

■ Lei de Responsabilidade Educacional: Tensões e desafios

 Clerton Oliveira Evaristo*
Sílvia Lúcia Soares**

Resumo: Este texto visa problematizar o impacto da Lei de Responsabilidade Educacional no contexto atual, a partir de quatro aspectos: 1) o percurso histórico do projeto de Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal; 2) a interlocução estabelecida entre Lei de Responsabilidade, avaliação educacional e qualidade; 3) a relação entre a referida lei e a regulação do trabalho docente; e 4) a discussão acerca da construção da responsabilidade negociada e participativa, com o envolvimento dos pares. Para tanto, foram analisadas a questão da regulação e da avaliação em larga escala como parâmetro de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Educacional. A análise realizada revela a necessidade do rompimento do controle burocrático do trabalho docente e a possibilidade de construção de uma responsabilidade negociada e participativa.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade Educacional. Regulação. Avaliação e qualidade. Regulação do trabalho docente. Responsabilidade negociada.

* Clerton Oliveira Evaristo é mestre em Educação pela UnB. Professor da Secretaria de Estado de Educação do DF, em regência no Centro de Educacional do Lago Norte – CEDLAN. Coordenador do Fórum Distrital de Educação.

** Sílvia Lúcia Soares é doutora em Educação pela UnB. Professora aposentada da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Atuou como professora da UnB/FE de 1998 a 2010 sob o convênio Secretaria de Educação/Universidade de Brasília. Integrante do Grupo de Pesquisa Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico.

Introdução

O Projeto de Lei (PL) 7.420/2006 que dispõe sobre a Lei de Responsabilidade Educacional – LRE – trata da qualidade da educação básica e da responsabilidade dos gestores públicos em sua promoção, como uma das exigências do Plano Nacional de Educação (PNE). O ponto principal da lei refere-se à noção de responsabilidade educacional e determina a obrigatoriedade de o gestor público garantir o direito à educação e assegurar as condições necessárias para isso.

A LRE estabelece que estados e municípios se comprometam com a execução de metas que promovam o avanço da sua qualidade, exatamente como prevê o PNE. Nesse sentido, determina que nenhum administrador poderá entregar resultados da educação em patamar inferior ao que encontrou quando assumiu o cargo. A lei vincula a qualidade da educação básica à garantia de titulação mínima, formação continuada e condições adequadas de trabalho aos profissionais da educação; à institucionalização de plano de carreira docente; à promulgação de planos de educação, pelos estados e municípios; à universalização do ensino fundamental e médio, o primeiro em tempo integral; e ao atendimento de padrões de funcionamento da escola, baseados em cálculo de custo por aluno.

Todavia, na efervescência das discussões emergem diversas opiniões a respeito da LRE, como a de Freitas (2011), ao afirmar ser muito razoável a existência de uma lei que responsabilize gestores pelo não cumprimento do desenvolvimento da educação de um povo, defendendo ser a educação um direito de todos e deve ser assegurada pelo Estado. Para ele, ninguém discorda da ideia de que o poder público tenha que se responsabilizar pela educação, porém discorda da proposta de responsabilização por meio do processo de fiscalização da obtenção de metas de progressão acadêmica pela escola, medidas a partir de testes padronizados. Declara não existir qualidade por decreto, pois a lei por si só não pode assegurar isso, e que também não se pode garantir o alcance de metas de aprendizagem apenas com recursos financeiros.

O autor afirma existem pelos menos dois tipos de responsabilização. Uma estabelecida de cima para baixo, sustentada em leis que regulam, para além da idoneidade financeira, o controle das metas, sendo centrada na transferência de responsabilidade para a escola, associada a premiações ou punições. A outra, baseada na responsabilidade participativa e democrática, é ancorada na participação de todos os sujeitos envolvidos no ato educativo em um processo de negociação bilateral em que a escola, protagonista do processo, tem suas responsabilidades delimitadas, assim como os responsáveis pela administração do sistema.

A esse respeito, Ximenes (2012) acrescenta outras duas abordagens. A primeira considerada como humanista, na perspectiva de Cury e Ferreira (2010, p. 86), pois defendem a regulamentação do inciso IX do artigo 4º da LDB com a adoção dos parâmetros presentes no Custo Aluno/Qualidade Inicial. Esses seriam tomados como indicadores de qualidade a serem complementados pelo “resultado dos índices dos testes padronizados aplicados aos alunos”. Ximenes cita também Oliveira (2006) que, ainda na abordagem humanista, defende a definição de indicadores de qualidade mais compreensíveis, que estejam incorporados ao direito à educação. Ele afirma que, para além dos insumos, outras duas dimensões devem ser consideradas na análise: a dos resultados e a dos processos, e que essa última deve ocorrer na escola, no contexto em que está inserida e no diálogo dinâmico entre ela e a práxis pedagógica. Na segunda, entendida como a abordagem econômica, a avaliação se apresenta desvinculada da forma de organização da sociedade, que camufla traços de desigualdades frente a jogos de interesses. Nesse caso, a avaliação se revela como um forte instrumento de eliminação e manutenção da estrutura social vigente e, sob a perspectiva de garantir a qualidade, as avaliações em larga escala têm-se apoiado, quase que integralmente, nos princípios da classificação e da comparação. Essa abordagem é que, historicamente, tem norteado a elaboração das políticas educacionais no Brasil.

Portanto, é no contexto da complexidade e na dinamicidade do processo de aprovação da LRE que buscaremos identificar as contradições e os conflitos que geram e são gerados no movimento que se efetiva, considerando os indicadores da realidade como construções ideais, históricas, que não podem ser tomadas como inquestionáveis e definitivas.

A lei de responsabilidade educacional: percurso histórico do Distrito Federal

No caso do Brasil, a Constituição Brasileira de 1988 deixou bem claro os deveres dos municípios, dos estados e da União em relação à educação. Posteriormente, a Lei da Educação e o Plano Nacional de Educação contribuíram para estabelecer as regras nesse sentido. Desse modo, com o intuito de estabelecer as obrigações e as punições, vem sendo discutida no Congresso nacional a Lei de Responsabilidade Educacional - Projeto de Lei - PL nº. 7.420 - de 2006 - de autoria da deputada Raquel Teixeira que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção” (BRASIL, 2006).

A proposta inicial foi protocolada há 11 anos, em 09/08/2006, e teve sua última audiência, na comissão

especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei 7.420, em 01/12/2016. A esse projeto de lei foram pensados outros 19 projetos que complementam, alteram dispositivos ou indicam substituições, de acordo com as forças políticas, a atuação de grupos de pressão e contribuições de autoridades convidadas a se manifestarem nas audiências públicas em vários estados do território brasileiro.

No projeto base da lei de responsabilidade educacional, os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam uma série de metas a cumprir. Entre elas: i) manter o ensino fundamental universal e integral com jornada de sete horas; ii) o ensino médio seguir regra similar, mas com o mínimo de cinco horas. Nesse projeto, há metas com o foco no magistério, com vistas à obrigatoriedade de estabelecer um plano de carreira para os professores da rede pública, além de ser estabelecida a titulação mínima de professores, de acordo com o previsto na LDB. A infraestrutura e o funcionamento das escolas também seriam avaliados, e as metas seriam estabelecidas a partir de uma relação entre o curso, o aluno, o padrão e a qualidade do instituto, estabelecidos pelas avaliações e censos do MEC.

No Distrito Federal, o Plano Distrital de Educação, aprovado nos termos da Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015, prevê em seu inciso III, do art. 11, que o poder executivo encaminhará à Câmara Legislativa projeto de Lei sobre Responsabilidade Educacional em âmbito do Distrito Federal. A referida lei estabelece conjunto de normas de responsabilidade educacional destinado a assegurar a democratização de oportunidades e o padrão de qualidade na educação básica do Distrito Federal. Nela são definidas as atribuições elementares da oferta escolar de qualidade, as exigências para a conduta dos agentes públicos, dos profissionais da educação, das famílias e dos estudantes que regem a educação e os recursos públicos, prevendo sanções em caso de descumprimento legal.

No Plano Distrital de Educação, a estratégia 20.2 estabelece: “aprovar, após ampla discussão em comissão especial com a participação de todos os segmentos da sociedade civil, em no máximo um ano após a publicação deste Plano, a lei de responsabilidade educacional”. Coube ao Fórum Distrital de Educação (FDE) organizar a 2ª Conferência Distrital de Educação (2ª CDE), realizada no dia 26 de novembro de 2016, na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE), para debater, entre outros temas, uma proposta de texto para o projeto de lei de responsabilidade educacional no Distrito Federal. Precedida de Conferências Preparatórias Presenciais, a 2ª CDE teve como objetivo elaborar, a partir de uma minuta com base no PL 7.420/2006, a referida Lei de Responsabilidade para o Distrito Federal.

Nessa perspectiva, após ampla discussão nos

segmentos que atuam na educação do DF, o FDE encaminhou ao Executivo uma minuta do projeto de Lei de Responsabilidade Educacional no Distrito Federal. O referido documento expressa em seu Art. 1º que a lei está “destinada a assegurar democratização de oportunidades e padrão de qualidade na educação básica do Distrito Federal, inclusive, mediante financiamento suficiente para esse fim”. (Minuta da Lei de Responsabilidade Educacional)¹. E indica como entes responsáveis para sua efetivação:

a) o Governo do Distrito Federal representado pela administração pública direta, indireta e fundacional do Distrito Federal;

b) a sociedade;

c) os agentes políticos, aqui entendido como o Poder Executivo do Distrito Federal, o titular do Sistema Distrital de Educação, bem como seus substitutos legais;

d) os gestores da educação, ou seja, os profissionais da educação, que exercem, no âmbito do Sistema Distrital de Educação, mesmo que transitoriamente, com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função com poder de decisão sobre alocação ou administração de recursos.

e) a família;

f) e os estudantes.

Da minuta consta, ainda, as exigências para a conduta dos agentes públicos, profissionais da educação que regem a educação e os recursos públicos, prevendo sanções em caso de descumprimento legal. Em seu Art. 3º (MLRE), dispõe que a responsabilidade educacional dos agentes políticos e dos gestores da educação se realiza com o cumprimento:

I - das normas constitucionais e legais relativas à organização, ao financiamento e à gestão do Sistema Distrital de Educação;

II - do padrão de qualidade da educação básica;

III - das deliberações da Instância de Negociação Paritária, organizada na forma da Lei do Sistema Distrital de Educação;

IV - da aplicação programada dos recursos vinculados à educação; e

V - dos convênios, ajustes, termos de cooperação e instrumentos congêneres celebrados entre os entes da Federação.

O texto prevê ainda que “o descumprimento das normas de responsabilidade educacional prevista neste artigo conduz à situação de irresponsabilidade educacional e sujeita aos procedimentos e sanções previstas nesta Lei” (MLRE). Ainda assim, a proposta de Lei de Responsabilidade Educacional, em discussão no DF, não prevê a aplicação de sanções ou premiações a partir de metas de desempenho a serem aferidas em processos

de avaliação escolar. Seu objetivo é contribuir para, mediante a análise dos dados obtidos daqueles processos, a reorientação do trabalho pedagógico de forma a permitir a plena aprendizagem de todos os estudantes, bem como melhorar a qualidade do sistema de ensino local e de suas instituições.

Busca-se, portanto, definir nesse processo quais as referências de responsabilidade para os trabalhadores em educação, sejam docentes ou não, para a família e para os estudantes. Assim, entende-se que cabe aos docentes:

a) regular as aprendizagens de todos os seus estudantes por meio do acompanhamento do desempenho escolar e organização adequada do trabalho pedagógico.

b) avaliar as condições institucionais da escola de forma a assegurar processos de trabalho, dinâmicas de atuação e participação, que contribuam para a aprendizagem de todos os estudantes.

Para a família caberia a matrícula na educação básica obrigatória, o acompanhamento e o incentivo ao desempenho e à frequência dos estudantes sob o poder familiar, guarda ou tutela. Tais objetivos serão reforçados pela ampliação dos processos de democratização da educação que permitam aos pais e responsáveis maior participação nos processos decisórios da vida escolar de seus filhos.

A responsabilidade educacional dos estudantes pressupõe torná-los sujeitos de seu processo formativo, envolvendo-os com as práticas individuais que contribuem para sua aprendizagem, tais como: assumir papel afirmativo em seus estudos; definir espaço e tempo para a realização de trabalhos acadêmicos; bem como, assumir a participação em processos avaliativos. Espera-se, ainda, que os estudantes vivenciem sua experiência no cotidiano escolar com ações que valorizem, respeitem e cooperem com toda a unidade escolar, com os profissionais da educação e demais estudantes.

A proposta define, em seu Art. 7º, o padrão de qualidade na educação pública do Distrito Federal e assegura que este passa, em primeira instância, pela avaliação das condições efetivas para a realização do trabalho pedagógico em unidades escolares ofertadas pelo Sistema Público de Ensino, pelas condições de acesso a toda a população, por sua organização, de forma democrática e plural. O desempenho dos estudantes em avaliações externas ou o desempenho da escola em seu cotidiano serão tomados como referências para a reorganização do trabalho pedagógico realizado, quando tais indicadores assim exigirem.

Avaliando tratar-se de tema controverso, o Fórum Distrital de Educação, com as contribuições dos

participantes da II Conferência Distrital de Educação, sugere na minuta do texto encaminhada ao Executivo do Distrito Federal a exclusão do uso de avaliações estudantis ou escolares para efeito de aplicação de responsabilizações nos termos da lei. Ainda assim, a minuta encaminhada define as responsabilizações para ações ou omissões que comprometam ou ameacem comprometer os objetivos da lei em discussão, ou seja, que ameacem a plena efetivação do direito à educação básica pública, como estabelece a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação.

A lei de responsabilidade e a avaliação educacional: caminhos que se entrecruzam

De acordo com Cury (2011), responsabilidade pode ser entendida como: “a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída”. O autor acrescenta ainda que cumprir as atribuições conferidas a um administrador é uma obrigação que, não sendo cumprida, deve causar a responsabilização do agente público por omissão ou irregularidades (CURY, 2011, p. 3).

Como uma das medidas de responsabilidade educacional, o projeto de lei, em seu capítulo V, propõe que ocorrerá penalização quando ocorrer retrocesso dos resultados educacionais nas avaliações nacionais (em comparação com o final da gestão anterior) e quando houver falta de investimentos nos insumos e processos educacionais, ocorrências que passam a ser caracterizadas como improbidade administrativa (FREITAS, 2011). Nesse sentido, para a efetivação do acompanhamento, nos três primeiros anos o gestor deverá submeter anualmente ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 2º. da lei que trata dos investimentos em insumos educacionais. Finalmente, a lei dá um prazo de três anos para as redes se adequarem aos investimentos previstos no seu art. 2º.

A referência para a avaliação na LRE, conforme está previsto, seriam as avaliações em larga escala, indicadas pela capacidade cognitiva dos estudantes, mediante testes padronizados. Esse tipo de avaliação, também conhecida como de redes de ensino, é realizado externamente à escola, constitui-se em um meio de acompanhamento global de redes de ensino, cuja meta é acompanhar o desempenho educacional no âmbito nacional: SAEB, Prova Brasil, ENEM, ENADE. O objetivo dessa avaliação é de fornecer diagnóstico e condições para a formulação e implantação de políticas educacionais.

No entanto, diversas críticas têm sido tecidas a esse nível de avaliação, como a apresentada por Pereira (1999), ao afirmar que os efeitos da avaliação impactam

para além dos espaços educacionais, visto que seus conceitos e resultados se referem diretamente aos aspectos ideológicos, políticos e sociais que sustentam a sociedade capitalista, as tendências e os conflitos a ela subjacentes. Nessa perspectiva, o desconhecimento da dependência da avaliação do contexto social mais amplo contribui para a perpetuação e fortalecimento dos princípios da sociedade capitalista. Devido a isso, sob a perspectiva de garantir a qualidade, as avaliações em larga escala têm-se apoiado nos princípios da classificação e da comparação entre escolas, alunos e professores.

Nessa mesma direção, Vianna (2003) nos alerta que a qualidade da educação não se limita apenas à verificação do rendimento escolar. Além disso, o desempenho dos estudantes é mais bem compreendido e interpretado quando levantadas as informações sobre o tipo de ensino que recebem, a escola em que estudam e o contexto sociocultural do qual se originam. Na mesma lógica, Dee (2012) critica a expectativa de padronização das aprendizagens e as características individuais dos sujeitos educativos, buscando de forma ineficaz resultados uniformizados para condições sociais diferenciadas.

Outro ponto a ser questionado é a questão da qualidade. O que entendemos por qualidade? O que significa uma educação de qualidade? A qualidade do processo educacional pode ser definida por decreto? Freitas (2011) pensa que não, e afirma que ao oficializar as avaliações baseadas em teste como fonte de medida de qualidade a referida lei poderá impedir que novos e mais adequados sistemas de avaliação sejam criados e desenvolvidos nos estados e municípios. O autor referendado em Bondioli (2004) defende a qualidade negociada. Para essa autora, a qualidade faz parte de um conjunto de ações relacionadas à participação, avaliação institucional e planejamento das ações transformadoras, com divisão de responsabilidade e comprometimento coletivo.

Na verdade [...] não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas *a priori* e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, prioridades, ideias sobre como é a rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser (BONDIOLI, 2004, p. 14).

Em relação a essa questão, Vianna (2003) nos alerta que a qualidade da educação não se limita apenas à verificação do rendimento escolar. Além disso, o desempenho dos estudantes é mais bem compreendido e interpretado quando levantadas as informações sobre o tipo de ensino que recebem, a escola em que estudam e o contexto sociocultural do qual se originam. Por fim,

Franco (2004) traz suas contribuições nessa discussão ao declarar que, na lógica como vem sendo realizada, a avaliação tem primado pelos aspectos técnicos e instrumentais de medidas. Seus dados são quantitativos, objetivos, descritivos e com alto grau de neutralidade. Está baseada em evidência e fundamentada na racionalidade técnica. Nessa mesma direção, de acordo com Costa (2008), está mais a serviço de interesses e finalidades econômicas (elementos reorganizadores na consolidação da produção capitalista) do que em razão de melhorias de desempenho humano ou mudanças qualitativas de vida da sociedade (elemento organizador na emancipação do povo). Seus resultados são desprovidos de reflexão e significados pelos sujeitos educativos que a constituem.

Um ponto a destacar é que a LRE-DF, em discussão no DF, procura não vincular as metas dos programas de avaliação de desempenho da educação a quaisquer sanções e/ou premiações administrativas, uma vez que o aferimento da proficiência escolar deve-se voltar a ações de reorganização do trabalho pedagógico, bem como das condições institucionais, com vistas à aprendizagem de todos e de cada um dos estudantes, e à melhoria do próprio sistema educacional.

No entanto, devemos ficar atentos, pois o que se observa é uma grande diferença nas propostas educacionais, na instância real e na oficial, uma vez que são fundadas em projetos políticos e perspectivas históricas diferentes. De um lado, situa-se o mundo oficial, os dirigentes que adotam a avaliação como pilar de sustentação para o exercício do poder político e dos interesses econômicos; de outro, está a sociedade civil, que carece de mais participação nas decisões da área educacional, como forma de resistência e de rompimento com a subserviência da educação à política de globalização, ao mercado, à produtividade e à qualidade total. Na verdade, observa-se que o Estado tem tornado a “avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos, diretamente, sob a forma de orçamento, indiretamente, por meio de premiações e incentivos” (SOBRINHO, 2003, p. 59). Em síntese, a avaliação está reduzida apenas a procedimentos de medida e de fiscalização, como objetivo de legitimação das ações de regulação e controle do Estado.

Lei de responsabilidade educacional: regulação do trabalho docente

Em relação à compreensão do termo, responsabilização apresenta significados diferentes, porém não controversos. Para Freitas (2005), ao tratarmos da responsabilização estamos nos referindo ao modo como as autoridades públicas coordenam e controlam os sistemas educativos, de forma a constituir-los, pois, em uma rede

complexa de normas e em uma hierarquia que reforça a intervenção administrativa central direta no movimento de regulação. Em consonância com tal entendimento, na visão de Oliveira (2011), a regulação na área educacional caracteriza-se pela centralidade da administração escolar, ao colocar a escola como núcleo do planejamento e da gestão, e ao estabelecer medidas tais como: o financiamento *per capita*, a ampliação dos exames nacionais de avaliação, a avaliação institucional e a participação da comunidade na gestão escolar (SOARES, 2016).

Com a ampliação da aplicação de exames, a avaliação adquiriu, ao longo do tempo, uma evidente centralidade no campo das políticas sociais e a ampliação de sua intervenção para além dos limites da sala de aula. Tal fato ocorre em razão de inúmeras causas, entre as quais a redefinição do papel do Estado no contexto atual das políticas neoliberais. O Estado, antes provedor que procurava atender às demandas sociais como uma questão de direito, foi transformando-se gradualmente no Estado neoliberal regulador² das políticas, inclusive, das educacionais. Para tanto, o movimento da reconfiguração das funções do Estado passou a exigir a criação de novos meios administrativos e de mecanismos que viessem garantir a melhoria da eficiência e eficácia e, conseqüentemente, dos serviços prestados (SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

Todavia, com a necessidade de regulação, o Estado apropria-se da avaliação como instrumento de controle, regulação e fiscalização, afastando-a de sua função pedagógica e formativa que a caracteriza. Dessa forma, foram implantados os sistemas de avaliação para monitoramento das políticas públicas, ocasião em que assumem uma posição estratégica nas agendas governamentais e passam a ser utilizados como instrumentos de controle e de acompanhamento dos empreendimentos da ação pública. Em síntese, a avaliação torna-se o eixo norteador do processo regulatório do Estado.

Na área educacional, na avaliação de suas políticas, os instrumentos utilizados configuram-se em exames avaliativos utilizados em todos os níveis: em larga escala, no âmbito nacional, estadual e municipal; em nível institucional, realizados pela unidade de ensino, por seu coletivo que a constitui; para as aprendizagens, efetivados prioritariamente em sala de aula e sob a responsabilidade do professor (FREITAS, 2009).

Em relação ao desempenho do docente, diversas relações podem ser estabelecidas com a avaliação, entre as quais abordaremos o rendimento/qualidade da formação e expropriação do trabalho professor. A primeira delas é a comparação social eminentemente estabelecida entre o nível de desempenho do aluno e qualidade de formação do professor. Encontra-se, nessa comparação, a lógica de que a mensuração do desempenho do

estudante é diretamente proporcional à qualidade do trabalho do professor. Dessa forma, a cada divulgação dos resultados das avaliações em larga escala, SAEB, ENEM entre outros, veicula-se pela mídia as análises mais diversas, no entanto com um ponto comum, o foco na culpa e a responsabilidade do professor com os referidos resultados. Segundo Freitas (2007), encontra-se nesse entendimento a lógica de que a mensuração do desempenho do estudante é diretamente proporcional à qualidade do trabalho do professor. O foco da avaliação não está em redirecionar as ações pedagógicas, mas em atribuir ao professor a culpa e a responsabilidade pelos baixos resultados (SOARES, 2014).

Nessa perspectiva, os sistemas de avaliação passam a dar mais ênfase ao aspecto quantitativo dos dados em detrimento dos aspectos qualitativos, o que se efetiva por meio da pontuação ou valoração dos resultados apresentados, sendo esses vinculados ao direito de acesso a determinados “prêmios”, como o acesso a mais recursos e maior remuneração dos professores com a oferta de um 14º salário.

Ademais, no cenário de regulação que se descortina, novas políticas são implantadas na educação, mais especificamente na avaliação do desempenho do docente, entre as quais destacamos: (i) a descentralização da gestão; (ii) a responsabilização ou a imputabilidade do professor por seu desempenho; (iii) a fixação de resultados que são verificados por meio dos inúmeros exames (avaliação interna e externa dos alunos, dos profissionais e das escolas), no sentido da prestação de contas; (iv) a centralização de decisões como a definição do currículo (Parâmetros e Diretrizes Curriculares) e dos parâmetros da certificação ou diplomação (número de horas e outras exigências) (MAUÉS, 2006).

A cultura do desempenho responsabiliza os atores educacionais pelos medíocres resultados do ensino. Assim, a cada momento, conclama-os a prestar contas (*accountability*) de suas competências, medindo resultados, estabelecendo estratégias, fixando metas e estimulando a produção por meio da “meritocracia”, com pequenas premiações financeiras. Já existem muitos projetos e programas, no cenário educacional brasileiro, que visam ressaltar, como também premiar a “docência de sucesso”. Como exemplo dessas ações, Ferreira (2011) destaca: (i) bônus e bolsa de incentivos por resultados obtidos, (ii) incentivo ao *ranking* das escolas via IDEB, entre outros.

Para Ximenes (2012), essas ações compensatórias caracterizam o processo e a responsabilização pelas avessas, o qual apresenta grande risco à ideia de universalidade e igualdade na educação. Ao vincular a responsabilidade a metas de desempenho, aumenta-se a pressão sobre os professores e a escola, o que pode levar a uma pretensa hegemonia de qualidade. O autor

cita Oliveira e Araújo (2005), ao afirmarem que essa hegemonia já está dada no cotidiano das políticas e dos debates educacionais, tendo como maior expressão o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (GDF, 2015), ancorado nos compromissos assumidos em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Nesse sentido, as políticas públicas como Ideb e PDE passam a determinar a conduta da esfera estatal de modo geral e das administrações públicas, em particular (MENDES, 2006).

Contrário a essa forma de regulação, em estudo sobre a política de formação de professores e a avaliação, Freitas (2002) faz críticas contundentes a esse respeito. Para a autora, é preocupante o fato de que, com a implantação de testes nacionais para averiguar o rendimento do aluno, seus resultados sejam interpretados como evidência da qualidade do ensino de um dado sistema, de uma dada rede ou escola. E que, dessa forma, a qualidade do professor tenha ficado submetida ao desempenho do aluno. Concordamos com a autora, pois o que se evidencia é que, a cada divulgação dos resultados das avaliações em larga escala (SAEB, ENEM, entre outros), veiculam-se pela mídia as análises mais diversas; no entanto, têm um ponto comum: o foco na culpa e responsabilidade do professor pelos referidos resultados. Contudo, repudiamos o entendimento de que a qualidade da escola pública e da formação do professor possa ser conferida tendo como base única o rendimento dos alunos ou um índice como o IDEB.

Em um texto sobre a avaliação de desempenho docente no Brasil, Nogueira *et al* (2013) evidenciam as principais concepções e tendências dos sistemas de avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de educação básica no Brasil. O estudo tratou da relação entre avaliação, responsabilização e desenvolvimento profissional, bem como das concepções que orientam os processos avaliativos de desempenho docente em 27 Secretarias Estaduais de Educação. Nele, as autoras concluíram que nas políticas de avaliação docente predomina a perspectiva da responsabilização. Prevalece também a premiação, seja voluntária ou por adesão. A bonificação também é bastante contumaz, o que reforça o caráter remuneratório, com caráter pontual e desvinculados dos cálculos que incidem sobre o salário dos docentes. Merece destaque a evidência que as políticas de responsabilização dos estados brasileiros são criadas de forma unilateral, sem a participação ativa dos docentes, embora sejam eles os avaliados, o que na opinião das autoras fere o princípio de desenvolvimento profissional.

As autoras consideram, pelas análises realizadas, que tais políticas geram competições que não contribuem de forma efetiva com a qualidade do ensino e, conseqüentemente, da educação. A lógica que norteia essas

políticas é a quantitativa em detrimento de uma sólida política de desenvolvimento profissional. Por último, apontam ainda que quase nada se relacionam “aos demais elementos de desenvolvimento profissional e valorização docente, a saber: o direito à formação continuada, à melhoria de condições de trabalho e principalmente, como já foi destacado, à adequada remuneração para a função social exercida” (NOGUEIRA *et al*, 2013, p. 30).

Em síntese, para que possamos entender a conjuntura da avaliação do desempenho docente no contexto da LRE, é imprescindível identificar e analisar as bases que a sustentam e os elementos que lhes atribuem peculiares características de regulação, poder e receio. Sobretudo, é necessária a compreensão de suas finalidades e dos interesses aos quais ela serve. No entanto, reforçamos que qualquer política só adquire legitimidade e significado social, se estiverem fundamentadas na análise e na compreensão dos contextos históricos, sociais, culturais e organizacionais em todas suas dimensões, formas e práticas e, sobretudo, assegurarem a participação dos sujeitos educativos nela envolvidos.

A construção de responsabilidade negociada e participativa

O Estado brasileiro passa por momentos de grande instabilidade jurídica e institucional. Nesse contexto, a discussão de uma proposta de lei que estabeleça regulação de direitos possibilita o surgimento de reservas, obstruções e embates. Não tem sido diferente para a construção de uma Lei de Responsabilidade Educacional.

Seguindo a orientação do Fórum Nacional de Educação, o Fórum Distrital de Educação deu prosseguimento à discussão da LRE, ainda que estivesse em tramitação a referida lei no âmbito federal. Observou-se também, conforme citamos anteriormente, os prazos legais vigentes na lei do Plano Distrital de Educação. Há, a partir da análise dos dois projetos em tramitação, elementos distintos quanto à forma de responsabilização a ser adotada com a vigência da LRE. Seus efeitos somente serão avaliados com a efetiva implementação da lei.

Entretanto, ainda que se reconheça a necessidade do Estado de estabelecer condições legais, impondo controle ou punições, para o cumprimento do preceito constitucional de direito à educação de qualidade para todos, somente a organização dos atores diretamente envolvidos nessa questão (alunos, família, professores, técnicos e gestores) poderá assegurar os direitos historicamente adquiridos e implementar melhorias para a qualidade da educação que fuja da lógica mercantilista e produtivista.

Se, por um lado, o foco da lei está na responsabilização dos agentes públicos, a quem cabe o desenvolvimento de políticas públicas de educação, por outro

abre-se a possibilidade de um chamamento à participação de outros atores, ao que Nardi chamou de “responsabilização participativa e democrática de todos os responsáveis pelo processo educativo na escola e nos sistemas de ensino” (NARDI, 2014, p. 288).

Analisando o texto da LDB, Lei n. 9.394/96, Saviani (2000) afirma que aquela lei não traz as alterações necessárias à transformação da deficiente estrutura educacional brasileira, mas também não impede que isso venha a ocorrer. Nesse sentido, as duas propostas de lei de responsabilidade ora em discussão, na área federal e no Distrito Federal, trazem dúvidas quanto aos seus objetivos, e riscos quanto à forma a ser definida para o que se entende por qualidade, bem como, pode impor atrasos para o desenvolvimento das políticas públicas (FREITAS, 2007; XIMENES, 2012; NARDI, 2014). Mas o debate do tema mobiliza diferentes setores da educação, para o que Saviani chama de “resistência ativa”.

Podemos até inferir que a juridificação dos direitos no debate legislativo caminha para a adoção de procedimentos que busquem a vinculação de responsabilização com as metas de desempenho dos estudantes, com foco nas avaliações em larga escala (XIMENES, 2012). No entanto, a história nos tem dado evidências de que políticas verticalizadas e construídas externamente à escola são efêmeras, embora deixem grandes sequelas.

A resistência ativa surge na construção coletiva das rotinas pedagógicas da escola, em seu projeto pedagógico tornado público e político, na ampliação da participação de todos, a partir de um pacto com múltiplos atores, como exposto por Freitas (2005), pacto da escola com seus estudantes; da escola consigo mesma; da escola com os gestores do sistema escolar; e dos gestores do sistema para com a escola.

Considerações finais

Defendemos a necessidade de responsabilização dos agentes públicos no cumprimento das atribuições a eles conferidas, mas, ao mesmo tempo, questionamos o atrelamento das punições aos resultados do IDEB e da Prova Brasil. Como já reforçado pelo presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)³, Alessio Costa Lima (2015), tal fato é uma desvirtuação da avaliação, pois foram pensadas com o objetivo de diagnosticar e intervir, e não para punir.

Observamos no campo da educação que o viés da regulação sobre a qualidade da escola vem ocorrendo via controle dos profissionais, sendo realizado por meio dos resultados obtidos pelos estudantes em tais

avaliações. Tal fato tem sido constante nas políticas de cunho neoliberais que marcam um jeito de avaliar quase sempre circunscrito a etapas de medição de desempenho. Tudo isso, em busca de uma suposta qualidade. No entanto, entendemos que a qualidade é um conceito que se altera no tempo e espaço, especialmente se considerarmos que essa categoria traz implícita múltiplas determinações e inúmeros significados. Outro adendo é que ela está articulada a um conjunto de valores, a circunstâncias específicas, à posição social e às expectativas dos sujeitos, como também a determinados indicadores sociais basilares para aferi-la. Portanto, não pode ser atribuída por lei ou decreto, fora da dinamicidade inerente ao espaço pedagógico, no qual se efetiva a ação educativa.

Outra evidência refere-se ao processo de regulação que vem sendo estabelecido de cima para baixo, pelo viés da avaliação sobre a qualidade da escola e sobre o desempenho do docente. Tal fato tem sido constante nas políticas de cunho neoliberais⁴ que marcam um jeito de avaliar com o objetivo de controle e avaliação, sem a participação dos sujeitos envolvidos. A regulação, quando estabelecida sem discussão dos parâmetros adotados com os pares, gera pressão emocional, stress, intensificação do trabalho, competições, redução da sociabilidade na vida escolar, ações mais individualizadas e distanciamento de construções coletivas, uma vez que as relações sociais se transfiguram em contratos. Com isso, corre-se o risco de uma autonomia imaginada da escola, despersonalizada por uma docência de resultados. O professor torna-se, nesse contexto, um colaborador efetivo dos padrões estandardizados de um currículo impregnado pelos interesses econômicos do capital.

Todavia, acreditamos que as políticas instituídas pelo homem não podem cercear esse mesmo homem, provocando uma postura fatalista e imobilizante diante do instituído, pois é ele que a cria, interpreta, implanta, amplia e modifica permanentemente. As normas, as regras, são dimensões da realidade e, históricas, podem também ser superadas. Para isso, é preciso conhecê-las em seu movimento, em suas contradições, tempo e contexto. Saramago (1997) afirma que existe somente um modo de perenidade capaz de sobreviver à precariedade das existências humanas e das suas obras: segurar o fio da história e com ele bem agarradinho avançar para o futuro, ou seja, a história se faz na e pela história, por meio da ação do homem, do sujeito que a constrói. ■

Notas

¹ As referências ao texto da minuta do projeto de Lei de Responsabilidade Educacional serão indicadas pelas letras MLRE, com base no documento entregue ao Secretário de Educação do DF.

² O Estado regulador pode ser caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado” em substituição a políticas de planejamento industrial. Representou uma descentralização do poder do Presidente da República e de seus Ministros (MATTOS, 2006). Disponível em: <<http://www.artigosbrasil.net/.../estado-regulador>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

³ <http://educacaointegral.org.br/reportagens/atrelar-lei-de-responsabilidade-educacional-exames-de-avaliacao-aumenta-exclusao/>

⁴ Neoliberalismo – (neo) novo liberalismo. O termo refere-se a uma redefinição do liberalismo clássico, influenciado pelas teorias econômicas. Foi cunhado em 1938, no encontro do Colloque Walter Lippmann, pelo sociólogo e economista alemão Alexander Rüstow. Essa corrente caracteriza-se por pregar que “o Estado intervenha o mínimo na economia, mantenha a regulamentação das atividades econômicas e privadas num mínimo e deixe agir livremente os mecanismos do mercado” (SILVA, 1999, p. 26). E “[...] com o virar do milênio, assiste-se a um recuo das teorias mais radicais do neoliberalismo e à emergência de propostas alternativas no sentido de procurar um equilíbrio entre o ‘Estado’ e o ‘mercado’, ou mesmo no sentido de superar esta dicotomia pela reativação de formas de intervenção sócio-comunitárias na gestão da coisa pública” (BARROSO, 2005b, p. 741).

Referências bibliográficas

BARROSO, J. A regulação da educação. In: BARROSO, J. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005a. p. 63-92.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 7.420, de 2006**, da deputada Raquel Teixeira, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2012. Acesso 14/02/2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

COSTA, A. L. **Sistema de Compras Públicas e Privadas no Brasil**. Compras públicas, Captar. Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 36-48, ag. 2008.

CURY, C. R. J. **Lei de responsabilidade educacional**. Brasília-DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <fne.mec.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2012.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L.A. A judicialização da educação. In: FERREIRA, L.A. **Temas de direito à educação**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Escola Superior do Ministério Público, 2010. p. 53–94.

DEE, Thomas S. A primeira onda de responsabilização. In: BROOKE, Nigel. **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 157 – 162.

FERREIRA, D. L. **A organização para cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE) e a política de formação docente no Brasil**. 2011. 330 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2011. Programa de Pós-Graduação em Educação.

FRANCO, C. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO, A.; BESSA, N.; FRANCO, C. (Org.). **Avaliação da Educação Básica**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004, p. 45-63.

FREITAS, L. C. de. **Qualidade negociada**: avaliação e contra-regulação na escola pública. Campinas: Educação e Sociedade, 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 17 fev. 2017

_____. **Lei de responsabilidade educacional?** ComCiência: revista eletrônica de jornalismo científico, Campinas, v. 132, out. 2011. Disponível em: <<http://www.comciencia.br>>. Acesso em: 22 fev.

FREITAS, H. C. L. de. **A (nova) política de formação de professores, a prioridade postergada**. Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100, esp., p. 1203-1230, out. 2007.

_____. **Formação de professores no Brasil**: 10 anos de embate entre projetos de formação. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, ago. 2002.

- FREITAS, L. C. de et al. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- GDF. **PDE: Plano Distrital de Educação – 2015-2024**. Brasília: Secretaria de Estado de Educação do GDF/SUPLAV, 2015.
- MAUÉS, O. C. Profissão e trabalho docente em tempos de reforma da educação superior. *In*: GEMAQUE, Rosana M. O.; LIMA, Rosângela N. (orgs.). **Políticas Públicas educacionais**: o Governo Lula em Questão. Belém: CEJUP, 2006.
- MATTOS, P. T. L. **A Formação Do Estado Regulador**. Novos Estudos. - CEBRAP n.76. São Paulo Nov. 2006.
- MENDES, O. M. **Formação de professores e avaliação educacional**: o que aprendem os estudantes das Licenciaturas durante sua formação. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- NARDI, E. L. Políticas de responsabilização e PNE: Tendências, ensaios e possibilidades. *In*: **Retratos da escola, Dossiê – PNE 2014-2024**: desafios para a educação brasileira. v.8, n.15, jul/dez. Brasília: CNTE, 2014.
- NOGUEIRA, D. P.; JESUS, R. G. de; CRUZ, S. P. da S. **Avaliação de desempenho docente no Brasil**: desvelando concepções e tendências. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 19, n. 38, p. 13-32, jan./abr. 2013.
- OLIVEIRA, A. P. de M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- OLIVEIRA, R.P. **Estado e política educacional no Brasil**: desafios do século XXI. 2006. 121f. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- OLIVEIRA, R.P.; ARAUJO, G. **Qualidade do ensino**: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, 2005.
- PEREIRA, J. E. D. **Formação de professores**: pesquisas, representações e poder. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- SARAMAGO, J. **Deste mundo e do outro**. Lisboa: Editorial Caminho, 1997.
- SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: LDB, trajetória, limites e perspectivas. 6ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.
- SILVA, T.T. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In*: GENTILLI, P. e SILVA Tomaz Tadeu da (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SOBRINHO, J. D. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003.
- SOARES, Sílvia Lúcia. As Políticas Públicas, as Políticas Educacionais, a Avaliação e a Formação de Professores: caminhos que se entrecruzam. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **Investigação em Política e Gestão da Educação**: Método, Temas e Olhares. 1ed. Belo Horizonte / Brasília: Fino Traço / FE da UnB, 2016, v. 1, p. 177-195.
- _____. **A avaliação para as aprendizagens, institucional e em larga escala em cursos de formação de professores**: limites e possibilidades de interlocução. 2014. 318 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade de Brasília – UnB, Brasília – DF.
- SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. **Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p.873-895, set. 2003.
- VIANNA, H. M. **Avaliações em debate**: Saeb, Enem, Provão. Brasília: Plano, 2003.
- XIMENES, S. B. **Responsabilidade educacional**: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. *Educação e Sociedade*, 2012, vol.33, n.119, pp.353-377. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101- Acesso 12/02/2007.