

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: IMPRESCINDÍVEL À REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E AO DESENVOLVIMENTO

Quality in education: imperative to the reduction of inequality and development

Camila Rocha Schwenck¹

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Direito Fundamental à Educação. 3. Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito. 4. Desenvolvimento e Educação. 5. Educação e Desigualdade. 6. Padrão de Qualidade na Educação. 7. A Política Pública “Programa de Ensino Integral”. 8. Considerações Finais. Referências bibliográficas.

RESUMO

A educação é direito fundamental que garante aos indivíduos o acesso igualitário às condições mínimas para uma vida digna, sendo essencial ao desenvolvimento do país e à redução das desigualdades sociais. A classificação do Brasil no Índice de Desenvolvimento Humano é rebaixada em razão da reduzida escolaridade da população. Os maiores desafios da educação no Brasil são, atualmente, as altas taxas de repetência e evasão escolar, que possuem relação com a baixa qualidade do ensino. O referencial nacional da qualidade de ensino (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é calculado a partir do desempenho dos alunos em provas de âmbito nacional e na quantidade de alunos que segue o fluxo educacional. Não leva em consideração outras dimensões importantes para a qualidade no ensino, como o corpo de profissionais da educação e as condições materiais das escolas, a proposta pedagógica e os processos de gestão escolar. No presente estudo, essas dimensões são analisadas em sua relação com o incremento da qualidade no sistema educacional. É examinada a política pública “Programa de Ensino Integral”, que tem por objetivo elevar o nível da qualidade do ensino público por meio da ampliação da jornada escolar e implantação de alterações naqueles aspectos considerados relevantes para a diminuição da reprovação e da evasão escolar, bem como à melhoria nos índices de desempenho, garantindo a efetividade do direito à educação.

Palavras-chaves: Direito à educação. Qualidade. Desigualdade. Desenvolvimento.

SUMMARY

Education is a fundamental right that guarantees individuals equal access to the minimum conditions for a decent life, being essential to the development of the country and the reduction of social inequalities. Brazil's ranking on the Human Development Index is downgraded because of the population's low level of education. The major challenges of education in Brazil are currently the high rates of grade repetition and dropout, which are related to the poor quality of education. The national benchmark for educational quality (Basic Education Development Index) is calculated from the performance of students in national tests and the number of students who follow the educational flow. It does not take into account other dimensions that are important to quality in education, such as the teaching workforce and the material conditions of schools, the pedagogical

¹ Qualificação: Procuradora do Estado de São Paulo. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Público e em Direitos Humanos pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

proposal and school management processes. In this study, these dimensions are analysed in their relation with the increase of quality in the educational system. The public policy “Full-time Education Program” is examined, which aims to raise the quality of public education by extending the school day and implementing changes in those aspects considered relevant for the reduction of grade repetition and dropout, as well as to improve performance rates, ensuring the effectiveness of the right to education.

Keywords: Right to education. Quality. Inequality. Development.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo, uma reflexão sobre a relação entre o direito fundamental à educação, as políticas públicas e o desenvolvimento nacional, teve origem em clínicas realizadas no Curso de Especialização *lato sensu* em Direitos Fundamentais e Políticas Públicas da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, na qual foi examinada a política pública “Programa de Ensino Integral”, criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012.

O Brasil, por expressa disposição constitucional, é um Estado Democrático de Direito que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), devendo promover o desenvolvimento nacional necessário ao alcance dela (art. 3º, II).

O direito à educação tem papel fundamental nesse cenário, não somente por tratar-se de direito social, previsto no artigo 6º da Constituição Federal como obrigação do Estado e direito dos cidadãos, mas também por ser elemento necessário ao desenvolvimento social e econômico.

A sociedade brasileira tem avançado na implantação do direito à educação, com a universalização do ensino fundamental, porém, ainda existem grandes desafios no tocante à qualidade do ensino e à quantidade de anos de escolaridade da população, o que inclui a frequência ao ensino médio.

No presente trabalho será examinado em que medida a política pública “Programa de Ensino Integral”, do Estado de São Paulo, que tem por objetivo elevar o nível da qualidade e a abrangência do ensino público, notadamente o ensino médio, é útil ao desenvolvimento nacional, à redução da pobreza e das desigualdades, enfim, ao alcance da dignidade da pessoa humana e ao Estado Democrático de Direito.

2. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A evolução do reconhecimento dos direitos humanos ao longo da história culminou com a previsão expressa deles em textos constitucionais, a partir da idade moderna. Denominados direitos fundamentais, limitam o exercício do poder estatal frente aos cidadãos.

No início, a democracia significava apenas a limitação dos poderes dos governantes, com a afirmação dos direitos individuais e a separação das funções estatais. Mas, com o transcorrer do tempo, a garantia da igualdade de todos perante a lei (direito fundamental individual) demonstrou ser inócua para a maioria da população.

Surgiu então o reconhecimento dos direitos sociais como direitos humanos, para garantir a dignidade das pessoas. O Estado Social de Direito passou a ter a obrigação de intervir diretamente na sociedade, implementando os direitos sociais. Por meio de tais direitos, como educação, saúde, moradia, os indivíduos têm acesso à igualdade de oportunidades na garantia de condições mínimas para uma vida digna. O Direito Constitucional transformou-se para incluir valores e princípios baseados na dignidade humana.

Nessa esteira, a Constituição Brasileira de 1988 impõe tanto limites à atuação estatal como atuações positivas por parte do Estado para garantia das necessidades vitais básicas de uma existência digna.

A existência de direitos fundamentais é pacífica nos atuais Estados Democráticos de Direito, mas a efetiva concretização deles é algo ainda incipiente, constituindo um grande desafio para as sociedades, notadamente quanto aos direitos sociais, que dependem da atuação do Estado para sua implementação e que significam a participação de todos na riqueza coletiva.

Por exigirem prestações positivas do Estado, por meio da implementação de políticas públicas, os direitos sociais possuem custos muitas vezes elevados.

A Constituição Federal elenca a educação como direito social (art. 6^º), no título que abrange os direitos fundamentais. Estabelece ser um “direito de todos e dever do Estado” (art. 205), sendo “direito público subjetivo” o acesso ao ensino obrigatório e gratuito dos quatro aos dezessete anos (art. 208, §1^º).

O texto constitucional está em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que prevê o direito à instrução para todo ser humano, deixando claro que “A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais” (art. 26).

Além de constituir um direito em si, a educação viabiliza a consolidação de outros direitos por ser pré-requisito para a conquista deles, como o exercício da liberdade de expressão, do acesso à informação para o gozo de direitos civis, políticos, sociais e econômicos, para compreensão e participação nos problemas da comunidade e do país, formando a própria estrutura da democracia².

² BITTAR, Carla Bianca. *Educação e Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 17-29 e 81.

Em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, há inter-relação e mútua dependência entre o direito à educação e os direitos à saúde, moradia, lazer, segurança pública, trabalho, que influenciam no cotidiano escolar.

A educação tem papel fundamental no desenvolvimento nacional, na construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3^o), no desenvolvimento da pessoa e no seu preparo para o exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (art. 205). É direito que acarreta não só o desenvolvimento social e econômico do país como também a maior equidade na participação da riqueza coletiva, diminuindo a desigualdade social.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Constitui grande desafio dos Estados, na atualidade, a atuação da Administração Pública de modo democrático, com participação popular, por meio de uma eficiente gestão pública que garanta aos cidadãos a efetiva observância dos direitos fundamentais. Cada vez mais, a sociedade tem cobrado tanto maior participação nas decisões públicas como também maior eficiência no exercício das funções do Estado, com destaque para a prestação dos serviços públicos.

O Estado democrático tem como função a busca do bem comum. Reconhecida a existência de um problema social, o Estado precisa agir de forma coordenada para solucioná-lo por meio de políticas públicas.

Conforme Maria Paula Dallari Bucci³, “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Com a inclusão do problema na agenda política, devem ser identificados os objetivos pretendidos, há a formulação de alternativas de estratégias de atuação, a tomada de decisão e a implementação da política pública (alocação de recursos e atores, estruturas e procedimentos), bem como a avaliação dela.

Quanto maior for a participação social, maior é a probabilidade de ser alcançada a solução do problema. A qualidade de uma democracia depende do Estado possuir mecanismos que permitam a inserção das preferências da sociedade nas decisões políticas para que as aspirações sociais sejam realizadas.

Com o objetivo da Administração Pública conseguir melhorar a efetiva proteção dos direitos fundamentais, notadamente os direitos sociais, tem sido implementado novo modelo de administração consensual e de resultados.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 1. ed. 2. tiragem, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241, 244/247, 249, 253, 259 e 260.

No Brasil essas reformas ganharam corpo a partir de 1995 com a chamada Reforma do Estado (Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado), que visava transformar a administração pública burocrática (caracterizada por procedimentos formais) em administração gerencial, eficiente, prestadora de serviços com qualidade, apurados em controles de resultados, voltada para o cidadão e a satisfação de suas necessidades, com a participação da sociedade.

A Emenda Constitucional nº 19, publicada aos 4 de junho de 1998, introduziu no sistema jurídico brasileiro várias alterações em consonância com os ideais da Reforma, como a inclusão da eficiência no rol dos princípios que devem ser observados pela Administração Pública (*caput* do art. 37) e a previsão de disciplina, por meio de lei, das formas de participação dos usuários na Administração Pública (§3º do art. 37).

A alteração da forma de gestão do Estado, que busca a colaboração e a interação com a sociedade (consensualidade), acarreta o exercício do poder de forma transparente e aberta, o que legitima a atuação estatal em uma sociedade cada vez mais complexa.

A legitimação do Estado Democrático de Direito depende da capacidade do Estado de satisfazer os interesses dos representados, da concretização das prestações relativas aos direitos humanos, o que pressupõe a eficiência do Estado no cumprimento do ordenamento normativo.

Há necessidade de criação de estruturas e processos que sejam eficientes na utilização dos recursos públicos (limitados em razão de serem obtidos mediante tributação da sociedade) para a obtenção dos benefícios desejados.

É importante que existam mecanismos de controle da atuação e do desempenho dos agentes, com transparência, prestação de contas e maior participação popular, além da responsabilização deles por seus atos e omissões.

Com isso, fica evidente a importância de serem aperfeiçoados o planejamento, a execução e o controle das políticas públicas.

No âmbito da educação, a sociedade brasileira tem evoluído para a consciência da importância da educação escolar e a indignação com a má qualidade do sistema educacional, notadamente do ensino público. Esse novo ambiente institucional cobra dos administradores públicos e dos profissionais da educação maior eficiência na gestão das políticas públicas, com obtenção de resultados concretos nos sistemas de avaliação. Ao mesmo tempo, surgem movimentos e iniciativas de contribuição de setores da sociedade para a melhoria da qualidade do ensino público, possibilitando o estabelecimento de parcerias entre o Estado e os atores sociais, nas quais são compartilhados recursos materiais (financeiros e humanos) e conhecimentos, em prol dos alunos.

É por meio das políticas públicas prestacionais que os direitos sociais são efetivados, sendo elas responsáveis pela ampliação deles⁴. A implantação de tais direitos é realizada por meio de caminhada progressiva que depende do ambiente social, do grau de riqueza da sociedade, da alocação de recursos e da eficiência do Estado.

4. DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO

No Estado Social de Direito a política pública não é simplesmente forma de intervenção do Estado na sociedade, mas coordenação das ações estatais e privadas por meio de diretrizes tanto para ações de indivíduos e organizações como do próprio Estado. Maior será a efetividade da política pública se houver articulação entre os agentes envolvidos em prol de um objeto.

Daí a importância do planejamento para o desenvolvimento nacional, tanto que o artigo 174 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade da função de planejamento para o Estado. Com efeito, o desenvolvimento social e econômico, que busque a eliminação das desigualdades, depende de uma atuação planejada.

João Augusto Ribeiro Nardes⁵ adota como conceito de desenvolvimento a conjugação de crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Para que ocorra incremento na qualidade de vida da população é necessária fonte de riqueza que a financie, o crescimento econômico.

A riqueza de uma nação é representada pelo Produto Interno Bruto (PIB), o valor dos bens e serviços produzidos no país pelos setores da indústria, agropecuária e serviços.

O desenvolvimento econômico de um país é melhor mensurado pelo PIB *per capita*, que considera o tamanho da população que produziu aquela quantidade de bens e serviços.

Os principais desafios ao desenvolvimento brasileiro, para aquele autor, são: manter a estabilidade macroeconômica; racionalizar os gastos públicos; aprimorar as políticas de educação, pesquisa e inovação tecnológica; otimizar a infraestrutura; e promover a inclusão social e regional.

A necessidade de formar profissionais para o desenvolvimento científico e tecnológico do país depende da existência de laboratórios de ciências nas escolas de ensino fundamental e médio, para que os alunos aprendam e decidam cursar a educação superior nessas áreas.

⁴ COELHO, Tiago Lopes. A eficácia dos direitos fundamentais pelo controle judicial de políticas públicas: entre a autocontenção judicial e a necessária consideração da macrojustiça. In: PINTO, Élida Graziane; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (Orgs.). *Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010, p. 68.

⁵ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNAIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 35, 65, 158, 190.

Mas o desenvolvimento não depende apenas do crescimento econômico, sendo necessária também a melhoria da qualidade de vida da população, mediante implantação de políticas públicas aferidas por indicadores sociais que medem, por exemplo, a expectativa de vida ao nascer, o acesso à água potável e ao saneamento básico, o número de médicos e leitos hospitalares por habitante, a taxa de alfabetização, a quantidade média de anos na escola.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador de desenvolvimento social do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é obtido mediante a conjugação de três critérios: escolaridade, expectativa de vida e renda nacional bruta *per capita*.

A nota do Brasil em 2012 era 0,73, ou seja, ocupava o 85º lugar, principalmente em razão da média de anos de escolaridade, já que considerando apenas a renda *per capita* o Brasil estaria em 63º lugar⁶.

A educação é causa de desenvolvimento social e econômico. Países com melhor capital humano (população mais educada e saudável) são normalmente mais ricos. O Brasil não possui maior desenvolvimento econômico em razão do atraso no capital humano: o número de anos de estudo e a qualidade do ensino são baixos⁷.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa é desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para a avaliação de estudantes nas áreas de leitura, matemática e ciência. O Brasil, que participa como país convidado, tem resultados inferiores aos de países que possuem renda *per capita* menor, como Turquia e Sérvia⁸.

A relação intrínseca entre desenvolvimento e educação é exposta por Carlos Eduardo Gonçalves e Bernardo Guimarães⁹ ao definirem o papel do governo no desenvolvimento econômico: prover bom arcabouço institucional, investir em infraestrutura básica e cuidar da formação do capital humano (educação e saúde).

Com efeito, se a riqueza de uma nação depende do valor dos bens e serviços produzidos no setor agrícola, industrial e de serviços, está diretamente relacionada com a produtividade deles, sendo motivos de crescimento econômico o conhecimento e a inovação tecnológica. A capacidade de produção depende da

⁶ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNAIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 43.

⁷ GONÇALVES, Carlos Eduardo S.; GUIMARÃES, Bernardo. *Economia sem Truques: o mundo a partir das escolhas de cada um*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 134, 137.

⁸ OLIVEIRA, Marcelo Lima; PESSOA, Hugo Costa. Avaliação da qualidade na educação básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 625.

⁹ GUIMARÃES, Bernardo; GONÇALVES, Carlos Eduardo. *Introdução à economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 173.

educação das pessoas, do desenvolvimento de novos produtos, do aprimoramento de processos de produção.

5. EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE

A educação visa “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, nos termos do artigo 205 da Constituição Federal.

Educação é o conhecimento aprendido e repassado, pelo qual o indivíduo adquire habilidades e conhecimentos que permitem exercer mais efetivamente a cidadania, desempenhar melhor uma atividade produtiva e aproveitar mais a vida.

Com mais estudo a pessoa torna-se mais produtiva e recebe melhores salários. Dentro de um mesmo país a desigualdade educacional leva à desigualdade de renda, já que a principal fonte de renda das pessoas é o trabalho, ou seja, a remuneração dele decorrente.

Nos locais em que existe grande desigualdade educacional, em razão da escassez de trabalhadores qualificados os salários deles são proporcionalmente mais altos; por ser grande a oferta de trabalhadores com baixa qualificação, seus salários tornam-se mais baixos.

A enorme desigualdade social no Brasil advém de expressivas diferenças de oportunidades que os cidadãos têm ao nascer. Assim, políticas de distribuição de renda devem ser realizadas, quer por meio de transferência direta de renda ou através do fornecimento de serviços públicos utilizados pelos mais pobres.

As políticas públicas de distribuição de renda, porém, precisam ser elaboradas de modo a não reduzir os incentivos que as pessoas têm para trabalhar, estudar, fazer esforço para sair de uma situação de baixa renda. A política será mais eficaz quanto mais nova é a pessoa ajudada (por exemplo, oferecer escola e saúde às crianças).

A política pública deve incentivar atitudes cujos benefícios extrapolem o receptor da ajuda: a política que obriga a frequência das crianças à escola e ao posto médico, em troca de auxílio financeiro para as famílias, incentiva os pais à atitude benéfica para os filhos e para toda a sociedade.

Com efeito, o programa de transferência direta de renda precisa condicionar o recebimento do benefício à obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças ao ensino público, bem como ao posto de saúde, para reforçar o acesso aos direitos sociais básicos. Com isso, não constituirá apenas um alívio imediato da pobreza, mas servirá para romper o círculo vicioso de penúria e baixa escolaridade.

A implantação do Programa Bolsa-Escola, posteriormente transformado em Bolsa-Família, que condicionou a transferência de renda à permanência das crianças na escola, elevou o número de matrículas, conforme estudo realizado por Paul Glewwe e Ana Lúcia Kassouf, divulgado pelo Centro Internacional de Políticas para

o Crescimento Inclusivo – CIP-CI, órgão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD¹⁰.

Por fim, os programas de inclusão de renda devem ter por objetivo tornarem-se desnecessários após a inclusão dos excluídos nas atividades produtivas do país.

A educação de uma pessoa traz consequências positivas para toda a sociedade, inclusive no tocante à diminuição da desigualdade social.

Assim, a frequência das crianças e jovens na escola precisa ser obrigatória. No Brasil, a educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, conforme estabelece o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal.

A idade de ingresso na escola influencia o desempenho do aluno ao longo de toda a vida, motivo pelo qual é preciso dar importância à pré-escola. Quanto mais baixa for a idade do beneficiário do investimento em educação, maior é o retorno do gasto para o próprio indivíduo e para a sociedade como um todo. Os alunos que na atualidade possuem acesso à creche e à pré-escola provavelmente não terão alta taxa de repetência como os atuais alunos dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio.

O maior desafio à universalização ao acesso à educação acontece atualmente na educação infantil, já que a porcentagem de crianças e adolescentes entre 6 (seis) e 14 (catorze) anos que frequentam o ensino fundamental é de 97,5%, como informa o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016¹¹, do movimento Todos Pela Educação¹².

A Constituição Federal estabeleceu ser obrigatório o fornecimento por parte do Estado da educação a partir dos quatro anos (art. 208, I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009), mas o Supremo Tribunal Federal tem decidido que a educação infantil, que abrange crianças menores daquela idade, é prerrogativa constitucional indisponível, determinando o fornecimento compulsório pelo Estado¹³.

¹⁰ GLEWWE, Paul e KASSOUF, Ana Lúcia. Qual o impacto do Programa Bolsa Família na educação? In: *One Pager*, nº 107, março de 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager107.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

¹¹ ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2016. São Paulo: Moderna, 2016. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A825504C11A01550D626BD50F82>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

¹² Todos Pela Educação é um movimento da sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos, criado em setembro de 2006, que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à educação básica de qualidade, assegurando as condições de acesso, alfabetização e sucesso escolar, além de trabalhar pela ampliação e boa gestão dos recursos públicos investidos na educação.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 145.

Apesar da frequência escolar ser obrigatória por determinação constitucional, na prática a taxa de evasão escolar é muito alta, principalmente a partir dos dois últimos anos do ensino fundamental e no ensino médio, de modo que apenas 56,7% dos jovens de dezenove anos haviam concluído o ensino médio em 2014, nos termos do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016.

A escolaridade média da população brasileira de dez anos de estudos¹⁴ é inferior à quantidade de anos necessária para a conclusão do ensino médio.

A igualdade de oportunidades precisa existir não só na sociedade como no próprio ambiente escolar, garantindo-se o acesso e a permanência dos alunos na escola. A péssima qualidade do ensino ofertado, incapaz de fazer com que o aluno aprenda o mínimo necessário, criou uma nova forma de exclusão social na educação.

O Brasil não é dos países mais pobres do mundo, mas é um dos mais desiguais, havendo enorme desigualdade no acesso à educação, já que muitos estudam pouco e poucos estudam muito. A taxa de matrícula no ensino superior é quase sete vezes maior no grupo dos 25% mais ricos em relação ao grupo dos 25% mais pobres (informação do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016).

Em virtude da restrição orçamentária existente, o Brasil gasta desproporcionalmente muito com a educação superior em comparação com o ensino fundamental e o médio. As crianças pobres que estudam nas escolas públicas têm pouca chance de frequentar a universidade pública, gratuita e boa qualidade, necessitando pagar por faculdades privadas de qualidade inferior. Há, assim, transferência de renda pública para quem é mais rico, gerando efeito distributivo contrário.

Essa característica perversa do sistema educacional brasileiro tem raízes históricas, já que sempre coube ao governo central a responsabilidade pelo ensino superior, enquanto a educação básica é de atribuição dos Estados e, principalmente, dos Municípios, entes federativos mais fracos, pobres e desestruturados.

Apesar dos esforços em sentido contrário, notadamente após a Constituição Federal de 1988 que procurou dar ênfase ao ensino básico, o modelo elitista ainda vigora, acarretando desigualdade educacional e social, tanto que o gasto anual por aluno no ensino superior (R\$ 17.972,00) correspondia a cinco vezes o gasto anual com o aluno da educação básica (R\$ 3.580,00) no ano de 2010¹⁵.

¹⁴ ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2016. São Paulo: Moderna, 2016. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/porta/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A825504C11A01550D626BD50F82>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

¹⁵ GOMES, Emerson Cesar da Silva. O financiamento da educação básica no Brasil. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 267, 268.

Naercio Menezes-Filho¹⁶ ensina que são três as variáveis que mais influenciam no desempenho escolar: 1) características familiares e dos próprios alunos (como o nível de escolaridade dos pais, a acumulação de trabalho com estudos); 2) idade de entrada no sistema escolar (pré-escola); e 3) número de horas-aula (para ele, mais importante do que o número de alunos em sala ou o número de computadores na escola).

O tempo de permanência na escola é pequeno, tanto em razão do número de anos de estudo quanto pela carga horária diária e anual.

Expõe o mesmo doutrinador que o atraso educacional existente no Brasil foi alterado de forma relativamente rápida na década de 90, tendo havido grande ampliação do acesso à educação com a inclusão de crianças oriundas de famílias de baixa renda. Com isso, a qualidade do ensino nas escolas públicas, que já era baixa, diminuiu mais ainda. O desafio agora é elevar a qualidade da educação oferecida nas escolas brasileiras e cuidar para que as crianças mais pobres não saiam do sistema.

O desafio para o ensino médio é melhorar a qualidade de modo a torná-lo mais atraente e eficiente, diminuindo a evasão escolar decorrente das deficiências do sistema. Uma das causas do abandono nessa etapa é a elevada taxa de reprovação no primeiro ano do ensino médio, decorrente de deficiência acumulada de aprendizagem de leitura, escrita e matemática; outra causa é a falta de interesse dos jovens pelo currículo com modelo único, dissociado do mundo real e inadequado ao perfil da demanda, como expõe Maria Helena Guimarães Castro¹⁷.

Universalizado o acesso ao ensino, para garantir a equidade, é necessário agora conseguir levar o aprendizado efetivo a uma população cada vez mais heterogênea, para garantir a igualdade na educação de qualidade, o que somente será possível com o tratamento diferenciado decorrente do reconhecimento da diversidade, garantindo-se, inclusive, meios de recuperação para alunos que não tenham atingido os padrões mínimos.

Ademais, são enormes as desigualdades regionais. As regiões Norte e Nordeste possuem taxa de analfabetismo muito superior às demais, a taxa de escolarização (porcentagem que frequenta a escola) é inferior, assim como o número de anos de estudo e as notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, que expressam a qualidade do ensino¹⁸.

¹⁶ MENEZES-FILHO, Naercio. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: *Jus Navigandi*, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

¹⁷ CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A gestão administrativa e pedagógica da escola. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 460.

¹⁸ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNAIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 142-144.

As escolas das regiões Norte e Nordeste possuem índices inferiores de acesso à rede pública de esgoto e coleta de lixo periódica, de modo que os alunos ficam expostos a problemas de saúde decorrentes das más condições sanitárias em que vivem¹⁹.

Sem sombra de dúvida, assegurar educação de qualidade para todos os cidadãos é pressuposto para o crescimento econômico, o desenvolvimento social de um país e a diminuição das desigualdades entre seus cidadãos.

6. PADRÃO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal estabelece, como princípio do ensino brasileiro, a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, inciso VII).

A melhoria da qualidade da educação é diretriz do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

O Plano estabelece meta (nº 7) de fomentar a qualidade da educação básica, fixando médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb que devem ser alcançadas gradativamente no ensino fundamental, anos iniciais e finais, e no ensino médio. Fixa estratégias como a implantação de base nacional comum dos currículos, constituição de conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional, bem como instrumentos de avaliação de qualidade do ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb é o referencial nacional de qualidade do ensino. Criado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, é calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

O cálculo é feito a partir de dados concretos: a taxa de rendimento escolar (índices de aprovação obtidos a partir do Censo Escolar) e as médias de desempenho nas disciplinas de língua portuguesa e matemática nos exames aplicados pelo Inep (Sistema de Avaliação da Educação Básica-Saeb e Prova Brasil).

O Ideb constituiu avanço em relação ao passado por não considerar apenas os resultados obtidos pelos alunos nas provas (desempenho), mas também a quantidade de alunos que segue o fluxo educacional (aproveitamento). Mas pode ser aprimorado, pois deixa de considerar outras dimensões relevantes da qualidade no ensino, como o corpo de profissionais da educação, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos de gestão escolar.

¹⁹ DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos; FONTANIVE, Nilma Santos; KLEIN, Ruben. Indicadores de qualidade na Educação Básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 552.

Com base no Ideb são estabelecidas metas diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com objetivo de alcançar a média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Existem outros indicadores e índices oficiais de desempenho como: Quantidade de vagas em face da população local em idade escolar; Taxa de distorção idade-série; Taxa de abandono; Taxa de aprovação e de reprovação; Média de horas-aula diária; Média de alunos por turma; Taxa de analfabetismo; Proporção de alunos com aprendizado adequado para a etapa escolar.

A avaliação dos estudantes ao final do ensino médio é realizada por meio do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, prova organizada pelo Inep, de grande abrangência nacional, apesar de ser voluntária, porque as notas obtidas pelos alunos são utilizadas para admissão em universidades públicas e privadas. O Inep divulga o resultado, por escola, da nota média dos alunos que fizeram o exame, para conhecimento da sociedade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e o Plano Nacional de Educação – PNE (art. 214 da Constituição Federal e Lei nº 13.005/2014) constituem avanços importantes na estruturação de um sistema nacional de educação, de uma política educacional integrada entre os entes federados em prol de educação de qualidade.

Sobre a qualidade do ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional explicita no artigo 4º, inciso IX, ser necessária a garantia de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Com efeito, o fornecimento de recursos físicos e de pessoal não garante a qualidade do ensino, mas sem eles não é possível obtê-la, especialmente junto à população de baixa renda, cujas crianças e jovens não podem suprir, em casa, a inexistência de biblioteca ou recursos de informática na escola.

A análise de dados sobre a infraestrutura das escolas, coletados pelo sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, demonstra que existe relação entre o desempenho dos alunos e a presença de banheiros em bom estado de conservação e funcionamento no estabelecimento escolar, provavelmente por este ser um indicador de uma gestão escolar de melhor qualidade, como expõem Hirminia Dorigan de Matos Diniz e outros²⁰.

É inegável que, para atingir o padrão de qualidade, as escolas precisam ser devidamente equipadas, os professores bem formados e remunerados, o currículo adequado. Não pode haver precariedade das instalações e das condições materiais

²⁰ DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos; FONTANIVE, Nilma Santos; KLEIN, Ruben. Indicadores de qualidade na Educação Básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 546 e 559.

(inclusive alimentação), insuficiência e defasagem do material pedagógico, número e formação insuficientes dos professores, violência nos ambientes interno e externo.

O espaço escolar atraente tem relação com a produtividade dos professores e dos alunos²¹; também existe relação direta entre a qualidade do ensino e a observância da carga horária mínima, que é prejudicada pela falta de professores (alto índice de abstenção) e a inexistência de reposição de aulas.

Aqueles mesmos doutrinadores afirmam que todas as pesquisas brasileiras e estrangeiras das últimas duas décadas indicam que o fator mais importante para o desempenho dos alunos é a qualidade do professor. Existem características difíceis de ser mensuradas em um bom professor, como ser habilidoso, entusiástico e criativo, mas outras são objetivas, como a assiduidade e a própria existência de professor para todas as séries e áreas curriculares.

É questão fundamental para a qualidade na educação, assim, a valorização desses profissionais por meio de garantias como exigência de concurso público, formação mínima, existência de plano de carreira, piso salarial, remuneração justa e boas condições de trabalho.

Os diretores também exercem papel preponderante nas escolas com desempenho satisfatório²². A nomeação dos diretores precisa ser feita por meio de concurso público ou processo eletivo, não por indicação política, e os nomeados devem ser submetidos continuamente a cursos de gerência escolar.

Com relação à remuneração, e com fundamento no artigo 206, VIII, da Constituição Federal, é importante a vigência da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu piso salarial profissional nacional para os profissionais de magistério público da educação básica e jornada máxima de 40 (quarenta) horas semanais, com limitação de 2/3 (dois terços) para atividades de interação direta com os alunos; um terço (1/3) da jornada é utilizado para atividades extraclasse, como reuniões pedagógicas, correção de provas, planejamento de aulas, atendimento aos alunos, encontros com pais.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167/DF, interposta por Governadores de Estados em face daquela lei, o Supremo Tribunal Federal manteve o piso salarial, mas considerou-o como somatória total da remuneração (não o vencimento

²¹ FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Gestão administrativo-pedagógica da escola: considerações legais. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 426, 428.

²² OLIVEIRA, Marcelo Lima; PESSOA, Hugo Costa. Avaliação da qualidade na educação básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 627.

básico), além de manter as limitações relativas à carga horária (julgamento em 23 de agosto de 2011).

Cumpra também ressaltar a importância da proposta pedagógica da escola para a qualidade da educação por ela fornecida. Abrange, além do aspecto pedagógico, também os aspectos administrativo e financeiro da escola. A proposta é elaborada e executada pelos estabelecimentos de ensino, com a participação dos professores, dos pais e responsáveis pelos alunos (art. 12, I, e art. 13, I e II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), o que caracteriza a gestão democrática (art. 206, VI, da Constituição Federal), descentralizada e autônoma da escola.

Existem escolas que têm conseguido garantir o aprendizado de seus alunos, mesmo aqueles oriundos de famílias com menor grau de instrução²³. Precisam ser identificadas as opções pedagógicas utilizadas por elas, para que possam ser adaptadas a, no que couber, outras escolas.

Orlando Rochadel Moreira²⁴ relata pesquisa de campo realizada no bairro Santa Maria, o mais pobre da cidade de Aracaju, no Estado de Sergipe, na qual foram apontados pelos pais, alunos e professores os principais problemas que precisam ser solucionados para melhorar a implementação do direito à educação:

- a) em primeiro lugar, a falta de vagas nas escolas, principalmente na educação infantil, um dos gargalos da educação nacional;
- b) a inexistência de transporte escolar para os alunos que precisam frequentar escola cujo percurso a partir da residência é longo ou de difícil acesso;
- c) violência enfrentada pela criança ou adolescente no caminho para a escola ou dentro do ambiente escolar;
- d) gravidez na adolescência ou mesmo relacionamento no qual o parceiro não permite que a jovem frequente a escola;
- e) necessidade da criança ou adolescente trabalhar para auxiliar no sustento familiar, por imposição dos pais ou porque constituiu família própria;
- f) desemprego dos responsáveis, acarretando situação de penúria na qual faltam condições materiais para a ida à escola (alimentação, roupa, transporte, material escolar que não são fornecidos);
- g) problemas recorrentes de saúde do próprio aluno ou na família, muitas vezes agravado em razão do acesso à sistema público de saúde precário;
- h) descrença no sistema educacional por parte da família, que requer a presença da criança ou adolescente em casa (para cuidar de outras crianças, por exemplo)

²³ SOARES, José Francisco. Medidas do aprendizado dos alunos das escolas de educação básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 606.

²⁴ MOREIRA, Orlando Rochadel. *Políticas públicas e direito à educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 191-227.

ou não incentiva a frequência à escola; descrença por parte do aluno, que não consegue aprender o conteúdo ensinado ou não percebe a importância do aprendizado para sua vida;

i) fornecimento de uniforme (inclusive para identificação dos alunos na comunidade) e de merenda com qualidade, para suprir carência alimentar que impede o aprendizado;

j) fornecimento de aulas de reforço e atividades complementares, visto que a lição de casa é imprescindível para o aproveitamento escolar, mas os pais não conseguem ajudar os filhos por terem baixo nível escolar (pesquisas demonstram que o nível de escolaridade da mãe é fator que influencia o rendimento escolar do filho);

k) falta de atrativos na escola como áreas de lazer para atividades recreativas e esportivas, que melhoram a frequência e o aproveitamento do aluno, salas de leitura que ampliam sua capacidade de compreensão; e

l) laboratórios de informática são importantes não só para que os alunos façam pesquisas escolares, mas também para que aprendam manejar instrumentos imprescindíveis à era contemporânea.

Em pesquisa de campo relatada por Carla Bianca Bittar²⁵, realizada no Morro do Alemão, bairro pobre da cidade do Rio de Janeiro, foram apontadas mudanças que precisam ser feitas na comunidade por afetarem o sistema educacional: instalação de serviços básicos, como água, luz, telefone; participação comunitária nos processos de tomada de decisão; implantação de mecanismos de segurança escolar, inclusive contra o abuso de poder da própria polícia; coleta e cadastro de informações e dados estatísticos relacionados à demanda e à oferta de educação.

A realidade, assim, demonstra a importância dos programas suplementares de fornecimento de alimentação, transporte, material didático e assistência à saúde, previstos no artigo 208, VII, da Constituição Federal (com a redação dada pela EC nº 59/2009), para facilitar o acesso e a permanência do estudante na escola, além da melhoria do rendimento escolar.

É necessária a integração das políticas públicas de educação, saúde e assistência social para lidar com problemas graves, como a violência escolar e doméstica, a dependência química do aluno e dos pais.

Existem programas que têm a finalidade de suplementar aqueles serviços, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE (Lei nº 11.947/2009), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar-PNATE (Lei nº 10.880/2004) e o Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE (Lei nº 11.947/2009), por meio dos quais há transferência direta dos recursos da União para as escolas, de acordo com o número de alunos matriculados (para incentivar o ingresso no sistema), cuja utilização é decidida com a participação da comunidade local beneficiada.

²⁵ BITTAR, Carla Bianca. *Educação e direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 95.

Os recursos federais não custeiam integralmente as despesas com tais atividades, sendo necessária a complementação dos entes federados com recursos próprios. A União impõe a eles condições e requisitos para a aplicação das verbas federais, de forma a garantir padrão mínimo na prestação dos serviços. Uma das exigências é a criação e o pleno funcionamento de conselhos compostos por representantes do Poder Executivo, de pais de alunos, de entidades da sociedade civil, entidades de trabalhadores da educação, para haver o controle social.

O desafio da garantia do padrão de qualidade no ensino brasileiro necessita de alterações na distribuição federativa de receitas, já que a União recebe 60% (sessenta por cento) de toda a carga tributária arrecadada e contribui com a menor parte nas despesas com educação, enquanto o Município recebe 15% (quinze por cento) do total arrecadado e é o principal executor das ações relativas ao ensino infantil e fundamental²⁶.

O princípio federativo, existente desde a Proclamação da República em 1889, consagrou a descentralização do ensino fundamental, transferindo-o do plano nacional para os locais, para municípios que possuem condições precárias para garantir uma educação com padrões mínimos de qualidade.

Na repartição federativa de competências, em regime de colaboração, cabe aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, aos Estados e Distrito Federal cabe a atuação prioritária nos ensinos fundamental e médio, ficando a União responsável pelo ensino superior e pela “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” (art. 211 da Constituição Federal).

A União, assim, tem o papel de reduzir as desigualdades regionais no sistema educacional e assegurar um padrão mínimo de qualidade.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Emenda Constitucional nº 14/1996), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Emenda Constitucional nº 53/2006), teve por objetivo a distribuição de recursos de forma que sejam alocados onde estivessem os alunos, além de instituir a colaboração entre os entes federados, fixando dever de complementação por parte da União.

A distribuição dos recursos de modo proporcional ao número ponderado de alunos matriculados nas redes de ensino estadual e municipal teve o mérito de transformar o aluno em fator de receita para os entes públicos, deixando de ser apenas fator de despesa. Estimulou os Municípios a levar para a escola as crianças que antes

²⁶ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 26, 27, 33, 35, 65/67, 147.

não a frequentavam, facilitando a municipalização do ensino fundamental, serviço público com características que recomendam sua prestação pelo ente federado mais descentralizado²⁷.

A complementação de recursos pela União é realizada para que seja alcançado valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). O custo mínimo por aluno precisa ser capaz de assegurar ensino de qualidade e é calculado pela União ao final de cada ano com validade para o ano subsequente (art.74 e par. único da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). O Ministério da Educação, porém, pode subestimar o valor a fim de diminuir a complementação de recursos que é obrigação da própria União.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) trouxe, nas estratégias 20.6 a 20.8, o dever de regulamentação do “Custo Aluno Qualidade” – CAQ, calculado com base nos indicadores de gastos educacional com “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”.

O desafio é como saber quais os insumos básicos que garantem a qualidade. O Conselho Nacional de Educação estabeleceu, no Parecer CEB/CNE nº 8/2010, o Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi, determinando os insumos básicos que todas as escolas deveriam ter no que se refere a tamanho, instalações, recursos didáticos, razão alunos/turma, remuneração do pessoal, formação continuada dos profissionais, jornada de trabalho docente e dos alunos, projetos especiais da escola e gestão democrática. Os valores do CAQi aprovados pelo Conselho Nacional de Educação para cada etapa educacional ainda estão muito distantes dos valores mínimos propiciados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb²⁸.

O parecer, porém, não foi homologado pelo MEC – Ministério da Educação, de modo que não serve de parâmetro objetivo para cobrança por parte da sociedade. Por falta de indicadores objetivos de qualidade, a reivindicação da sociedade a respeito do sistema educacional, inclusive perante o Poder Judiciário, é restringida à falta de vagas, transporte escolar, merenda.

²⁷ GOMES, Emerson Cesar da Silva. O financiamento da educação básica no Brasil. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 269.

²⁸ PINTO, José Marcelino de Rezende. Novas fontes de financiamento e o custo aluno-qualidade (CAQ). In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 305-307.

7. A POLÍTICA PÚBLICA “PROGRAMA DE ENSINO INTEGRAL”

O Programa de Ensino Integral foi criado pela Lei Complementar Estadual nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012, alterada pela Lei Complementar nº 1.191, de 28 de dezembro de 2012. É regido pelas Resoluções SE nº 52, de 02 de outubro de 2014, Resolução nº 65, de 16 de setembro de 2013, e Resolução SE nº 84, de 19 de dezembro de 2013.

Para o estudo dessa política pública, foram realizadas entrevistas com servidores da Secretaria da Educação responsáveis pelo Programa, com diretor de escola pública abrangida por ele e com integrante de organização não governamental parceira na prestação do serviço público.

O Programa de Ensino Integral consiste em sistema educacional que, além da jornada escolar ser em período estendido, possui características específicas com currículo, metodologia, modelo pedagógico e modelo de gestão escolar diferenciados, conforme Informações Gerais do Programa Integral²⁹. Foi implantado com a preocupação primordial de combater as enormes taxas de evasão e repetência escolar existentes a partir dos anos finais do ensino fundamental.

O objetivo é formar “indivíduos que sejam autônomos, solidários e competentes, com conhecimentos, valores e habilidades dirigidas ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e seu preparo para o exercício da cidadania” (art. 2º, I, da Lei Complementar Estadual nº 1.164/2012).

Teve início no ano de 2012, em dezesseis escolas de ensino médio; em 2013, passou a atender também escolas dos anos finais do ensino fundamental. Em 2014, já abrangia cento e oitenta e duas escolas.

A partir de 2015, o Programa de Ensino Integral foi ampliado para os anos iniciais do Ensino Fundamental, em escolas que atendem crianças de 7 (sete) a 11 (onze) anos, com oferta de atividades pedagógicas, artísticas e lúdicas, para apresentação do conceito de protagonismo juvenil. Ao todo, abrangia, no ano de 2016, duzentos e cinquenta e sete escolas, atendendo oitenta mil alunos³⁰.

A adesão das escolas ao Programa de Ensino Integral é facultativa, depende de decisão do Conselho da própria escola, presidido pelo Diretor e composto de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar. Assim, a solicitação de adesão somente é encaminhada à Secretaria de Estado da Educação se houver concordância da comunidade.

²⁹ SÃO PAULO. Secretaria da Educação. *Informações gerais do Programa de Ensino Integral*. São Paulo: SEE. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/344.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

³⁰ Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/escola-tempo-integral>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

Isso porque o aumento da carga horária e da quantidade de estudo pode acarretar evasão escolar se os pais e alunos não acreditarem e desejarem a alteração.

Como consta das Diretrizes do Programa Ensino Integral³¹, os novos alunos são recebidos pelos antigos com dinâmica de acolhimento, na qual expõem o funcionamento do sistema.

O Programa Ensino Integral tem por fundamento o protagonismo juvenil: o aluno é o protagonista de sua educação. Desde o início elabora projeto de vida que será desenvolvido durante todo o tempo de permanência na escola. O estudante possui professor-tutor que o acompanha, orientando seus estudos conforme o projeto que traçou para sua vida.

O currículo abrange, além das disciplinas obrigatórias, também matérias eletivas que são definidas pela própria comunidade escolar e ministradas de forma intercalada durante a jornada diária.

As disciplinas eletivas são escolhidas pelo aluno conforme seu projeto de vida. Existem aulas de preparação acadêmica para aqueles interessados em prestar exames seletivos para instituições de nível superior. Os que pretendem ingressar no mercado de trabalho após a conclusão do ensino médio fazem aulas de introdução ao mundo do trabalho.

Também são ministradas aulas de língua estrangeira, de educação socioemocional, de educação financeira.

Há aferição das lacunas existentes na formação pregressa de cada aluno, o que dá ensejo a processo de recuperação denominado nivelamento, no qual são ensinados os conteúdos que não haviam sido aprendidos na época certa, para que o aluno consiga acompanhar o aprendizado no nível atual.

O protagonismo juvenil é incentivado, ainda, por meio da indicação de líderes de turma, que têm reuniões periódicas com a equipe gestora da escola, e de clubes juvenis, com planos de ação para alcance de metas de interesse dos estudantes relacionadas à formação escolar.

O material didático e a capacitação dos professores precisaram ser alterados para adaptação ao novo projeto pedagógico, o que foi realizado por técnicos especialistas. A alteração curricular preocupou-se em tornar os conteúdos ministrados mais interessantes para os alunos, incentivando a permanência na escola.

As escolas possuem infraestrutura diferenciada, com laboratórios de ciências e de informática, sala de leitura, local de refeições (há fornecimento de alimentação compatível com a jornada estendida), áreas de esporte e de lazer.

³¹ SÃO PAULO. Secretaria da Educação. *Diretrizes do Programa Ensino Integral*. São Paulo: SEE. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/342.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

Todas as escolas possuem professores coordenadores gerais e de áreas para articular o processo pedagógico.

Os professores são todos efetivos, possuem licenciatura plena, atuam em regime de dedicação exclusiva e integral (não podem trabalhar em outro local durante o horário de funcionamento da escola), recebendo gratificação de dedicação plena e integral correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do salário.

Há preocupação com a formação e o acompanhamento (monitoramento) dos professores, de modo que eles participam de vários encontros ao longo do ano e elaboram relatórios e documentos durante o cotidiano escolar.

Além de ministrarem as disciplinas obrigatórias e eletivas, os professores participam de reuniões pedagógicas periódicas, atividades de formação e realizam atividades complementares, como a orientação do projeto de vida dos estudantes (tutoria) e orientação de estudo.

Essas atividades são realizadas no período da jornada de trabalho em que estão à disposição da escola sem ministrarem aula (a jornada é de 40 horas semanais sendo apenas 30 horas com aulas regulares). Esse horário à disposição da escola também é utilizado para que um professor possa substituir outro que eventualmente falte ao trabalho, de modo que os alunos não ficam sem aula.

Os professores fazem plano de aulas que fica exposto na sala para acompanhamento (e cobrança) pelos estudantes, além de apresentam para escola plano de desenvolvimento pedagógico. Precisam elaborar programa de ação individual e avaliação de desempenho, que subsidia processos de formação continuada e define sua permanência, ou não, no programa.

Os professores que atuam nessas escolas não possuem estabilidade no local de trabalho, como acontece com os demais profissionais da rede pública estadual de ensino. O professor é afastado da escola para retornar ao modelo de ensino tradicional se não é bem avaliado no tocante à frequência ao trabalho, ao cumprimento das exigências formais (relatórios, atendimentos) e dos resultados efetivos no ensino para os alunos.

A cobrança por desempenho e a exigência de dedicação exclusiva são motivos para muitos professores não terem interesse em aderir ao modelo de ensino integral, apesar de vários benefícios: salário superior, remuneração de horas de trabalho para preparação das aulas e cursos de aprimoramento, melhor ambiente escolar, inclusive com mais respeito ao professor.

Um dos maiores desafios do Programa é a formação (preparação e acompanhamento) dos gestores, diretores e professores para que exista encantamento com a atividade desenvolvida, diminuição da rotatividade e alcance do efetivo resultado do ensino.

Foram implantadas inovações também na gestão das escolas. É feito plano de ação específico para cada unidade, que considera a realidade do contexto escolar (como as principais atividades econômicas do município, o mercado de trabalho no

bairro), a fim de serem estabelecidas metas, responsabilidades, prazos e estratégias para o efetivo alcance do ensino de qualidade.

As escolas fazem parcerias com organizações não governamentais, que auxiliam não só com recursos financeiros para a infraestrutura, como também com transmissão de conhecimento. Assim, podem contribuir na formação pedagógica e no acompanhamento profissional dos professores. Realizam atividades extracurriculares pedagógicas e culturais, inclusive em espaços externos. Podem ser responsáveis por ministrar disciplina eletiva, aulas de reforço e preparatórias para vestibulares. O auxílio também pode consistir em uma ação pontual, como pintar o muro da escola.

As escolas são monitoradas por supervisores da Secretaria da Educação que possuem contato direto com a direção, os professores e os alunos, para estreitar o diálogo.

Conforme informações obtidas nas entrevistas com servidores da Secretaria da Educação responsáveis pela implantação dessa política pública e com diretor de escola pública abrangida por ela, o Programa de Ensino Integral acarretou a efetiva diminuição da evasão escolar, da repetência e da violência no ambiente escolar, inclusive o desrespeito aos professores. Houve também o aumento das notas no Idesp – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo das escolas participantes do Programa.

A política pública denominada Programa de Ensino Integral está em consonância com a determinação constitucional de assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação, alimentação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência comunitária (art. 227 da Constituição Federal).

A educação integral caracteriza-se pela formação do estudante além dos conteúdos do currículo tradicional, abrangendo todas as dimensões do desenvolvimento. Valoriza a importância do aluno na construção do próprio conhecimento, de modo que os professores tornam-se mediadores do aprendizado. Incentiva a participação das famílias e da comunidade na gestão das instituições de ensino.

A jornada ampliada de estudos é indutora da educação integral. Ampliar o tempo de permanência do aluno na escola cria condições de tempo e espaço para materialização da formação integral, que abrange todas as dimensões do desenvolvimento.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece a implantação progressiva da educação integral no ensino fundamental (art. 34, §2º e art. 87, §5º).

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) prevê meta (nº 6) de implantação de educação integral para no mínimo 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos na educação básica.

O plano traça as estratégias:

- a) oferta de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas;
- b) jornada dos professores em uma única escola;
- c) escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, reestruturadas mediante instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos;
- d) produção de material didático e formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;
- e) adoção de medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais.

O Programa de Ensino Integral, como visto, adota tais estratégias. Trata-se de política pública adequada ao Estado Democrático de Direito.

A participação democrática tem início na decisão da comunidade escolar de solicitar (ou não) a inclusão da escola no Programa, pois são muitas as modificações dela decorrentes para os alunos, famílias, professores e gestores.

Os alunos não só participam da vida escolar como tornam-se protagonistas dos seus projetos de vida, em diálogo com os demais integrantes do processo de aprendizagem.

A elaboração do projeto de vida, com acompanhamento pelo professor tutor e escolha das matérias eletivas a ele afeitas, tornam o ensino mais próximo da realidade de vida do aluno, afastando a descrença no sistema educacional e o seu abandono.

Além disso, os conteúdos ministrados no currículo adaptado ao ensino integral foram elaborados com a preocupação de serem mais interessantes e adaptados à realidade dos alunos, para que o ensino seja atrativo e tenha utilidade em suas vidas.

A infraestrutura das escolas também é atrativa aos alunos e adaptada ao ensino de qualidade, com laboratórios de ciências, de informática, sala de leitura e áreas de lazer.

Os professores, coordenadores, diretores e demais profissionais possuem maior remuneração, melhores condições e ambiente de trabalho, além de formação continuada.

Por outro lado, são cobrados no planejamento, na execução e nos resultados de suas atividades, sendo afastados em caso de ineficiência.

A prestação do serviço público com maior qualidade é realizada, ademais, mediante parceria com organizações não governamentais, que contribuem não só com recursos financeiros para a infraestrutura como também com conhecimento e experiência.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A educação é direito fundamental que o Estado Democrático de Direito tem obrigação de implantar por meio de políticas públicas. É direito social que acarreta o desenvolvimento social e econômico do país e a redução da desigualdade social, garantindo maior equidade na participação da riqueza coletiva.

2. A sociedade brasileira tem evoluído para a consciência da importância da educação escolar e a indignação com a má qualidade do sistema educacional público, cobrando uma atuação da Administração Pública mais eficiente e participativa.

3. O grande desafio do ensino público brasileiro, na atualidade, é a permanência do aluno no sistema, em razão dos altos índices de repetência e de evasão escolar, que possuem relação direta com a baixa qualidade do ensino.

4. O Programa de Ensino Integral, política pública do Estado de São Paulo, ampliou a jornada escolar dos estudantes para o período integral e implantou alterações em aspectos considerados relevantes para a qualidade do ensino, como o corpo de profissionais da educação, as condições materiais das escolas, a proposta pedagógica e os processos da gestão, para obter avanços no tocante à permanência dos alunos dentro do sistema, melhorias no fluxo escolar e nos índices de desempenho dos alunos.

5. Constitui, assim, política pública que promove a educação de qualidade no ensino público, contribuindo para a efetividade do direito fundamental à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMADA, Alison José Duarte. Orçamento autorizativo e contingenciamento de empenho: obstáculos à efetivação de direitos sociais. In: PINTO, Élide Graziane e MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (orgs.). *Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas*. Belo Horizonte: O Lutador, p. 77-112, 2010.

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2016. São Paulo: Moderna, 2016. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A825504C11A01550D626BD50F82>>. Acesso em: 16 jan 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (organizador). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, p. 375-381, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BITTAR, Carla Bianca. *Educação e direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 117-150, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Organizadora). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 1. ed., 2. tiragem, São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A gestão administrativa e pedagógica da escola. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 457-489, 2013.

COELHO, Tiago Lopes. A eficácia dos direitos fundamentais pelo controle judicial de políticas públicas: entre a autocontenção judicial e a necessária consideração da macrojustiça. In: PINTO, Élica Graziane; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (organizadores). *Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas*. Belo Horizonte: O Lutador, p. 39-75, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, p. 382-404, 2012.

CUNHA, Célio da. Justiça pela inclusão e qualidade na Educação. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 31-51, 2013.

DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos, FONTANIVE, Nilma Santos e KLEIN, Ruben. Indicadores de qualidade na educação básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promo-

tores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 537-571, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 267-277, 2006.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Gestão administrativo-pedagógica da escola: considerações legais. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 385-456, 2013.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, p. 327-351, 2012.

GLEWWE, Paul e KASSOUF, Ana Lúcia. Qual o impacto do Programa Bolsa Família na educação?. In: *One Pager*, nº 107, Março de 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager107.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. O financiamento da educação básica no Brasil. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 266-287, 2013.

GONÇALVES, Carlos Eduardo S.; GUIMARÃES, Bernardo. *Economia sem truques: o mundo a partir das escolhas de cada um*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUIMARÃES, Bernardo; GONÇALVES, Carlos Eduardo. *Introdução à economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 51-73, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MENEZES-FILHO, Naercio. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: *Jus Navigandi*, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

MOREIRA, Orlando Rochadel. *Políticas públicas e direito à educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNAIA, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NÓBREGA, Mailson da e RIBEIRO, Alessandra. *A economia: como evoluiu e como funciona: ideias que transformaram o mundo*. São Paulo: Trevisan Editora, 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Lima e PESSOA, Hugo Costa. Avaliação da qualidade na educação básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 613-629, 2013.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 163-175, 2006.

PINTO, Élica Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação, uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Novas fontes de financiamento e o custo aluno-qualidade (CAQ). In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 288-311, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 55-103, 2013.

SÃO PAULO. Secretaria da Educação. *Diretrizes do Programa Ensino Integral*. São Paulo: SEE. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/342.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

SÃO PAULO. Secretaria da Educação. *Informações gerais do Programa de Ensino Integral*. São Paulo: SEE. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/344.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

SOARES, José Francisco. Medidas do aprendizado dos alunos das escolas de educação básica. In: ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude e TPE Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, p. 572-612, 2013.