

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: COMPREENSÕES TEÓRICAS E NORMATIVAS¹

QUALITY OF EDUCATION: THEORETICAL AND NORMATIVE UNDERSTANDINGS

MACHADO, Elka Cândida de Oliveira

FONSECA, Maria Aparecida Rodrigues da

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira

Resumo: Este texto tem por objetivo refletir sobre as diferentes compreensões da qualidade da educação que envolvem questões teóricas e normativas. O artigo apresenta três questões: a primeira diz respeito às compreensões teóricas sobre o termo qualidade. A segunda questão trata das normas acerca da qualidade enquanto princípio que norteia a educação. A terceira, analisa as condições macrosociais e microsociais que devem ser consideradas na análise da qualidade. Para tanto, a metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica e documental, de caráter qualitativo. A complexidade e dinamicidade do termo qualidade que se constitui em princípio norteador da educação, envolve abordagens divergentes e convergentes quanto à sua finalidade, titularidade e amplitude que se configuram nas intenções para a sua consecução.

Palavras-Chave: Educação. Qualidade. Normas. Compreensões. Condições.

Abstract: This text aims to reflect on the different understandings of the quality of education that involve theoretical and normative issues. The article presents three questions: the first concerns the theoretical understandings about the term quality. The second question deals with the norms about quality as a guiding principle in education. The third, analyzes the macrosocial and microsocial conditions that must be considered in the quality analysis. For that, the methodology used is the bibliographic and documentary research, of qualitative character. The complexity and dynamics of the term quality, which constitutes the guiding principle of education, involves divergent and converging approaches as to its purpose, ownership and breadth that are configured in the intentions for its achievement.

¹ Resultado de parte da pesquisa com apoio do CNPq intitulada Políticas de Expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil: Regulação, Qualidade e Inovação em Questão (2018/2022) - Coordenadora-geral da pesquisa: Professora Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima.

Keywords: Education. Quality. Norms. Understandings. Conditions.

Introdução

A qualidade é um conceito histórico que se altera no tempo e no espaço (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203).

A epígrafe acima aborda a dinamicidade e, por conseguinte, a complexidade da discussão a respeito do termo qualidade, evidenciando que a constituição desse conceito se dá em processos históricos, específicos e a partir de questões ligadas às demandas e necessidades sociais. Autores como Silva *et al.* (2009) e Dourado e Oliveira (2009) explicitam a questão da complexidade que envolve o tema. O desafio quanto à sua compreensão torna-se gigantesco, porquanto em um país de extensão territorial e de formação histórico-cultural como o Brasil em que a delimitação do tema assume a mesma proporção (COSTA JÚNIOR; COSTA, 2014).

Refletir sobre a construção conceitual da qualidade requer uma abordagem social que parte do aspecto macro para o micro, numa investigação sobre “as dimensões e condições que interferem na efetividade de uma educação de qualidade” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 7), bem assim, nos conceitos normativos que a contemplem. O caminho metodológico percorrido para esta discussão ocorre por meio de estudo bibliográfico sobre a temática, além de levantamento documental. Assim, para a aproximação do objeto em estudo, conta-se com as produções a respeito da acepção teórico normativa e os aspectos sociais da qualidade da educação básica.

Esse texto está dividido em três partes. Na primeira são apresentadas algumas concepções teóricas embasadas em Ramos (1994), Real (2008) e Silva (2009), a respeito da qualidade da educação. Na segunda estão expostos aspectos normativos contemporâneos, em que se discute a qualidade na perspectiva da Constituição de 1988, na Lei nº 13.005/2014, na Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei nº 9.394/96 - Diretrizes e Bases da Educação. Na terceira, propõe-se analisar os aspectos sociais e seus impactos na qualidade da educação, com base nos referenciais de Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Silva (2009).

O que se pretende é compreender o conceito sobre a qualidade da educação básica,

contribuindo com a efetividade de uma educação pública de qualidade como dever do Estado e direitos de todos.

Compreensões teóricas da qualidade da educação

Analisar o termo qualidade é uma tarefa complexa. Arelada à qualidade, ainda que de forma implícita, está a questão da “não qualidade”, abordada por Real (2008), como base argumentativa de documentos regulatórios e em decorrência de um processo de disputas forjadas no campo educacional. O sentido de oposição à qualidade pode ser evidenciado mediante a evolução das formas distintas da educação, conforme indicado por Oliveira e Araújo (2005): a) na qualidade fixada por uma oferta insuficiente; b) na qualidade percebida pelos contínuos problemas apresentados no decorrer da formação educativa; c) na qualidade aferida por sistemas avaliativos padronizados de aplicação generalizada.

Real (2008) argumenta sobre a necessidade de compreensão das condicionantes da qualidade relativas ao conceito, aos titulares e às intenções quanto à sua aplicação que geram questionamentos acerca da acepção do termo. Desse modo, o que significa uma educação de qualidade? Qualidade para quem? Qualidade sob qual perspectiva? Possivelmente, serão encontradas diferentes respostas a essas indagações, a depender dos significantes e significados que podem ser atribuídos a essa palavra.

No que se refere à educação de qualidade, há perspectivas sobre qualidade total e social. Ramos (1994), ao defender a excelência na educação a partir da qualidade total, aponta para uma qualidade que incida em menores custos, cujo ideário esteja constituído de acordo com a ótica de mercado de empresas privadas, mas que pode ser empregada em qualquer tipo de organização humana. Afirma ainda o autor, “que os teóricos da Qualidade Total comumente conceituam qualidade como o atendimento dos interesses desejados e de necessidades do cliente” (RAMOS, 1994, p. 17).

Em contraposição à vertente mercadológica e de qualidade total, Silva (2009) afirma ainda que conceitos pautados em critérios econômicos se sujeitam às incertezas e imperfeições do mercado e se contrapõem às questões sociais. A concepção de qualidade ancorada na relação entre negociantes e consumidores oscila, tal qual as oscilações financeiras. Da mesma forma,

Silva *et al.* (2009, p. 17) destacam que “uma compreensão mais aprofundada de uma escola de qualidade no Brasil não pode perder de vista a dimensão socioeconômica e cultural, uma vez que o ato educativo se dá em uma sociedade marcada por desigualdades sociais”. Essa discussão centra-se no entendimento de que a educação como prática social ocorre em distintos espaços e ocasiões de forma contínua.

Nessa vertente, Silva (2009) defende a qualidade social da educação, de modo a considerar os estudantes como sujeitos constituintes e constitutivos desse processo resultante de políticas públicas, sociais e de financiamento. Por isso, a autora critica a transposição da qualidade econômica para a educacional, por entender que “[...] a qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas [...] como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores” (SILVA, 2009, p. 225).

Em âmbito social, ou socialmente referenciado, a qualidade da educação que se constitui de forma contínua com as transformações da sociedade relaciona-se tanto os insumos como os aspectos históricos culturais. Nessa perspectiva, Cury (2002) argumenta que, além do caráter cumulativo do conhecimento aferido pelos indicadores externos de avaliação, devem ser consideradas as circunstâncias internas próprias das instituições escolares que condicionam, concomitantemente, a construção do conceito de qualidade.

Logo, a qualidade da educação deve ser pensada para além da perspectiva mercadológica, considerando vários determinantes sociais, “como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, [...] condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202). Dessa forma, a qualidade para a educação implica atender a fatores extraescolares, mas também aos intraescolares.

Verifica-se, portanto, que uma educação de qualidade significa muito mais que dados estatísticos (SILVA, 2009), implica pensá-la em âmbito social, em que se torna polissêmica de múltiplas significações e dimensões (DOURADO; OLIVEIRA, 2009), que perpassam pelas garantias normativas, objeto de análise das próximas linhas.

Compreensão normativa da qualidade da educação

O reconhecimento da educação pela ordem internacional e nacional como direito humano, fundamental, social, dever do Estado e da família, impulsiona continuamente o disciplinamento normativo quanto ao substrato da qualidade e se configura dentro da dimensão social extraescolar e intraescolar apresentada por Dourado, Oliveira e Santos (2007). O texto constitucional provido de força normativa conduz a uma interpretação da qualidade, constituinte e constitutiva da educação, por meios de seus dispositivos.

A educação, de acordo com o art. 205 da Constituição Federal (CF) de 1.988, tem por objetivo o desenvolvimento da pessoa, a preparação para a cidadania efetiva e a sua qualificação como um profissional digno. Para sua concretização, de forma mais justa e igualitária, é necessário que as suas diretrizes estejam determinadas e esboçadas em normas de forma unitária, que indiquem uma mesma interpretação, constituindo-se a qualidade como um mecanismo interpretativo.

A CF (1988) formada por um conjunto normativo de princípios e regras, em seu artigo 206, inova ao englobar princípios à educação (XIMENES, 2014). O inciso VII explicita a importância da qualidade da educação incluindo-a como princípio. Cury (2014, p. 1061) aduz que enquanto “um princípio conceitual, genérico e abstrato, a qualidade ajuda a esclarecer e organizar o real existente em novas bases”.

A análise sobre a qualidade da educação requer, então, a compreensão da diferenciação entre regras e princípios, “ponto de partida para a resposta à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade que permeiam os direitos fundamentais” (ALEXY, 2015, p. 85). Os princípios e regras estão contidos no conceito de normas que dizem o dever-ser, um caráter deontológico.

Por princípios, Alexy (2015, p. 90-91) conceitua por “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”, constituindo-se em mandados de otimização, enquanto as regras são “determinações” dentro dessas possibilidades, que são ou não satisfeitas. Sua validade consiste em fazer o que está por ela determinado.

A análise sobre a solução de colisão entre princípios e de conflitos entre regras é outro aspecto que permite a distinção qualitativa entre regras e princípios visto que “duas normas, se

isoladamente aplicadas, levariam a resultados inconciliáveis entre si, ou seja, a dois juízos concretos de dever-ser jurídico contraditórios” (ALEXY, 2015, p. 92). O conflito entre as regras pode ser solucionado quando uma das regras for declarada inválida ou quando o conflito entre elas for resolvido mediante uma exceção. Como exemplo desta última hipótese, as regras que contêm os termos “salvo” ou “ressalvado” em seu texto que, ao tempo que dizem o dever-ser de algo, permitem casos excepcionais. Neste ponto, importante frisar que em matéria constitucional as normas referentes à educação dispõem de caracterização por determinações, cujo eventual conflito resolver-se-ia pelo conflito de declaração de invalidade de uma das regras, pois ali não constam artigos que apresentem excepcionalidade em seu texto, de modo a apresentar os termos “salvo” ou situações de ressalva nestas determinações. Já a forma de solução para a colisão entre os princípios ocorre pelo fenômeno da ponderação a partir de um pressuposto de que um deles terá que ceder, que um tem precedência sobre o outro, o que não significa que nenhum deles torna-se inválido e sim, que um deles tem maior peso que o outro (ALEXY, 2015).

Outro ponto essencial para a compreensão sobre o princípio que se estende para o princípio da qualidade da educação, encontra-se ainda na distinção entre o caráter *prima facie* dos princípios e definitivo das regras (ALEXY, 2015; XIMENES, 2014). Por se constituírem como mandados de otimização e não mandamentos definitivos, os princípios têm o caráter *prima facie*, exigem “que algo seja realizado na maior medida dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2015, p. 104). As regras, possuem um caráter *a priori* definitivo, já que “exigem que seja feito exatamente aquilo que elas ordenam, elas têm uma determinação da extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas” (ALEXY, 2015, p. 104), mas podem adquirir o caráter *prima facie*, por ocasião da inclusão das cláusulas de exceção.

As reflexões sobre as normas, em especial os princípios, demonstram que o dispositivo constitucional inserido no artigo 206, inciso VII, enquanto um mandado de otimização permite a interpretação de que a educação, de modo geral, em todos os níveis e para todas as faixas etárias, deve contemplar a aceção qualitativa.

Ao discorrer sobre os significados e implicações a partir da teoria dos princípios, Ximenes (2014) destaca:

A exigência de padrão de qualidade como norma maximizadora é ademais, além de teórica e metodologicamente justificável, uma decorrência axiológica da própria prescrição jurídica de fins públicos para a educação, previstos de forma ampla na Constituição de 1.988 e, principalmente, nos tratados internacionais de direitos humanos. A qualidade, neste sentido, é expressão da dimensão interna (material) do ensino, ou seja, das condições de oferta, da gestão e dos processos educativos, responsáveis por assegurar que tais fins ou resultados relevantes sejam alcançados. Sem esses requisitos, ainda que se universalizem disponibilidade e acesso, terá fracassado a educação enquanto bem público universal e enquanto direito fundamental de dimensão coletiva. É, portanto, ao lado da dimensão externa (formal) representada pelo acesso e pelos dados de permanência e conclusão, também conteúdo característico do direito à educação (XIMENES, 2014, p. 119).

A concepção sobre qualidade perpassa por vários artigos constitucionais tendo em conta que a educação “só pode ter como própria de sua natureza a qualidade” (CURY, 2014, p. 1059). A carta política ratifica, em seu artigo 208, § 2º, que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. O termo “irregular” permite uma inferência, um contraponto quanto à qualidade da educação como uma forma de definição negativa. De acordo com Ferreira (2001, p. 339), o termo irregular denota “não regular, anormal; inconstante; contrário à lei ou à justiça”. Para Cabral e Di Giorgi (2012, p. 120), “a oferta irregular da Educação Básica pode ser caracterizada como a ausência ou deficiência na qualidade desse ensino”, compreendendo assim, uma situação caracterizadora de um oferecimento de educação desprovida ou deficiente de qualidade.

Em arremate à perspectiva de princípio como mandado de otimização, a qualidade da educação encontra forte amparo no artigo 3º - outra fundamental passagem da CF (1988):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os objetivos fundamentais constantes deste artigo norteiam toda a ação estatal, sendo considerados condicionantes da efetivação dos direitos insertos no texto constitucional,

incluindo-se a educação, que destes fins não pode se afastar. Isso importa dizer que tais objetivos, que têm função teleológica, influenciam na premissa de educação com qualidade, prevista no Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Título VIII (Da Ordem Social), artigos 205 a 214, além de outros preceitos contidos na CF (1988), “até porque, sem uma educação de qualidade, é impossível alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dispostos neste artigo 3º” (CABRAL; DI GIORGI, 2012, p. 119).

Ademais, ao se constituir em um dever estatal significa que cabe ao Poder Público proceder ao suficiente e contínuo aparelhamento quanto ao fornecimento de serviços educacionais de modo a ampliar as condições de igualdade de fruição do direito; e que todas as normas relacionadas à atividade sejam interpretadas de acordo com os fins para a educação (ARNESSEN, 2010). Como garantia da qualidade, o artigo 214 da CF (1988) determina a criação de um plano nacional para organização de sistema nacional de educação que fixa metas e diretrizes para o alcance qualitativo da educação. Em reforço ao dever de prestação estatal da educação, o artigo 211, organiza as responsabilidades dos entes federados em regime de colaboração pelo qual à União cabe a “função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

A qualidade da educação está relacionada ao financiamento previsto no artigo 212 da CF (1988), em que todos os entes federados são obrigados a fazer o devido investimento, sendo nunca menos de 18% pela União e 25% pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Tais preceitos importam em assegurar o padrão de qualidade sustentada pelo artigo 206, inciso VII (BRASIL, 1988).

Cury (2018) apresenta que a trajetória normativa acerca do financiamento da educação é carregada por progressos e retrocessos. Marco na implantação de um fundo compulsório mediante a subvinculação constitucional de recursos para a educação se deu em 1997, com a entrada em vigor do Fundef que foi substituído pelo Fundeb em 2007, com caráter transitório, visto que com duração até 2020.

Enquanto condicionante do direito e da qualidade da educação, foi instituído pela Lei

nº 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024, um instrumento de planejamento orientativo, com potencialidade de epicentro das políticas públicas educacionais (DOURADO, 2016). A qualidade da educação encontra-se expressa nas diretrizes previstas no artigo 2º, conforme o inciso IV, todavia, é constituinte e constitutiva dos múltiplos processos delineados em todo artigo 2º. Dentre as metas constantes do PNE, a meta 20, reforça a necessidade de ampliação do investimento público em educação pública no patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País, em 2018 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, em 2024.

Como retrocesso nesta trajetória do financiamento da educação, a EC nº 95/2016 introduziu um duro regime fiscal, com duração de 20 anos, pelo qual impossibilita o reajuste acima da inflação relativa ao ano anterior do orçamento do Poder Executivo. Tal medida importa na inviabilização da execução do Plano Nacional (AMARAL, 2016) e, como corolário, na qualidade da educação.

Importante avanço no financiamento, condição para a qualidade da educação, foi a aprovação da EC nº 108, em 27 de agosto de 2020 que incorporou ao texto da CF/88: a) o caráter permanente do FUNDEB (artigo 212-A, I), o que potencializa ações de planejamento efetivo quanto à utilização dos recursos pelo Poder Executivo; b) a inclusão do padrão mínimo de qualidade norteado pelo cálculo Custo Aluno de Qualidade (CAQ) (artigo 211, §7º), que relaciona o financiamento aos insumos escolares, possibilitando condições isonômicas de oferta com qualidade; c) a complementação ao Fundeb pela União do percentual de 23% até 2026 (artigo 212-A, V; artigo 60 do ADCT), podendo representar uma significativa ampliação, posto que atualmente este percentual é de 10%; d) o impedimento quanto à contabilização de gastos quanto à rubrica de manutenção e desenvolvimento do ensino pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal com os profissionais da educação inativos (artigo 212-A, VII); e) a instituição de padrão híbrido quanto à distribuição de recursos provenientes de complementação pela União (artigo 212-A, V), garantindo a equidade no repasse, mecanismo apto a garantir a qualidade de forma igualitária entre os Municípios e, f) a proibição de utilização de receitas da contribuição social do Salário-Educação como fonte da complementação da União (artigo 212-A, XIII) (JACOMINI; PINTO, 2020). Ainda que o progresso e reconhecimento do Fundeb esteja inserido na carta política brasileira e regulamentado pela lei nº 14.113, de 25 de dezembro

de 2020, há necessidade de sua efetiva implementação.

No que se refere à educação básica, em consonância ao artigo 227 da CF (1988), foi adotado um conjunto de proteção legal para crianças e adolescentes, por meio da Lei nº 8.069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Por premissas básicas da proteção legal, declara a titularidade de direitos às faixas etárias de 0 a 18 anos, com o gozo de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, mediante condições que facultem oportunidades para o desenvolvimento integral, de acordo com os artigos 1º a 3º. Além de estabelecer o dever da família, Estado e da sociedade em geral quanto ao ensino (artigo 4º), prevê que ação ou omissão dos direitos fundamentais da criança importa em infração (artigo 5º).

A qualidade da educação pode se averiguada nos casos de oferta irregular que geram responsabilidade administrativa da autoridade competente (artigo 54, § 2º). Ademais, são assegurados pelo artigo 53 deste estatuto: I - a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II e III - o direito de ser respeitados pelos educadores, com a possibilidade de recurso às instâncias escolares superiores caso haja contestação dos critérios avaliativos; IV - o direito de organização e participação em entidades estudantis; e V - o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa da educação básica (BRASIL, 1990). O ECA apresenta ainda, os mecanismos de exigibilidade do direito à educação com qualidade por meio de ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, pela legitimação atribuída pelo artigo 210 ao Ministério Público, aos entes federados e às associações legalmente constituídas a pelo menos um ano destinadas em seus estatutos à defesa dos interesses e direitos protegidos por esta norma.

A Lei nº 9.394/96 - LDB também menciona a temática qualidade em seu texto. A “garantia de padrão de qualidade” consta entre os princípios básicos para o ensino definidos no artigo 3º. Para a consecução da qualidade, a LDB (1996) fixa garantias de: padrões mínimos do ensino, definidos pela quantidade mínima, por aluno de insumos essenciais ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (artigo 4º) o que remete à questão do financiamento da educação; avaliação da qualidade pelo Poder Público no que se refere ao ensino oferecido pela iniciativa privada (artigo 8º) e realização de processo nacional de avaliação do rendimento

escolar, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (artigo 9º); igual padrão de qualidade entre os cursos diurnos e noturnos no curso superior (artigo 46, §4º); monitoramento, mediante levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando a qualidade e expansão (artigo 70); cálculo do custo mínimo aluno (artigo 74) que introduz uma referência mínima para qualidade em contraposição à divisão do montante de recursos disponíveis pelo número de matrículas; ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados para correção das disparidades de acesso e garantia do padrão mínimo de qualidade (artigo 75).

O quadro normativo brasileiro que inova sobre a qualidade da educação, importa então, na necessidade de criação e manutenção de condições próprias de efetivação do princípio constitucional da qualidade da educação como padrão a ser adotado como “uma nova dimensão do direito à educação” (ROMUALDO; ARAÚJO, 2005, p. 21).

Compreensões macrossociais e microssociais

Além das dimensões macrossociais e econômicas determinantes da qualidade da educação encontram-se também as microssociais (SILVA *et al.* 2009, p. 18).

De acordo com esses autores, para a definição da qualidade da educação devem ser consideradas as questões econômicas e macrossociais que se referem àquelas influenciadas por elementos externos à escola, bem como as microssociais, aquelas “propriamente escolares”. Silva *et al.* (2009, p. 18) afirmam ainda que estas questões interferem no processo educacional e em sua qualidade, pois atuam diretamente nos processos pedagógicos, de gestão, formativos e outros ligados diretamente à dinâmica do acesso, permanência e avaliação.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) afirmam que os conceitos de qualidade partem de dimensões extraescolar e intraescolar, com níveis específicos. Com relação à dimensão extraescolar, os autores ressaltam os níveis do espaço social e o do Estado, sendo que no primeiro são evidenciadas as dimensões socioeconômica e cultural daqueles envolvidos no processo, enquanto que no nível estatal são destacadas as dimensões dos direitos - já mencionadas no item anterior, além das obrigações e das garantias.

No que se refere ao nível do espaço social, referidos autores demonstram a necessidade de que a escola se una a outras instâncias de organização, formando uma sociedade educadora,

de forma a garantir a educação básica como direito social. Já no nível do Estado, “a educação de qualidade tem se tornado uma exigência da sociedade atual, assim como a ampliação do tempo de escolarização, o que de certa forma tem contribuído para o entendimento da educação como um bem público e direito social” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 16), importando a educação de qualidade e a universalidade e dever estatal.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam a importância dos elementos extraescolares como definidores de uma escola de qualidade. Entretanto, afirmam que a despeito da sua necessidade, são insuficientes, sendo necessário pensar a qualidade da educação básica na esfera intraescolar, de forma conjunta.

Circunscrita à dimensão intraescolar ou interna da escola, colhem-se as seguintes abordagens apresentadas pelos autores: a) condições de oferta do ensino, b) a gestão e organização do trabalho escolar, c) a formação, profissionalização, a ação pedagógica do professor e o acesso e permanência (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Pela condição de oferta do ensino, “analisa-se, em geral, as condições de instalação da escola, seus materiais permanentes, e de consumo, além de sua manutenção e funcionamento” (SILVA *et al.*, 2009, p. 18). Apontam que, a qualidade da educação é influenciada também pelas questões físicas, bem como, pelo funcionamento técnico e pedagógico da unidade escolar.

A respeito da gestão, os autores inferem que a “definição de qualidade da educação é tarefa complexa porque envolve, contextos, atores e situações diversificadas”, confirmando a importância e a observância do clima organizacional, o tipo e as condições de gestão, a prática pedagógica, dentre outros.

Abordam também o papel do professor, isto é, sua formação, profissionalização e ação pedagógica. Dourado, Oliveira, Santos (2007, p. 27) indicam elementos capazes de “favorecer um desenvolvimento profissional que valoriza a autonomia do professor e o trabalho coletivo, além de apontar para um processo constante de construção da identidade profissional a partir da valorização do estatuto técnico-científico e econômico da profissão”. Por fim, apresentam o enfoque do estudante que abrange “a satisfação e o engajamento ativo do aluno no processo de aprendizagem como fator de fundamental importância na permanência e no desempenho escolar” (p.23). Afirmam que essa questão também envolve diversas possibilidades, uma vez que

A Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais *insumos*. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 6).

Para os autores, "a análise da Qualidade da Educação deve acontecer em uma perspectiva polissêmica, uma vez que esta categoria traz implícita múltiplas significações". (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 3). Nesse raciocínio a problematização da qualidade, principalmente a qualidade da educação, deve acontecer em um contexto reflexivo e analítico, por sua multiplicidade de sentidos, já que pode apresentar mais de um significado nos diversos contextos em que é empregado. Assim, "qualidade da educação implica o mapeamento dos diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo" (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 29).

Pelo exposto, é possível perceber que ao tentar desvelar a complexidade da qualidade da educação é preciso ter a clareza de que ambas as categorias (qualidade e educação) carregam consigo elementos constituintes e constitutivos das relações sociais e das relações político-econômicas. Tais elementos se articulam às dimensões diversas das relações sociais, aos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica da educação, na tradução do "padrão de qualidade" que constitua a possibilidade de exigibilidade do direito.

Considerações

No início desse texto, destacou-se a complexa tarefa da análise teórica, normativa e social da qualidade da educação, decorrente de um processo histórico, cultural e temporal. Ademais, há distintas concepções do termo pautadas em diversas visões de mundo em constantes disputas.

Mediante a análise das compreensões encontradas verificou-se que, na perspectiva teórica, existem várias significações de qualidade. A acepção da qualidade total, com o objetivo de desvelar o conceito e os significados encerrados com destaque para o caráter mercadológico

dessa concepção, pelo qual o processo educativo busca padrões de excelência e de eficácia em atendimento ao aluno-cliente. Essa abordagem que surge do capital e para ele, é refutada por autores que defendem uma educação crítica e emancipadora. Em contraposição às perspectivas teórica da qualidade da educação sob o aspecto total, evidenciou-se a qualidade nas concepções polissêmica, social e ou socialmente referenciada que primam por um processo educacional científico, mas, também constituído em meio aos desafios sociais, pois entende a educação como prática social e cultural.

A acepção normativa da qualidade da educação está amplamente expressa tanto no texto constitucional como nas leis e demonstra uma função teleológica em relação ao padrão a ser perseguido para a educação nacional, visto tratar-se de princípio que demonstra os propósitos a serem estabelecidos.

Como questões determinantes ainda da qualidade da educação, encontram-se as dimensões sociais nos níveis macro e micro, contidas respectivamente, nos contextos extra e intraescolares, elencadas pelas condições de ensino, gestão e organização do trabalho escolar, a formação do professor, além dos aspectos referentes ao acesso e à permanência.

Tais fatores devem ser considerados em conjunto para a tradução de um padrão qualitativo a ser perseguido numa conformação de indicadores que compõem a qualidade da educação.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. (Teoria & direito público). Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, 669 p.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [s.l.], v. 32, n. 3, p. 653-673, dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/>. Acesso em: 15 jul. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>

ARNESEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição de 1988**. 2010. 164p. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27012011-165002/es.php>. Acesso em: 05 Maio 2019.

REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê qualidade e inovação da/na educação: concepções, possibilidades e desafio

ISSN 1984-6576.

E-202139

14

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 jul 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 22 dez. 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 07 jul. 2019.

CABRAL, Karina Melissa e DI GIORGI Cristiano Amaral. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/8412>. Acesso em: 07 jul. 2019.

COSTA, Júnior Antônio, Gil, da; COSTA, Carlos Eduardo de Mira. Apontamentos sobre a Qualidade da Educação no Brasil. **Revista Gestão Universitária**. v. 2, [s.l.], 2014. Disponível em: <http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/apontamentos-sobre-a-qualidade-da-educacao-no-brasil>. Acesso em: 19 jun. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 Jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000401053&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, out. p. 1217-1252, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 out. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684862>.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/8926ad76-ce32-4328-8a26-5139cceddb4?version=1.3>. Acesso em: 24 out. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. O PNE: epicentro das políticas educacionais? *In*: _____ (Org). **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Política de Estado para a educação brasileira**. PNE em Movimento, série 1. Educação Brasileira. Brasília: Inep, 2016, 48 p. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O+-+Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.5/> Acesso em: 15 abr. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 11 fev. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida; MORAES, Karine Nunes de. A Modalidade Educação a Distância no Plano Nacional (2014/2024): Ausências e suas Consequências. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação PNE 2014/2024: Avaliação e Perspectivas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017, p. 173-198.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2001.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PINTO, José Marcelino de Rezende. Apresentação da Seção Temática: Balanço do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 10, out. 2020. ISSN 2236-5907. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/107816>. Acesso em: 24 out. 2020.

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

RAMOS, Cosete. **Excelência na Educação: A escola de qualidade total**. Rio de Janeiro: QualityMark, 1994.

REAL, Giselle Cristina Martins. **Impactos da Avaliação na Educação Superior**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2008.

SILVA, Andréia Ferreira da; OLIVEIRA, João Ferreira de; LOUREIRO, Walderês Nunes. A qualidade na educação básica municipal: políticas, realidade educacional e agenda de pesquisa na área. In: _____ (Org). **A qualidade da educação básica municipal: sistemas e escolas em Goiás**. São Paulo: Xamá, 2009, p. 15-25.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 mar. 2019.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.2.2014.tde-22052015-090529. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22052015-090529/pt-br.php>. Acesso em: 10 Jun. 2019.