculdade de Direito** - UERJ, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

ZIBAS, Dagmar M. L. A Revolta dos Pinguins e o novo pacto educacional chileno. **Revista Brasileira de Educação**, vol.13, n.38, p.199-220, 2008.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da Terceirização na Administração Pública**. Coleção Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2014.