

De quem é a responsabilidade pela garantia da educação de qualidade?



ENTREVISTA

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

Fala sobre a importância da LRE para o Brasil e sobre a questão da qualidade educacional

ARTIGO

Texto apresenta a dimensão jurídica da LRE, defendendo sua criação baseada no propósito de superar limitações dos controles instituídos

ENTREVISTA

LUIZ ANTÔNIO MIGUEL FERREIRA

Fala sobre o papel do poder judiciário na proteção dos direitos do educando e avalia os impactos de uma LRE

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Rodrigo Rollemberg - GOVERNADOR
Renato Santana da Silva - VICE-GOVERNADOR

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
Júlio Gregório Filho - SECRETÁRIO
Clóvis Lúcio da Fonseca Sabino - SECRETÁRIO ADJUNTO

SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO
Fábio Pereira de Sousa - SUBSECRETÁRIO

COORDENAÇÃO DE SUPERVISÃO, NORMAS E INFORMAÇÕES DO
SISTEMA DE ENSINO
Cynthia Cibele Vieira - COORDENADORA

DIRETORIA DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS
Angélica Acácia Ayres Angola de Lima - DIRETORA

COMITÊ GESTOR
Adriana Almeida Sales de Melo (UnB)
Angélica Acácia Ayres Angola de Lima (SEEDF)
Cynthia Cibele Vieira (SEEDF)
Helena Célia de Abreu Freitas (SEEDF)
Josiane Dallastra (SEEDF)
Remi Castioni (UnB)

CONSELHO EDITORIAL
Adriana Almeida Sales de Melo (UnB)
Célio da Cunha (UCB)
Girlene Ribeiro de Jesus (UnB)
Gustavo Henrique Moraes (INEP)
Jaqueline Moll (UFRGS)
Lêda Gonçalves de Freitas (UCB)
Odorico Ferreira Cardoso Neto (UFMT)
Raquel Nery Lima Bezerra (UFBA)
Remi Castioni (UnB)
Rosemary Dore Heijmans (UFMG)

CORPO DE PARECERISTAS
Adínia Santana Ferreira (SEEDF)
Ana Lúcia de Moura (SEEDF)
Ana Paula de Matos Oliveira Rocha (INEP)
Carmenisia Jacobina Aires (UnB)
Caroline Rodrigues Cardoso (SEEDF)
Catarina de Almeida Santos (UnB)
Cristhian Spindola Ferreira (SEEDF)
Geraldo Ananias Reis (SEEDF)
Gigliola Mendes (SEEDF)
Helena Célia de Abreu Freitas (SEEDF)
Íris Almeida dos Santos (SEEDF)
Júlia Cristina Coelho Ribeiro (SEEDF)
Liana Salmeron Botelho de Paula (SEEDF)
Linair Moura Barros Martins (SEEDF)
Lucicleide Araújo de Sousa Alves (UCB)
Maria Zélia Borba Rocha (UnB)
Maristela Nascimento Angra de Oliveira (SEEDF)
Nair Cristina da Silva Tuboiti (UCB)
Patrícia Nogueira Silva (SEEDF)
Paulo Roberto Wollinger (IFSC)
Raimundo Luiz Silva Araújo (UnB)
Raquel de Almeida Moraes (UnB)
Raquel Soares de Santana (SEEDF)
Robson Vila Nova Lopes (FAG/IESC)
Roni Ivan Rocha de Oliveira (SEEDF)
Valdinei Costa Souza (Capes)
Wellington Ferreira Jesus (UCB)

EDITOR-CHEFE
Danilo Luiz Silva Maia

EDITORIA EXECUTIVA
Ana Cláudia Nogueira Veloso
Guilherme Reis Nothen
Raquel Oliveira Moreira

ARTE DA CAPA
Tiago Oliveira

IMPRESSÃO
Secretaria de Educação - GPASG/DICAD

Tiragem 3.000
(Três mil exemplares)

ISSN 2359-2494

As opiniões veiculadas nos trabalhos publicados em edições da Revista Com Censo são de responsabilidade exclusiva de seus (suas) autores(as) e não representam necessariamente a posição da Revista ou da Secretaria de Estado de Educação do DF.

■ EDITORIAL

Fala-se recorrentemente sobre o fato de a educação ser um direito universal; mas também é preciso considerar, em contrapartida, o dever de se promovê-la. Esse dever é diretamente atribuído ao Estado, contudo não apenas sobre ele recai a responsabilidade de promover uma educação de qualidade acessível a todos. Nada mais justo do que definir as obrigações de cada parte no processo educacional, bem como os padrões de uma educação de qualidade, conforme preceitua a legislação educacional brasileira. Nesse sentido, a questão de ausência ou precariedade da oferta educacional pode ser encarada como uma questão de justiça, que pressupõe uma busca constante por equilíbrio e harmonia no que tange à articulação entre, por um lado, as relações de direito e, por outro, as relações sociais que permeiam o campo da educação. O Poder Judiciário, portanto, surge como um importante elemento nesse contexto, tendo em vista que cabe a ele garantir que os cidadãos possam desfrutar desse justo equilíbrio no âmbito das relações educacionais em nosso meio social.

Uma sociedade sem regras – ou com regras pautadas exclusivamente por suas exceções – é algo impensável. Contudo, tais regras – normas legais – precisam ser fruto de consensos. Através da captação de certo espírito dos costumes sociais vigentes, em suas diversidades, é que se torna possível formular normas que venham a ser razoavelmente aplicáveis. E uma forma de tentar alcançar essa aderência das regras sociais é através do diálogo. Antes de tudo, porém, faz-se necessário problematizar as concepções que estão por trás de determinadas práticas a que se queira regulamentar. Não apenas em um plano ideal – de como a coisa deveria ser –, mas em relação ao âmbito prático, em sua lógica de funcionamento concreta, com vistas à resolução de questões pertinentes aos entes federados e às instituições educacionais, no curto, médio e longo prazo. Para esse almejado diálogo é preciso tolerância e participação efetiva da sociedade civil, do Estado e dos profissionais da educação na elaboração de regras e normas que possibilitem a prestação social de uma educação de qualidade.

A Revista Com Censo (RCC) tem como objetivo contribuir para o aprofundamento deste debate democrático, dando publicidade a pesquisas e produções acadêmicas na área de educação, sobretudo por parte dos servidores da Secretaria de Estado de Educação do DF envolvidos com pesquisas de pós-graduação. Neste oitavo número da RCC trazemos como destaque o tema da responsabilidade/responsabilização educacional, no contexto da elaboração da Lei de Responsabilidade Educacional em âmbito nacional e distrital.

Danilo L. S. Maia

■ ÍNDICE

6 APRESENTAÇÃO

ENTREVISTA

8 Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

10 Prom. Me. Luiz Antônio Miguel Ferreira

ARTIGOS

12 Educação de qualidade no Brasil: Por uma Lei de Responsabilidade Educacional

Richard Pae Kim

24

As perspectivas de uma Lei de Responsabilização Educacional

Paulo Sena

32

Lei de Responsabilidade Educacional: Tensões e desafios

Clerton Oliveira Evaristo e Sílvia Lúcia Soares

42

Ética, emancipação e responsabilidade educacional: As perspectivas de uma Lei de Responsabilização Educacional

Natália de Souza Duarte e Ramiro Nóbrega Sant'Ana

49

Avaliação externa: Das políticas de responsabilização à proposta contrarregulatória de qualidade negociada

Elisângela Teixeira Gomes Dias

60

Política de controle no currículo da educação básica: O lugar da diversidade

Francisco Thiago Silva

APRESENTAÇÃO

Esta edição da Revista Com Censo (RCC) traz como tema central a discussão em torno da elaboração de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE).

A Constituição Federal de 1988 assegura a educação como um direito humano e um direito social fundamental das crianças, adolescentes e jovens. Esse princípio se traduziu em uma nova forma de organização entre os entes federados e as instituições escolares para oferta da educação escolar nacional, credenciando a participação de todos os responsáveis em concretizá-la, a saber, Estado, família, sociedade e escola. A educação básica é declarada no ordenamento jurídico brasileiro como direito público subjetivo do cidadão e dever do Estado e da família – compreendendo direito como a faculdade de se exigir uma determinada prestação prometida pelo Estado.

Como se trata de um direito público subjetivo, torna-se necessário garanti-lo por meio de outros dispositivos legais, tais como: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90); a Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (Lei n. 9.394/96); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Lei n. 11.494/2007); o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014); além de inúmeros outros decretos e resoluções que estabelecem diretrizes e normas para educação básica. Cabe ressaltar que nesses institutos o direito à educação daqueles que não tiveram oportunidade de acesso ao ensino fundamental e médio na idade certa também foi garantido, embora sem caráter obrigatório.

A criação de uma LRE é discutida desde 2006, com o primeiro Projeto de Lei da então deputada federal Raquel Teixeira. Desde então surgiram e foram reunidas outras propostas similares, cuja demanda principal foi ratificada pela Conferência Nacional de Educação – Conae (2010 e 2014) e pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024. Na Conae (2014), a Lei foi considerada como uma proposta complementar ao PNE, tendo como objetivo resguardar a eficácia do plano ao indicar as responsabilidades, corresponsabilidades

e atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, a meta 20, estratégia 11, do PNE estabelece que se deverá “aprovar, no prazo de 1 (um) ano, a Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade por meio de institutos oficiais de avaliação educacionais”.

Em 2015, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados instituiu a Subcomissão permanente para acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação. Como a LRE é uma estratégia do PNE, criou-se uma Comissão Especial para uma nova fase de discussões. A proposta, em tramitação, ainda precisa ser aprovada pelo plenário da Câmara e remetida ao Senado.

Nesse substitutivo, a aproximação entre o objeto da responsabilidade educacional e a definição da qualidade reaparece no art. 1º, parágrafo único, cuja efetivação seria medido pela comparação entre os indicadores do final do mandato do chefe do Executivo em relação ao do seu antecessor.

Como a proposta ainda está em discussão, algumas noções são centrais para delimitar o debate, tais como a de responsabilidade educacional e de qualidade educacional, além de várias questões que precisam de esclarecimento consensual, como, por exemplo: Como definir juridicamente qualidade educacional? A qualidade do ensino pode ser reduzida à mensuração dos resultados de testes padronizados, tais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)? Qual o papel e a relevância dos indicadores baseados em testes padronizados? Como promover a responsabilidade participativa de modo a envolver – cada qual em sua esfera – gestores e profissionais da educação, agentes políticos, sociedade civil, família e os próprios estudantes na concretização de uma educação de qualidade?

No Distrito Federal, o Plano Distrital de Educação (PDE), em suas metas 19 e

20, estratégias 19.4 e 20.2 prevê a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, subsidiada por ampla discussão com a sociedade civil organizada, no prazo máximo de um ano, após a publicação do PDE. Diante da necessidade de assegurar a ampla participação da comunidade escolar e o aprimoramento dos projetos constantes no PDE, o Fórum Distrital de Educação (FDE) convocou a 2ª Conferência Distrital de Educação, realizada em 26 de novembro de 2016, que teve como objetivo elaborar a minuta da LRE, encaminhada ao Executivo.

A Minuta da LRE-DF visa garantir o direito subjetivo das pessoas à educação pública de qualidade. Para tanto, esse documento leva em consideração as atribuições necessárias para a devida oferta da educação básica, e dispõe sobre as exigências relativas à conduta dos agentes públicos, profissionais da educação, famílias e estudantes, prevenindo sanções em caso de descumprimento das normas legais.

É importante ressaltar que a LRE-DF não vincula as metas dos programas de avaliação de desempenho da educação a quaisquer sanções e/ou premiações administrativas, enfatizando a perspectiva de que o aferimento da proficiência escolar deve-se voltar a ações de reorganização do trabalho pedagógico e a das condições institucionais, com o objetivo principal de subsidiar a aprendizagem de todos os estudantes e a melhoria do próprio sistema educacional.

Ao longo das últimas décadas, várias iniciativas foram propostas para consolidação de uma educação nacional de qualidade para todos. A LRE surge, portanto, como um instrumento capaz de tornar as metas dos planos de educação mais eficazes, respondendo à comunidade escolar quanto ao cumprimento da obrigação do Estado de satisfazer a prestação educacional com vistas à aprendizagem. Nesta edição, pretendemos aprofundar algumas dessas discussões, trazendo aos leitores trabalhos que adotam perspectivas variadas e que dialogam com os mais diversos assuntos subjacentes a essa temática.

Na primeira seção teremos duas entrevistas, explorando diferentes dimensões do assunto abordado: educação e justiça. Primeiramente, apresentamos a entrevista de Carlos Roberto Jamil Cury - professor titular aposentado e professor emérito da FE/UFMG, e professor adjunto da PUC/MG -, sobre a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), na qual ele discute, entre outras coisas: as iniciativas governamentais e legislativas em torno do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação; as bases axiológicas para uma LRE; a importância da LRE para o Brasil; a perspectiva de penalização oriunda dessa lei; e, é claro, a questão da qualidade educacional que permeia toda essa discussão.

Na segunda entrevista, apresentamos o ponto de vista de Luiz Antônio Miguel Ferreira - mestre em Educação e Promotor de Justiça do Estado de São Paulo -, sobre a LRE. Nesta conversa, ele nos conta sobre o papel do poder judiciário como protetor dos direitos dos educandos e como referência complementar junto ao processo educativo; avalia o propósito e o trâmite das iniciativas por uma LRE; e fala sobre o impacto da LRE nas políticas públicas em educação e sobre as articulações possíveis entre os três poderes em prol da qualidade da educação brasileira.

Na seção de artigos, iniciamos com o trabalho **Educação de Qualidade no Brasil: Por uma Lei de Responsabilidade Educacional**, de Richard Pae Kim - doutor em Direito pela USP e juiz de Direito em São Paulo -, onde ele trata da dimensão jurídica da Lei de Responsabilidade Educacional, mostrando as limitações dos controles instituídos para regular a atuação do poder público, defendendo o debate sobre a criação da LRE como um mecanismo para tentar sanar a insuficiência dos controles atuais existentes.

O segundo artigo, **As Perspectivas de uma Lei de Responsabilidade Educacional**, de autoria de Paulo Sena - mestre em Direito pela USP, doutor em

Educação pela UnB e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados - coloca em questão a necessidade e os benefícios que poderiam resultar de uma LRE, tendo em vista seu conteúdo tratar de matérias pré-existentes em outras referências legais, ao falar, por exemplo, da responsabilidade civil, penal, administrativa ou das responsabilidades federativas. Sena também questiona se as mudanças recentes no projeto de lei - nas quais se vincula retrocesso a maus resultados em testes padronizados - não acabam limitando o que deveria ser efetivamente avaliado.

O terceiro artigo, **Lei de Responsabilidade Educacional: Tensões e Desafios**, de Clerton Oliveira Evaristo - mestre em Educação pela UnB e professor da SEEDF - e Sílvia Lúcia Soares - doutora em Educação pela UnB e professora aposentada da SEEDF - problematiza os eventuais impactos que uma Lei de Responsabilidade Educacional pode trazer, considerando o contexto histórico e político atual, e analisa o âmbito da regulação e da avaliação em larga escala como parâmetro adequado para acompanhamento da Lei de Responsabilidade Educacional. O texto conclui apontando para a possibilidade de construção de uma responsabilidade negociada e participativa.

O quarto artigo, **Ética, Emancipação e Responsabilidade Educacional – As Perspectivas de uma Lei de Responsabilidade Educacional**, de Natália de Souza Duarte - doutora em Políticas Sociais pela UnB e Professora da SEEDF - e Ramiro Nóbrega Sant’Ana - doutorando em Direito pelo UniCEUB e Defensor Público do Distrito Federal - coloca a lei em questão como meio de garantir o direito à educação e de enfrentar a tendência neoliberal de retração do Estado Social. Eles analisam as duas propostas de lei - de âmbito nacional e de âmbito distrital -, concluindo que a LRE guarda a possibilidade de assegurar uma educação pública de qualidade, de modo a colaborar para a emancipação humana.

O quinto artigo, **Avaliação Externa: Das Políticas de Responsabilização à Proposta Contrarregulatória de Qualidade Negociada**, da autora Elisângela Teixeira Gomes Dias - doutora pela UnB, professora da SEEDF - traz análises sobre as implicações das políticas de responsabilização (chamadas de accountability) para o trabalho docente, em meio às discussões do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal, com o intuito de esclarecer a concepção de qualidade mercadológica subjacente a esse tipo de política e outras noções que subsidiam essa perspectiva. Em seguida, a autora desenvolve uma reflexão sobre uma proposta contrarregulatória, entendida como uma resistência propositiva vinculada à comunidade escolar, em que a análise integrada dos resultados de diferentes avaliações e outros fatores que compõem o conjunto de indicadores traçados possibilita a promoção de intervenções contextualizadas e adequadas à realidade social, o que repercute na qualidade do ensino.

O sexto e último artigo, **Políticas de Controle no Currículo da Educação Básica: O Lugar da Diversidade**, de Francisco Thiago Silva - doutorando em Educação e Currículo pela UnB e professor da SEEDF e do Centro Universitário Projeção - reflete sobre as posturas políticas adversas à diversidade nos currículos da educação básica, construídos nos últimos anos. O texto questiona a presença e a relevância atribuída à diversidade nos documentos curriculares, de modo a analisar determinadas propostas de lei que podem porventura ameaçar ou contribuir para um retrocesso no que se refere a conquistas já consolidadas na legislação educacional que trata dessa temática.

Através da publicação do presente número, esperamos aumentar o escopo do debate e reafirmar a importância da busca por entendimento e consenso no que se refere à elaboração de uma Lei de Responsabilidade Educacional. ■

Fábio Pereira de Sousa

Subsecretário da Subsecretaria de Planejamento,
Acompanhamento e Avaliação da SEEDF



Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Graduado em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira (1971), mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977) e doutor em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1979). Realizou pós-doutorado na Faculdade de Direito do Largo S. Francisco-USP (1994), na Université de Paris (1995), na École des Hauts Études en Sciences Sociales, EHESS, França (1999), e estágio posdoutoral na UFRJ (2011). É professor titular aposentado e professor emérito da Faculdade de Educação da UFMG. É professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais atuando na Graduação e Pós-Graduação (mestrado e doutorado). É membro do Conselho Superior da CAPES, e pesquisador 1A do CNPq.

Lei de Responsabilidade Educacional

1. Revista *Com Censo* (RCC) – A partir da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 1994, cujas temáticas-chaves foram o Plano Decenal de Educação para Todos e a busca de um Acordo Nacional de Educação para Todos, construiu-se um consenso em torno do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Entretanto, a União pouco cumpriu seu papel em matéria educacional até então. Quais iniciativas governamentais e legislativas buscam recuperar as propostas desse pacto?

Cury - Na época do governo de Fernando Henrique Cardoso, houve iniciativas limitadas a este respeito. A primeira foi a emenda 14/96 que resultou no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, a partir do qual se estabeleceu um piso médio salarial para os docentes e determinou-se um plano de carreira para os docentes do ensino fundamental. Esta ação representou um avanço quanto ao controle e à disciplinarização dos recursos para a educação. Mas, ao mesmo tempo, propiciou uma célere indução à municipalização do ensino fundamental. A segunda, conquanto após ação dos educadores, ocorreu por meio do estabelecimento do Plano Nacional de Educação, o qual ficou mutilado em suas metas por ter sido vetado o seu financiamento. O governo Lula empenhou-se por fazer do FUNDEF um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Recuperou-se parte daquele pacto pelo piso salarial profissional de recorte nacional para os docentes e o Decreto pelo qual se instituiu a política nacional de formação docente. Ainda neste governo, conseguiu-se aprovar a emenda constitucional 59/09 com importantes avanços como a extensão da obrigatoriedade escolar, criação do sistema nacional de educação em regime de colaboração e o financiamento do Plano Nacional de Educação para além dos recursos vinculados na Constituição, tendo como referência 10% do PIB. No governo Dilma, esta emenda se completou na lei do PNE, precedida de forte mobilização e encimada pela CONAE. Hoje, muitas destas conquistas se encontram em uma zona de esquecimento da parte do atual governo, em especial o financiamento.

2. RCC - Considerando que a educação ganhou uma série de dispositivos na Constituição de 1988, entre os quais a definição do art. 205, quais deveriam ser, na sua percepção, as bases axiológicas para elaboração de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)?

Cury - A base axiológica é o direito das crianças, adolescentes e jovens (faixa da obrigatoriedade escolar) a terem acesso à educação, e de modo a gerar uma aprendizagem de qualidade, em uma escola qualificada, com docentes bem formados e bem pagos – dignidade salarial. A cidadania perpassa a instituição escolar dentro de padrões qualificados. O governante, ao assumir o poder em qualquer das instâncias federativas, celebra um pacto ético e político com o direito à educação enquanto dever do Estado. A expressão deste pacto se funda tanto na Constituição, quanto na Lei de Diretrizes e Bases, no Plano Nacional de Educação de nos Planos de Educação dos Estados e dos Municípios. Neste sentido, há que se ressaltar a educação obrigatória - agora dos quatro aos dezessete anos - como direito público subjetivo. Por outro lado, também não se pode negligenciar aqueles que não tiveram oportunidade de acesso ao ensino fundamental e médio, pois continuam titulares deste direito, embora não mais sujeitos à obrigatoriedade. Destas bases promana a responsabilidade política dos ocupantes dos mandatos em responder tanto quantitativamente quanto qualitativamente a este direito e a este dever – responsabilidades que são ratificadas pelos respectivos Planos de Educação.

3. RCC - Já existem mecanismos legais que tratam da temática “responsabilidade” na legislação brasileira. No entanto, diversos projetos que propõem a criação de uma LRE tramitam atualmente no Congresso Nacional. Qual a importância da promulgação de uma lei dessa natureza para a educação no Brasil?

Cury - A Lei de Responsabilidade Educacional brota das exigências supracitadas. De fato, ela já existe, conquanto dispersa em vários dispositivos legais. O gozo deste direito (*jus*) pertence aos cidadãos que são titulares dele. Aqui pode aplicar-se o princípio da *jus et obligatio sunt correlata*. Quer dizer, que a todo direito (*jus*) corresponde um dever (*obligatio*) da parte de um sujeito responsável pela prestação desse dever e seu devido cumprimento. O Estado, sujeito responsável por este dever, só se desonera do mesmo quando este direito se faz efetivo. Por outro lado, em caso de omissão ou irregularidade, cabe aos titulares do direito cobrarem a reparação deste, acionando as ferramentas jurídicas que a legislação lhes faculta, recorrendo inclusive ao judiciário. O primeiro passo de uma LRE será o de reunir em um só ordenamento legal todos os dispositivos já existentes, como a Lei nº. 1.079 de 10 de abril de 1950, a Lei n. 8.069/90 (ECA), a LDB, Lei n. 9394/96, a Lei n. 13.005/2014 (PNE) e o próprio Código Penal (responsabilidade dos pais ou tutores) com base na letra e no espírito da Constituição de 1988. Outros aspectos, em especial os qualitativos, não dependem de um só gestor ou de um só ente federativo. Por exemplo: o município não tem responsabilidade sobre o ensino superior, que é a etapa formadora de docentes. Ademais, seria injusto responsabilizar um gestor (digamos no exercício

do mandato vigente), se ele recebeu um quadro amplamente desfavorável de exercícios anteriores. A omissão para com a educação obrigatória é histórica. Por outro lado, este gestor tem que se empenhar para oferecer oportunidades de superação dos limites encontrados, em especial por meio do Plano de Educação de seu Município ou Estado, sempre atento aos controles estabelecidos pelos Conselhos de Acompanhamento ou pelos Conselhos de Educação.

4. RCC - A concepção de educação discutida na CONAE 2010 é a de educação como um direito. Dessa forma, se esse direito porventura é subtraído de alguém, deverá haver responsáveis por atos e omissões. E, se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente, de modo a serem penalizados por tal conduta?

Cury - Há duas responsabilidades claramente dispostas que, se negadas, implicam em penalidades: 1) a dos recursos vinculados que devem, obrigatoriamente, serem destinados aos fins colimados na LDB; e 2) a do direito de acesso - respeitadas as competências de cada ente federativo - à escolaridade obrigatória e, no caso da EJA, aos que, não tendo oportunidade na idade recomendada, ainda podem fazer valer este direito. Aqui poder-se-ia aduzir a Lei n. 8.429/92, que é a da improbidade administrativa. Além do mais, há que se respeitar as metas dos respectivos planos de educação. Uma lei desta natureza pode acabar sendo judicializada na ocorrência de omissões ou irregularidades, ou desvios de qualquer natureza. Neste caso, a judicialização deve ser judiciosa, ou seja, justa e sensata nos julgamentos.

5. RCC - Ao longo das últimas décadas, a legislação educacional brasileira parece ter avançado significativamente no sentido de assegurar o direito de todos à educação básica, inclusive com resultados práticos expressivos. Entretanto, a questão da qualidade da educação ofertada ainda permanece pouco desenvolvida, principalmente no âmbito legislativo. Como você define uma educação de qualidade e de que maneira os dispositivos legais podem contribuir para que esses parâmetros sejam alcançados?

Cury - Quando o direito à educação, até os anos 60, era mais um privilégio pela oferta pequena ou reduzida em relação a etapas posteriores aos quatro (hoje cinco) primeiros anos, a qualidade era a quantidade de acesso. Então a pressão foi no sentido do acesso a este bem público para além dos quatro/cinco primeiros anos. Hoje, então, a seletividade migrou para dentro da escola, para os aspectos internos da escola. O problema da qualidade se torna mais complexo, e de natureza variada. Ela perpassa tanto uma escola segura com saneamento e com claridade, quanto as salas de aula adequadas, com recursos didáticos e com número de alunos por professor pedagogicamente viável. Por outro lado, há que se ver a formação docente, nó górdio da qualidade. Isto desloca a responsabilidade para as instituições formadoras e órgãos normativos. Contudo, assegurar um bom docente implica em segurá-lo na docência. Daí a importância dos planos de carreira, de salários dignos e competitivos, e do exercício da gestão democrática dentro das escolas e nos sistemas de ensino.



Prom. Me. Luiz Antônio Miguel Ferreira

Promotor de Justiça do Estado de São Paulo. Integrante do Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC. Mestre em Educação. Membro do Conselho Consultivo da Fundação Abrinq. Coordenador Adjunto da área de educação do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público de São Paulo.

1. Revista Com Censo (RCC) - Parece haver algum consenso, tanto no meio acadêmico quanto fora dele, acerca da necessidade de remediar a desarmonia que atualmente existe entre os dispositivos previstos em lei e a realidade da educação no Brasil. Como o Poder Judiciário tem intervenido no sentido de suavizar essa distância entre o legal e o real – considerando, por um lado, a proteção dos direitos de todos os educandos, mas também sendo sensível à natureza histórica e estrutural de muitos dos problemas que precisam ser enfrentados no âmbito da educação brasileira?

Luiz Antônio - Não há dúvidas de que, ao analisar a legislação brasileira, se constata um rol de direitos relativos à educação e de deveres impostos ao Estado. Também se observa a existência de instituições, como Ministério Público e Defensoria, responsáveis pela efetivação do direito à educação, com

Lei de Responsabilidade Educacional

o consequente acionamento do Estado e, às vezes, das instituições de natureza particular. Essa relação acaba se traduzindo em demandas judiciais, ocorrendo o que se denomina de judicialização da educação, onde o Poder Judiciário cada vez mais é chamado a decidir sobre questões educacionais. Em síntese, esta judicialização suaviza a distância entre o legal e o real, conforme consignado na indagação, mas não é o caminho mais adequado. O ideal seria que a própria administração desse conta de cumprir o que foi posto legalmente em relação à educação. Uma questão que serve de exemplo, quanto a essa judicialização, diz respeito à qualidade da educação. Apesar de constar em inúmeros artigos que a educação deve ser de qualidade, constata-se que a maioria das demandas judiciais envolvendo educação trata exatamente da não qualidade, ou seja, da falta ou irregularidade da merenda, transporte, material pedagógico, condições estruturais dos prédios, ausência de professores, etc. Não há espaço para discutir a qualidade, em face da ausência de condições para o desenvolvimento do trabalho educativo. O Judiciário não pode se negar a ofertar a prestação jurisdicional quando é acionado. Mas a verdade é que essa judicialização deve ser realizada com certa cautela, sob pena de inviabilizar o próprio direito à educação. Outro exemplo que atesta esta situação diz respeito à demanda por vagas em creches. Trata-se de um direito previsto constitucionalmente e que o judiciário dá a efetiva garantia. Porém, muitas vezes extrapola ao julgar essa demanda, quando garante a creche em período integral e sem interrupção nas férias. Ora, sendo a creche integrante do sistema educacional, deve seguir as orientações da educação que garante o recesso, como também creches em período parcial. Ademais, quando se efetiva a matrícula a partir da pré-escola, se constata a existência de resoluções que estabelecem um calendário para a adequação administrativa. No caso das creches, independente de calendário, ao se ingressar com a ação judicial para obter a vaga, a mesma é garantida independente do período, causando assim transtornos administrativos para a colocação da criança em classes que já foram formadas. Essa situação pode redundar em superlotação das classes, prejudicando a qualidade do ensino. Assim, penso que a judicialização da educação para transformar o legal em real deve ser efetivada com a cautela necessária, sob pena de se inviabilizar o direito garantido. Garantir legalmente o direito e a oportunidade de acionamento do judiciário representa um avanço significativo. Mas pode representar um retrocesso se não for bem executada.

2. RCC - A busca por uma educação de qualidade contempla tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos. Como a atuação do Poder Judiciário tem, até o presente momento, sido pautada por essas dimensões complementares do processo educativo?

Luiz Antônio - Sabe-se que a qualidade da educação está prevista legalmente na Constituição Federal (art. 206, VII, e 211); na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 9394/96 – art. 3º, 4º, IV e em mais 10 vezes é citado o termo qualidade); assim como na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização da Educação – FUNDEB, na qual também foi abordada a questão da qualidade da educação, anotando, em 10 artigos, referências ao tema (4º, § 2º, 7º, 8º IV, 12, 13, 14, 30 IV, 36 §1º, 38, 39 e 40). Mais recentemente, também foi contemplado o Plano Nacional de Educação. Verifica-se, pois, que há legislação suficiente para tratar da qualidade. Porém, não há uma definição clara do que vem a ser a qualidade. A obtenção de índices do IDEB (Meta 07 do PNE) é uma referência, mas não pode ser a única. Outras questões devem ser analisadas, como a estrutura da escola, material pedagógico, formação do professor, transporte, merenda escolar, etc. – itens que, em conjunto com o índice do IDEB, atestam a qualidade da educação. O Poder Judiciário não tem abordado esse tema de forma direta, mas apenas indiretamente, quando analisa a falta de qualidade que muitas vezes é questionada. Desconheço alguma ação judicial que tenha por objetivo direto a melhoria da qualidade do ensino. Assim, o Poder Judiciário e muitos legitimados para as ações judiciais (Ministério Público, Defensoria Pública e Advogados) trabalhariam melhor esse tema se o Custo Aluno Qualidade – previsto no PNE – estivesse fixado, pois a discussão seria mais objetiva e direta.

3. RCC - Desde meados da década passada, diversos projetos de lei tramitam no Congresso Nacional tendo como objetivo a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional (que seria, em diferentes medidas, inspirada na Lei de Responsabilidade Fiscal). Como você avalia essas iniciativas?

Luiz Antônio - A vida em sociedade é regida por direitos aos quais correspondem deveres. E tanto uns quanto outros são incapazes de se concretizar caso não sejam definidas responsabilidades. A CF/1988 resgatou as críticas de Pontes de Miranda sobre o direito à educação, que, na nossa história constitucional, era programática, isto é, o Estado provinha se pudesse e quisesse. O Constituinte transformou em direito público subjetivo a educação obrigatória. O ECA e a LDB trouxeram lúcidos desdobramentos para o texto constitucional. As leis que criaram o FUNDEF e o FUNDEB estatuíram sistemáticas de financiamento para tornar o direito realidade. Apesar disso, o Brasil é hoje um país que possui lei de responsabilidade fiscal, tratando do dinheiro público, sem, contudo dispor de uma Lei de Responsabilidade Educacional¹. Seguindo esse raciocínio, é óbvio que uma lei de responsabilidade educacional é bem vinda. No entanto, para que o conceito de responsabilidade educacional seja plenamente vivenciado, é preciso

contar com o reconhecimento de três aspectos: a) A educação é um direito; b) se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões; c) se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, se necessário, penalizados. Ademais, a escola pública, como integrante do serviço público, deve obedecer aos princípios estabelecidos na Constituição, em especial a eficiência (Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). No entanto, deve ficar claro que o fato de não existir, atualmente, uma lei de responsabilidade educacional não quer dizer que vigora a plena irresponsabilidade educacional, ou seja, que autoridades, gestores e profissionais da educação não podem ser punidos por atos e omissões atentatórias ao direito à educação. Podem ser punidos, mas há necessidade de uma especificação maior em face do direito em debate.

4. RCC - Caso algum desses projetos venha a ser aprovado, é provável que se verifique, em curto ou longo prazo, uma mudança significativa nas atuais políticas públicas de educação no Brasil?

Luiz Antônio - Uma lei será efetivamente cumprida caso haja a fiscalização de todos os interessados. Família, sociedade em geral, Ministério Público, Defensoria Pública, entidades sindicais – enfim, todos aqueles que direta ou indiretamente tem ligação com a Lei de Responsabilidade Educacional deverão se tornar porta vozes da sua aplicabilidade. Do contrário, como já foi afirmado anteriormente, a lei não vai pegar. E, nesse caso, não é porque existe uma lei que a educação mudará. Há a necessidade de uma mudança de cultura por parte de todos, principalmente dos gestores. Caso isso ocorra, penso que as mudanças virão no sentido de colocar a educação como destaque, não só nos palanques, mas no plano de governo.

5. RCC - Que iniciativas atualmente existem no sentido de reforçar a articulação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – visando, principalmente, uma melhoria da qualidade da educação no Brasil?

Luiz Antônio - O Ministério Público Paulista, da qual faço parte, tem desenvolvido algumas ações visando à melhoria da qualidade da educação. Independente de ações judiciais que reforçam a ausência de qualidade há, em tramitação pelo Grupo de Atuação Especial de Educação – Região de Presidente Prudente – que contempla o oeste do Estado de São Paulo –, um inquérito civil (IC) que apura a qualidade da educação infantil e vários procedimentos administrativos de acompanhamentos (PAA) que envolvem a execução da meta 01 dos Planos Municipais de Educação, também relacionada à educação infantil. Esses procedimentos procuram uma melhor articulação entre executivo, legislativo e a própria comunidade através dos Conselhos Municipais de Educação, em prol da educação infantil, seja no sentido quantitativo como no qualitativo. São reuniões e articulações visando garantir uma educação de qualidade.

Notas:

¹ GOMES, Candido Alberto. Fundamentos de uma lei de Responsabilidade Educacional. Série DEBATES X. Agosto de 2008. Pág. 3-19. UNESCO.

■ Educação de qualidade no Brasil: Por uma Lei de Responsabilidade Educacional

 Richard Pae Kim*

Resumo: A responsabilidade educacional é ampla, possuindo inclusive uma dimensão jurídica, especialmente quando verificamos que as políticas vinculantes têm sido descumpridas, sistematicamente, por alguns políticos, gestores e servidores educacionais de nosso país. Os controles são muitos, pois numa democracia, toda gestão há de ser plena, com respeito às leis, exigindo controles de toda a ordem. O problema nasce e renasce quando, a despeito de alguns controles já instituídos, esses se mostram insuficientes para responsabilizar aqueles que detêm os poderes decisórios e nada ou pouco fazem para a sociedade que os elegeu. Buscar-se-á, pois, neste trabalho, refletir sobre a necessidade ou não de termos uma lei de responsabilidade educacional.

Palavras-chave: Responsabilidade educacional. Controle. Lei de responsabilidade educacional.

* Richard Pae Kim é mestre e doutor em Direito pela USP. Tem pós-doutorado em Políticas Públicas, Administração e Sistemas Educacionais pela Unicamp/SP. Atua como juiz de Direito Titular I da 32ª Vara Criminal da Capital/SP. É professor dos cursos de Graduação e de Mestrado em Direito da Unimep/SP, e dos cursos de pós-graduação da Escola Paulista da Magistratura e da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (TRE/SP).

Introdução

A partir de uma visão topográfica de nossa Constituição, da análise dos fundamentos axiológicos do acesso de todos à educação como direito fundamental social e do estudo da aplicabilidade de suas normas, o presente artigo propõe uma reflexão sobre os limites quanto à exigibilidade do Estado para a satisfação desse direito. No entanto, somente a priorização da política pública da educação será capaz de possibilitar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, requisito indispensável à concretização da própria cidadania e ao avanço econômico e social de um país.

Embora o texto constitucional estabeleça que a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, com a função tripla de garantir a realização plena do ser humano, inseri-lo no contexto do Estado Democrático de Direito e qualificá-lo para o mundo do trabalho, é evidente que o fim buscado jamais será alcançado apenas com o acesso aos serviços educacionais. A reflexão sobre o sentido da expressão “qualidade da educação” mostra-se essencial para a efetiva garantia desse direito fundamental, parcela indissociável do mínimo existencial.

Os questionamentos que ainda fazemos, no entanto, são os seguintes: a) até quando teremos de aguardar que esse direito seja atendido em sua plenitude pelos gestores públicos?; e, b) quando ocorrerá a esperada normatização, a regulação, a aprovação, a implantação, o respeito pelo poder público ao “padrão de qualidade mínimo” determinado constitucionalmente, para depois ampliarmos de forma progressiva a qualidade do serviço que se espera?

O fato é que já estamos a aguardar isso desde 1988 e pouco se avançou nesse tema. Os índices de aprendizagem vêm piorando cada vez mais, como podemos verificar dos levantamentos feitos em nosso país (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2015), o que nos faz concluir que existe uma considerável omissão estatal quanto ao respeito integral a esse direito social.

Ainda nos encontramos longe do estabelecimento de um conteúdo jurídico de “padrão de qualidade”, pela referida omissão estatal, o que resulta em um verdadeiro déficit de direitos aos nossos cidadãos, estudantes brasileiros. Assim, ultrapassados mais de vinte e cinco anos, infelizmente, ainda nos questionamos sobre quais seriam os insumos, patrimônio humano e recursos necessários para que os alunos se apropriem adequadamente do padrão mínimo de qualidade de seu direito educacional indisponível. Com isso, poderiam ter a oportunidade de adquirir uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, de modo a possibilitar uma efetiva emancipação e uma adequada inserção social.

Quanto ao imprescindível estabelecimento de indicadores de desempenho escolar, estes devem corresponder ao real currículo praticado no país, a serem obtidos por testes padronizados e que venham a aferir de forma eficiente as competências e habilidades requeridas num ensino de qualidade, tudo a viabilizar um diagnóstico correto e propiciar permanente melhora na qualidade do ensino.

Início este brevíssimo trabalho para registrar o entendimento de que a responsabilidade educacional é ampla, possuindo inclusive uma dimensão jurídica, especialmente quando verificamos que as políticas vinculantes têm sido descumpridas, sistematicamente, por alguns políticos, gestores e servidores educacionais de nosso país. Os controles são muitos, pois numa democracia, toda gestão há de ser plena, com respeito às leis, de modo a exigir controles de toda a ordem (KIM; PEREZ, 2013). O problema nasce e renasce quando, a despeito de alguns controles já instituídos, esses se mostram insuficientes para responsabilizar aqueles que detêm os poderes decisórios, mas nada ou pouco fazem para a sociedade que os elegeu.

Buscar-se-á, pois, neste trabalho, refletir sobre a necessidade ou não de termos uma lei de responsabilidade educacional. Infelizmente não será possível esgotarmos o tema, em especial porque se trata de uma lei em fase de construção.

Qualidade da educação e regime jurídico¹

Disposto como princípio a ser perseguido pelas instituições de ensino, nossa Carta de 1988 estabelece que o direito à educação garanta não só o acesso e a permanência do indivíduo no ensino fundamental, mas também que o serviço educacional seja prestado com respeito ao “padrão de qualidade” (art. 206, inciso VII, CF), padrão este que deve ultrapassar as fronteiras do simples acesso e que implique em plenitude e eficiência do serviço.

Muitos são os questionamentos existentes sobre o sentido do enunciado normativo ao se referir a um “padrão de qualidade”. Vejamos, *verbi gratia*, alguns deles: a) até que ponto pode-se dizer que o desempenho das instituições e dos estudantes é baixo, bom ou excelente?; b) o que se apreende quando se estabelece que uma educação é de qualidade?; c) como aferimos a qualidade do ensino?; d) qual é o padrão de qualidade que os sistemas devem perseguir? e) e, ainda, quais seriam os elementos mínimos para se alcançar esse padrão?

Antes da instituição do FUNDEF, substituído pelo FUNDEB, a Educação encontrava-se em um campo em que o acirramento entre a melhora na qualidade de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para

a consecução do fim era ainda pior do que nos tempos atuais. Nesse contexto histórico foram construídos, e posteriormente identificados, três significados distintos de “qualidade”.

Num primeiro momento, em nosso país, o indicador de qualidade do ensino esteve condicionado à noção de “oferta do serviço e os seus beneficiários”, na medida em que a oferta limitada era a regra. Isso porque o ensino, até meados da década de 1940, era organizado apenas para atender uma pequena parcela privilegiada da sociedade. Com o início de um processo significativo de expansão de oportunidades de escolarização à população, em especial, após a Constituição de 1937, o problema que se alastrou foi tangido pela insuficiência de vagas no atendimento. Assim, a oferta limitada deu espaço para a construção de prédios para a população, apresentando-se como segundo indicador da qualidade, a “quantidade de vagas”. Aliás, foi a partir dessa Constituição que o Estado inseriu, embora ainda num plano suplementar, o serviço educacional como um dever estatal.

Neste aspecto, verificou-se que a ampliação das oportunidades deu ensejo a obstáculos relativos ao prosseguimento nos estudos dos novos usuários do serviço, uma vez que as experiências regionais, e consequentemente culturais, não eram as mesmas dos grupos que anteriormente frequentavam a escola. Assim, o que se verificou foi a transferência das barreiras antes colocadas pelo acesso para o âmbito da permanência dos alunos nas instituições de ensino (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005).

Esse contexto ficou ainda mais acentuado com a universalização do ensino fundamental instituída pela Constituição Federal de 1947 e que perdura, com maior intensidade nos dias de hoje, no âmbito do ensino infantil. Aliás, não são poucos que afirmam que após a Constituição Federal de 1988, ou melhor, a partir da real dificuldade referente à permanência dos alunos no sistema educacional público, as instituições de ensino incorporaram um terceiro indicador de qualidade, agora delineado pela “capacidade cognitiva dos estudantes por meio da realização de testes padronizados, em larga escala”.

Em torno desse novo “medidor de qualidade”, segundo lições de José Marcelino Pinto, “o que os estudos no Brasil e no mundo mostram é que o desempenho dos alunos nestes testes é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico (NSE) de suas famílias” (PINTO, 2013, p. 291). Não deveria ser assim, mas infelizmente é o que se tem constatado e o que tem mantido o afastamento e o distanciamento social e econômico entre os diversos estados e regiões brasileiras. Estados pobres, com índices baixos de avaliação pelos seus alunos e, na outra ponta, nos estados federados considerados

ricos, com melhores índices de aproveitamento do ensino. Para piorar, isso tem acontecido até mesmo dentro do mesmo município, em relação a seus bairros.

Como admitir essas discrepâncias se as diretrizes de ensino e o sistema educacional são dirigidos igualmente a todos? Encontrar a resposta adequada nos parece ser um dos grandes desafios das políticas públicas educacionais e dos gestores da área da educação. A doutrina ainda retrata que, “uma análise mais adequada dos testes de desempenho mostra que as escolas que apresentam recursos físicos e humanos mais adequados tendem a garantir um ensino melhor, mesmo tendo por base esta medida limitada” (PINTO, 2013, p. 292).

A Constituição Federal estabelece que a União organize o sistema federal de ensino e o dos Territórios de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e, ainda, que na distribuição dos recursos públicos assegure prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 211, § 1º e art. 212, § 3º, CF).

A Lei 9.394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, também menciona a qualidade de ensino no seu artigo 4º, inciso IX, com a seguinte redação:

art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Da leitura desses enunciados normativos podemos concluir que o desenho de um padrão mínimo de qualidade do ensino há de ser construído em âmbito nacional, podendo esse padrão ser elevado (jamais reduzido ou restringido) pelos demais entes federativos, observando-se as competências legislativas e executivas a que já nos referimos, e assegurando também que o respeito aos padrões de qualidade deverá ser um movimento permanente do poder público.

É essencial se ter em mente que na definição dos indicadores de avaliação do ensino os seus elementos sejam dinâmicos e, ainda, que esses critérios sejam constantemente revistos. De fato, não se trata de uma tarefa fácil, pois os critérios não serão apenas técnicos, mas também terão sempre um conteúdo jurídico, uma vez que a avaliação permanente foi erigida a um dever constitucional. No entanto, isso não retira a normatividade do que se impôs. A garantia de um padrão de qualidade do ensino, seja ele público ou privado, passou a ser um dever estatal com assento constitucional.

Isso exige que, nos processos de definição técnica dos indicadores de qualidade, haja uma participação política, não só sob o aspecto institucional (como é o caso da participação do poder público e da sociedade nos conselhos de educação), mas também se exige sempre uma análise de custos e de um diagnóstico permanente das condições reais do ensino, tudo isso para que o padrão de escolarização de qualidade fique dentro dos parâmetros possíveis em todos os seus aspectos - orçamentário, administrativo e educacional - diante da realidade concreta em todos os níveis, municipal, estadual, distrital e nacional.

Não se trata, evidentemente, de tarefa fácil. Após uma análise de estudos e pesquisas que possam auxiliar na construção de marcos técnicos e normativos para uma adequada e proporcional definição do conteúdo de um “padrão de qualidade” nacional para a educação infantil, a educação fundamental e o ensino médio, o Conselho Nacional de Educação, em seu Parecer n. 8/2010, elaborou o CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) como referência para a construção da matriz de “Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil”².

No referido parecer, restou declarado que: a) a qualidade do ensino é o principal vetor capaz de promover, conjuntamente, o desenvolvimento econômico e o social para a plena sustentabilidade de um país; b) que o efetivo enfrentamento à questão da ausência de equidade do sistema escolar brasileiro se dará pela adoção desse referencial nacional; c) e, que a valorização da carreira do magistério, o financiamento e uma gestão eficientes na área da educação serão elementos essenciais para um real atendimento aos fins constitucionais.

A adoção desse novo referencial implicará, caso venha a ser aprovado (na medida em que ainda não restou acolhido o parecer pelo Ministério da Educação até o presente momento), em uma mudança de modelo no planejamento e financiamento da educação pública. Nas palavras de alguns doutrinadores, com as quais concordamos, “a implantação do Custo Aluno-Qualidade passaria a levar em conta as necessidades básicas de oferta de uma Educação de qualidade para todos” (XIMENES, 2013, p. 312).

Para cada etapa da Educação Básica, o CAQi tratou de separar custos de implantação (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) daqueles associados com os de manutenção e de atualização, necessários para assegurar as condições de oferta educacional de qualidade ao longo do tempo. Em resumo, os fatores que mais impactam no cálculo do CAQi são: i) tamanho da escola/creche; ii) jornada dos alunos (tempo parcial *versus* tempo integral); iii) relação alunos/turma ou alunos/professor; iv) valorização dos profissionais do magistério,

incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada. Neste sentido, o consenso que se estabeleceu, no sentido inclusive apontado pelo artigo 4º, IX, da LDB, é que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que, por sua vez, a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos (recursos físicos e de pessoal) neles utilizados (PINTO, 2013, p. 291).

Entretanto, o Conselho Nacional de Educação reconheceu não ser suficiente a instituição do CAQi para as mudanças necessárias em nosso cenário nacional. Observa-se a partir do teor desse parecer que a educação de qualidade para todos os brasileiros é ainda um desafio, que encontra diversos obstáculos que precisam ser superados, tais como: a) a universalização do acesso à Pré-Escola e ao Ensino Médio; b) a redução das diferenças entre escolas, com relação às suas respectivas condições de infraestrutura; c) a valorização do magistério, mediante a implementação de Planos de Cargo e de Carreira, a fixação do piso nacional salarial para os profissionais da educação e hora-atividade para o docente, bem como a promoção de uma formação inicial e continuada adequada para esses profissionais; d) o alcance da nota 6,0 (seis) no IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; e) a introdução de um padrão de qualidade inicial para as escolas públicas brasileiras, agregado a um financiamento adequado e compatível com as exigências da sociedade contemporânea, melhorando a qualidade da gestão da educação, tanto da escola quanto dos sistemas educacionais.

O que se busca com a implantação do CAQi é a construção de uma matriz nacional de padrão mínimo de qualidade, mediante a adoção de política pública pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios, como já exige o art. 206, inciso VII, combinado com o art. 211, § 1º da CF/88. Não há dúvida de que a obrigação estatal de regular o tema se mostra imprescindível para se garantir os direitos fundamentais sociais de nossos estudantes.

Conforme bem assentado por José Marcelino (PINTO, 2013, p. 293), “toda a metodologia do CAQ tomou como postulado não a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do País, mas uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade”. Nesse sentido, complementa seu raciocínio: “[i]sto significa, de um lado, que não se visa uma escola de qualidade para uma pequena elite de crianças e jovens, mas para o conjunto da população brasileira e, de outro, que a qualidade é um conceito em construção e que, portanto, não pode sair da mente de especialistas iluminados, mas ser elaborado com a participação ativa dos principais envolvidos e interessados no processo educacional” (PINTO, 2013, p. 291).

Importa salientar, neste ponto, que aplicar o princípio da progressividade na implantação dos direitos sociais não significa trabalhar fora dos limites do possível, mas pelo contrário, significa trabalhar com o possível, sem se olvidar dos elementos axiológicos e teleológicos de um direito social inserto na Constituição Federal. Isso significa que o poder público deve buscar dar a “destinação do máximo de recursos econômicos e técnicos disponíveis em cada estágio de desenvolvimento” no processo de implantação de uma política estatal (XIMENES, 2013, p. 314). É o que se retira, por sua vez, do texto do artigo 2º, §1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Na verdade, o próprio Comentário Geral nº 03 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996, menciona que a progressividade constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais não é possível de ser alcançada num curto espaço de tempo. Entretanto, a expressão “progressividade” não deve ser mal interpretada como excluindo a obrigação de todo um conteúdo que lhe dê significado. Isso porque se, de um lado, a progressividade em curto espaço de tempo encontra barreiras diante das situações concretas e dificuldades de cada Estado-parte, de outro, a expressão “progressividade” deve ser entendida à luz do objetivo geral do citado Pacto, que é de estabelecer obrigações claras aos Estados no que diz respeito à plena realização dos direitos ali estabelecidos.

É nesse contexto que também o conceito de “conteúdo mínimo essencial” mostra-se relevante; posto que, diante do compromisso assumido com o presente Pacto, os Estados-Parte devem empenhar todos os esforços possíveis na utilização dos recursos disponíveis, no mínimo, para a realização daquilo que foi eleito como prioritário, ou seja, em suas obrigações mínimas essenciais. Deve, pois, cumprir com sua obrigação de assegurar o mais amplo gozo possível de direitos relevantes de acordo com as circunstâncias predominantes.

Também não há que se olvidar a existência de uma profunda relação entre os princípios da progressividade e da vedação ao retrocesso social, como bem elucidado por Flávia Piovesan (2008) em seu brilhante trabalho acadêmico:

(...) Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo de implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia desses direitos (p. 178).

Portanto, parece-nos que faz sentido sustentar que o

efeito “cliquet” seja um corolário do princípio da progressividade na implantação de direitos fundamentais sociais de um modo geral.

Padrões educacionais, responsabilidade educacional e suas dimensões ética, política e jurídica³

De uma perspectiva histórica, é possível afirmar que as políticas educacionais e os inúmeros programas voltados para a democratização do acesso aos ensinos fundamental e médio, nos últimos vinte e quatro anos, foram persistentemente perseguidos e gradualmente alcançados. Contudo, a despeito de as políticas e programas voltados para a melhoria da qualidade de ensino também terem sido objeto de constante preocupação, ela ainda está longe de ser alcançada, como já salientado aqui.

Penso, no entanto, ser possível aferir a qualidade da educação por meio de padrões que têm sido compreendidos como um sistema de diferentes instrumentos e processos. Dessa maneira, constata-se a existência de distintos tipos de padrões (*standards*): de conteúdo, de desempenho escolar e de oportunidades para aprender (RAVITCH, 1996). Os padrões de conteúdo, também denominados de padrões curriculares, referem-se àquilo que os professores devem ensinar e o que os alunos devem aprender. Eles constituem-se numa descrição clara e específica das habilidades e conhecimentos que devem ser ensinados aos alunos. Os padrões de desempenho escolar definem graus de domínio ou níveis de sucesso e servem para indicar o que os estudantes dominaram do material estipulado pelos padrões de conteúdo. Finalmente, os padrões de oportunidades para aprender referem-se à disponibilidade de programas, recursos humanos e demais recursos que a escola proporciona para que os alunos possam ser capazes de atingir os padrões de conteúdo e de desempenho.

Desta forma, dentre as características técnicas de padrão, destacam-se a definição dos conteúdos disciplinares ou de áreas curriculares, estabelecendo metas de aprendizagem em graus crescentes de especificidade e operacionalização, assim como de seleção e priorização. Deve ocorrer também o estabelecimento dos padrões de conteúdo, especificando claramente os elementos conceituais e procedimentos que devem ser ensinados e apreendidos em cada tópico priorizado. Finalmente, há a definição dos padrões de desempenho ou os indicadores de sucesso, que possibilitarão saber o que de fato os alunos aprenderam. Os padrões não devem ser compreendidos isoladamente como meros instrumentos técnico-curriculares, mas devem ser relacionados com outros componentes da política educacional, tais como o desenvolvimento

curricular permanente, a capacitação de professores e a elaboração de livros didáticos.

Somente com a utilização de padrões será possível aferir a garantia de oferta mínima de serviço de qualidade. Assim, a sociedade poderá identificar e acompanhar a qualidade dos sistemas públicos de ensino e também estabelecer, de acordo com Cury e Ferreira "(...) mecanismos objetivos para avaliação da qualidade do ensino, de modo a unificar a atuação do Judiciário" (2009, p. 42). Pois, com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito à educação deixou de ser tratado de forma genérica e passou a ter um enfoque jurídico.

Há que se considerar também que a definição de responsabilidade de garantia de acesso ao ensino é mais simples, pois o foco recai quase que exclusivamente sobre os tomadores de decisão que precisam criar as condições de oferta da vaga; contudo, no que se refere à aprendizagem há complexas mediações e diferentes atores envolvidos, desde os tomadores de decisão, os diretores, os professores, a família e o próprio aluno. Reformas que visam à melhoria da qualidade da educação são mais difíceis de ter sucesso, em termos políticos, do que aquelas que visam à expansão, conforme é apontado por uma vasta literatura. Isso significa que o contexto político provavelmente tem forte impacto sobre a perspectiva de reforma, independentemente do contexto técnico ou de recursos do sistema escolar.

Mais que acompanhar, se faz necessária a existência de mecanismos de fiscalização, controle e punição para romper com algumas tendências históricas de nossa educação, especialmente no que se refere ao seu financiamento, uma vez que há "uma tendência histórica de malversação dos recursos destinados à educação. De fato, irregularidades na aplicação dos recursos para a educação são constantes na história da educação brasileira envolvendo o governo federal, os estados e os municípios". (DURHAM, 2010, p. 155).

Pode-se afirmar que são praticamente inexistentes as ações indenizatórias contra o Estado ou contra o gestor político pela má prestação do serviço público, uma vez que a grande maioria das demandas propostas se limita a discutir sobre a eventual violação ou não do dever de guarda da unidade escolar (CHRISPINO & CHRISPINO, 2008). Nesse sentido, a oferta de ensino e a qualidade dessa oferta, que se limitavam ao campo da "discricionariedade" do administrador público, decorrente de critérios subjetivos de conveniência e de oportunidade, passaram a ser compreendidas por meio da regulação e do estabelecimento de competências e atribuições, bem como pela fixação de obrigações vinculantes aos seus atores ou agentes públicos (MELLO, 2007, p. 238), não só os tomadores de decisão eleitos ou agentes públicos, mas também os implementadores ou servidores estatais, da burocracia do Estado (diretores, professores e demais servidores da área da educação).

Além da centralidade conferida à definição do perfil organizacional dos sistemas de ensino e das diretrizes de natureza pedagógica, e à vinculação dos sistemas de financiamento público na Educação, passou-se também para a eleição de instrumentos de exigência, conferindo-se ao conjunto de normas o indispensável sentido de obrigação pública, fixando uma responsabilidade dos atores envolvidos.

Assumir a responsabilidade educacional significa considerar três dimensões fundamentais: ética, política e jurídica, que não podem ser compreendidas isoladamente; ao contrário, elas se mostram numa relação dialética. Sendo assim, devemos entender essas dimensões na perspectiva de Thomasius (1994) que, embora tenha feito a primeira distinção desses campos de estudo, o fez de forma a demonstrar suas relações intrínsecas. A ética é o princípio ou a regra que fundamenta a moralidade pessoal e social, estabelecendo uma regra sobre a atitude; a política estuda o decoro, regra que fundamenta a convivência política e social; já a jurídica estuda o direito na perspectiva do *justum* – justo –, seria a forma de garantir o mínimo ético e político.

No que se refere à dimensão ética, a questão central é a justiça, inspirada pelos valores de igualdade e equidade especialmente presentes nos trabalhos desenvolvidos pelos condutores do processo educativo como gestores e professores.

A dimensão política permeará todas as atividades daqueles que atuam, no caso das políticas públicas educacionais, em nome da administração pública, fundamentando não só a sua convivência como também alinhando as ações com a perpetuação do Estado Democrático de Direito. Interessante notar que a dimensão jurídica está diretamente vinculada à dimensão política, vez que trata do princípio da legalidade em especial, considerado com princípio capital, porque ele cuida de garantir a segurança político-jurídica do cidadão numa perspectiva ética, ou seja, através do contrato social de qualquer natureza rawlsiana ou roussoniana há o estabelecimento de um acordo em que não se poderá fazer ou deixar de fazer qualquer coisa se não em virtude da lei, o que se configura num posicionamento ético dos contratantes a fim de garantir a segurança jurídica e política de suas ações no Estado estabelecido. Em sua origem, esse princípio surge para limitar os poderes do monarca, impedindo o poder absoluto que se encontra sempre em conflito com princípios éticos, políticos e jurídicos.

A falta de um agente público que tenha ferido qualquer destas dimensões caminhando na contramão de uma efetivação de educação de qualidade dá ensejo a sua responsabilização. Dentre os instrumentos para acompanhar a obrigação pública e cuidar da responsabilização daqueles que se omitem de forma abusiva na efetivação das determinações constitucionais e legais

estão os conselhos paritários e o sistema de justiça. Contudo, deve-se atentar para que o sistema de justiça seja provocado apenas quando as alternativas administrativas forem exauridas, de forma que não se sobre-carregue o poder judiciário e se pense na eficiência e eficácia do estado, que não se resume à atuação do Judiciário, mas de todos os demais, como professores, diretores, etc.

Cada estabelecimento de ensino, com base na legislação educacional vigente, elabora o seu Regimento Escolar, definindo sua forma de organização e funcionamento, bem como as normas e procedimentos. É o Regimento Escolar que deverá conter informações mais descritivas sobre as competências e atribuições da equipe de direção, coordenação, supervisão e as relações institucionais (internas e externas) a serem estabelecidas. Assim, asseguram-se às unidades escolares públicas progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira, a serem exercidos com vistas ao respeito das dimensões ética, política e jurídica.

A análise dessas prerrogativas constitucionais transmite a impressão de que as escolas usufruem uma plena autonomia, pelo menos do ponto de vista legal; contudo, ao se analisar as grandes decisões importantes para o funcionamento da escola, tais como: seleção e contratação de professores, diretores e toda a equipe de profissionais, avaliação e demissão desses profissionais, estímulo e controle do absentismo, salário, programas de capacitação continuada etc., verifica-se que essas decisões são tomadas pelos níveis superiores das administrações (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009, p 27).

No entanto, é difícil identificar os verdadeiros responsáveis pelas políticas e decisões nas escolas. Quando as diretrizes são concebidas e aplicadas por diversos agentes, sobretudo externos às escolas, diluem-se, conjuntamente às decisões, os próprios processos de avaliação e a atribuição de responsabilidades.

De acordo com os indicadores de responsabilidade escolar no Brasil, divulgados em 2006 pelo PISA - Programme for International Student Assessment -, os diretores das escolas responderam que a maior parte das decisões era tomada fora do âmbito escolar, o que revela que esses atores têm uma percepção limitada de sua autonomia. Esse quadro se repetiu nas duas edições seguintes dessa avaliação, publicados em 2010 e 2014.

Nesse sentido, a responsabilidade pela contratação dos professores é, de acordo com a maior parte das respostas dos diretores, atribuída às autoridades exteriores à escola. Uma outra pequena parcela salientou que a contratação dos docentes é realizada pela administração escolar, inclusive pelos próprios diretores. A política de aumento salarial, bem como a de fixação do salário inicial dos professores, são definidas, quase que exclusivamente, por agentes externos às escolas.

Essas decisões dependem diretamente da política salarial definida pelas esferas de governo, bem como pelos acordos setoriais.

Entretanto, as decisões mais próximas às realidades locais e à dinâmica de cada escola em particular são tomadas no âmbito escolar. A elaboração do orçamento escolar, e também a alocação dos recursos financeiros na escola, peças angulares ao bom andamento da escola, são realizadas em conjunto pelo quadro da administração escolar, diretores, professores e as autoridades externas. Já as responsabilidades mais intimamente ligadas aos conteúdos a serem transmitidos nas escolas, como o próprio conteúdo educacional e a escolha dos livros didáticos, são realizadas quase que exclusivamente por professores, diretores e chefes de departamento.

Para além do Plano de Desenvolvimento da Educação, implementado pelo MEC a partir de 2007, e seu Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dos Planos de Ações Articuladas, há a necessidade de se criar uma estratégia nacional de articulação de esforços para a superação da desigualdade educacional, definindo padrões de resultado e, principalmente, estabelecendo um amplo sistema de monitoramento de controle dos gastos e dos resultados. Contudo, esse sistema deve articular o controle técnico em relação à implantação da política educacional com o controle social, político e jurídico.

Muitas são as normas e os instrumentos de exigibilidade do direito à educação como já salientado, entretanto, infelizmente, esse conjunto de ordenamentos jurídicos não tem sido suficiente para garantir o sucesso da aprendizagem no país. Com efeito, vejamos. Uma pergunta põe em xeque o atual sistema: uma mãe que tem seu filho de 11 anos de idade, que estudou em escola pública durante todo o ensino fundamental, chega a um ouvidor do órgão público competente e lhe pergunta: de quem é a responsabilidade pelo fato de meu filho e de outros colegas não saberem ainda ler e escrever? Muitas respostas poderão ser dadas, mas qualquer uma que venha a ser apresentada não pode implicar na responsabilização somente do outro, e muito menos se poderá excluir, no nosso entendimento, a responsabilidade daquele que efetivamente tem a obrigação de responder pelas políticas educacionais: o gestor público.

A possibilidade da judicialização, evidentemente, não representa a solução para todas as insuficiências da área educacional. Poderá constituir-se, no entanto, em significativo instrumento para algumas mudanças necessárias e desejadas.

A discricionariedade na implantação das políticas públicas constitucionais da ordem social e, no caso específico, do direito a uma educação pública de qualidade, só poderá ser aplicada nas eventuais omissões existentes no sistema jurídico, não podendo valer-se de

conceitos normativos tidos como fluidos ou permeáveis a várias interpretações, uma vez que eles deverão ser preenchidos por interpretação de acordo com os fundamentos e objetivos estabelecidos constitucionalmente.

A omissão do Estado deverá implicar a adoção das vias necessárias para o cumprimento da vontade da lei. Neste diapasão é que surge a grande questão no âmbito do controle dos atos da administração, que nos interessa também, relativamente à implantação da ordem social constitucional, qual seja, a discricionariedade e a posição do Judiciário em sua análise. A resposta mais adequada deve ser no sentido de que os atos emanados da administração no cumprimento dessas políticas devem ser referidos como vinculados e não discricionários, uma vez que o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implantação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, próprias à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

As leis que integraram as normas constitucionais da ordem social regulam a própria discricionariedade do administrador, apontando-lhe a melhor solução para atender a finalidade constitucional. Conclui-se, portanto, que o administrador não tem absoluta discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implantação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas integradoras.

Acentuo que o controle não só deve ser efetivado pelo poder público, de ofício, mas também pelo cidadão e pelas entidades da sociedade, em especial, diante da implantação dos novos sistemas de democracia participativa.

Por uma lei de responsabilidade educacional: debate teleológico

A discricionariedade das opções legislativas deve sempre estar limitada às finalidades da norma que se pretende aprovar. No caso dessa lei, pensamos nós, não há dúvida de que o objetivo principal é o de obrigar o político, o gestor, o executor das políticas públicas educacionais a priorizar e fazer cumprir as políticas fixadas pela lei e pela Administração, a fim de garantir a prestação de um serviço de educação de qualidade a todos os alunos de seu território de competência.

Não foi por outra razão que o projeto de lei apresentado pela Deputada Raquel Teixeira, em 9 de agosto de 2006, a nomeou como uma lei que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção” (CD, 2006b). Ocorre que, infelizmente, passados mais de dez anos da apresentação dessa proposta, não chegamos a aprovar uma norma que consiga fazer avançar a área educacional. A

essa proposta se somaram, durante esses anos, outras 18, que passaram a tramitar apensadas.

Antigo Relator da Comissão, Deputado Raul Henry, bem delineou as principais razões para que seja aprovada essa lei, a saber:

Ficou evidente que a mais adequada conceituação de responsabilidade educacional requer sua articulação com a clara delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica (etapas e modalidades) entre os entes federados e entre o Estado e as famílias. Mais do que isso, é necessário precisar o que se entende como requisitos indispensáveis para a educação de qualidade. A caracterização da oferta da educação com qualidade passa pela definição de parâmetros mínimos de qualidade, em termos de insumos indispensáveis e da responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a sua disponibilidade (CD, 2006a).

Mas não deixou de lembrar a necessidade de serem fixados efetivos mecanismos de transferência dos recursos necessários para garantir-se o desiderato, ao afirmar que,

(...) para prover os insumos, são necessários recursos. É fundamental, portanto, determinar os custos correspondentes a esses parâmetros de qualidade e a capacidade de atendimento de cada ente federado, considerando seus recursos financeiros, próprios e recebidos em transferências, e suas responsabilidades na oferta da educação escolar. Para isso, é indispensável a definição de procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros (CD, 2006a).

Na última reunião de 2016 da Comissão Especial que analisa o projeto da Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/06), o relator do projeto Deputado João Carlos Bacelar Batista (CD, 2016) acentuou os principais argumentos para uma aprovação de seu relatório. Resumindo: a) a piora dos índices de avaliação e, portanto, de qualidade da educação; b) a aprovação da lei de responsabilidade educacional como uma das exigências do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14); c) a necessidade de que critérios de qualidade da educação sejam levados a sério e, para isso, a norma há de fixar consequências para quem não cumpre as políticas públicas de forma adequada para a real mudança positiva dos serviços; d) sugere, por fim, responsabilizar os gestores omissos, imprudentes e imperitos ou que, de forma proposital, deixem de cumprir as suas obrigações e metas estabelecidas legitimamente.

Os objetos desse projeto de lei foram bem delineados nas linhas mestras apontadas no parecer do Deputado Bacelar, a saber:

a) a adequada conceituação de responsabilidade educacional requer sua articulação com a clara delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica (etapas e modalidades) entre os entes federados e entre o Estado e as famílias;

b) para tanto, é necessário identificar os requisitos fundamentais para a educação de qualidade, definindo os seus parâmetros mínimos de qualidade, em termos de insumos indispensáveis e da responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a sua disponibilidade;

c) o provimento de insumos requer recursos financeiros. É fundamental, portanto, determinar os custos correspondentes a esses parâmetros de qualidade e a capacidade de atendimento de cada ente federado, considerando seus recursos financeiros, próprios e recebidos em transferências, e suas responsabilidades na oferta da educação escolar. Para isso, é indispensável definir os procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros. O referencial adotado deve ser o Custo Aluno Qualidade (CAQ), presente no Plano Nacional de Educação;

d) a evidência da qualidade e do avanço na garantia da educação em nível a que tem direito a cidadania brasileira pode ser conceituada de diferentes formas. Ela se relaciona, porém, com um eixo central: o que os alunos efetivamente aprendem na escola;

e) a implantação de políticas públicas educacionais comprometidas com a melhoria que não permitam retrocessos na garantia de direitos fundamentais - como é o direito à educação de qualidade - é responsabilidade do agente público, isto é, o do governante. A omissão em relação a esses compromissos não pode passar em branco. Cabe, pois, estabelecer um quadro, um conjunto de 11 condições, para a ação que, se não executada, constituirá razão bastante para cobrança ao agente omissor.

Levando em consideração as contribuições reunidas durante essa década, bem como as discussões havidas com os órgãos públicos competentes - dentre eles o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação -, o Relator fez reunir, em um Substitutivo (além de previsões que buscam expressar os padrões de qualidade da oferta da educação básica através de Parâmetros Nacionais, integrantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica propostos pelo MEC, e que devem ser objeto de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação após negociação no âmbito da instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, prevista no § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) diversas outras propostas presentes em projetos de lei em análise na Comissão, a saber:

a) padrões de oferta da educação de qualidade; b) assistência financeira para os entes federados cujos recursos vinculados à

manutenção e desenvolvimento do ensino forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões; c) responsabilidade dos governantes na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição; d) assistência técnica e financeira da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica; e) responsabilização do agente público, isto é, do governante, em caso de que, havendo disponibilidade de meios e condições necessárias e sem intercorrências fortuitas, ocorrer retrocesso nos padrões de acesso e qualidade à educação básica. Note-se, apenas, que, para caracterizar a referida responsabilização, cabe constatar o 'retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 10 [...], simultânea ou isoladamente'. A responsabilização não ocorre, portanto, se a queda de qualidade não for derivada da não oferta dos insumos e processos adequados. Por outro lado, verificando-se a não oferta dos insumos e processos adequados e o retrocesso, seja conjuntamente ou unicamente um dos dois, caracteriza-se a responsabilização do gestor (CD, 2006b).

Pensamos que o referido relatório trouxe os avanços esperados, na medida em que restaram bem focadas importantes temáticas, que inclusive tivemos a honra de mencionar em audiência pública ocorrida em 26 de agosto de 2015, oportunidade em que salientamos que essa lei há de focar pelo menos em quatro eixos, a saber: a) há que estabelecer o sentido de "garantia de padrão de qualidade" a que se refere o inciso VII do art. 205 da Constituição Federal; b) determinar os custos correspondentes aos insumos mínimos a serem disponibilizados pelo poder público no ensino; c) escolher os parâmetros para a avaliação, identificar os atos ilícitos praticados ou das omissões abusivas a justificar a responsabilização; d) e fixar as responsabilidades e sanções aos ineptos, incautos e omissos.

Há que se destacar importantes ideias inseridas no projeto, e que entendemos serem essenciais e que devem ser considerados pelo Congresso Nacional durante o trâmite do projeto:

a) parece-nos absolutamente necessário que se inclua nessa lei a obrigatoriedade da definição do CAQi, como já salientado neste trabalho, sugerindo que o padrão mínimo de qualidade para a educação básica pública seja definida pela União, por meio de ato normativo, utilizando-se como referencial o CAQi;

b) que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem como política pública a referência dos padrões mínimos do CAQi, estabelecendo diretrizes e metas, mediante planos de ação orgânicos como instrumentos de melhoria e modernização da gestão educacional;

c) que, para a sua efetivação, seja determinado que os governos, nas suas esferas de responsabilidade,

assegurem os insumos previstos no CAQi para todas as escolas públicas de Educação Básica, prevendo-os nos respectivos Planos de Educação, Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias, e garantindo o controle social de sua execução;

d) a definição dos padrões mínimos referidos neste artigo deverão ser definidos em prazo não superior a seis meses a contar da publicação da lei, pela União, sob pena de configurar omissão abusiva a ensejar a responsabilidade a que se refere esta lei – observando-se que o prazo de um ano estabelecido pelo Plano Nacional de Educação, que é considerado um prazo impróprio, já se venceu há muito tempo;

e) para tornar efetiva a definição das responsabilidades no caso de retrocesso, entendo que há a necessidade de que seja incluído dispositivo a estabelecer que a regressão dos índices do IDEB (ou qualquer outro que os profissionais da educação entendam ser possível ser substituído), tomando-se como base o último IDEB do mandato anterior, importará na prática de ato de improbidade administrativa pelos agentes públicos responsáveis, desde que haja prova do dolo ou da culpa, sujeitando os agentes às penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992;

f) e, ainda, poderia ser inserido dispositivo específico estipulando que importará na prática de ato de improbidade administrativa deixar o agente de aplicar os insumos previstos no CAQi, por dolo ou culpa, sujeitando-se o responsável às penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992.

Caso sejam aprovados os textos mencionados nos últimos itens “e” e “f”, parece não haver necessidade de inserção da hipótese como sendo de inelegibilidade, diante do que estabeleceu a Lei da Ficha Limpa (art. 1º, inciso I, letra “I” da LC nº 64/90). Também há de ressaltar que já existe decisão do Tribunal Superior Eleitoral, com o entendimento de que a não aplicação do mínimo constitucionalmente exigido em educação configura hipótese de inelegibilidade. Nesse sentido, o acórdão do AgR-RO nº 1782-85/MG:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO EXIGIDO CONSTITUCIONALMENTE EM EDUCAÇÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL E CONFIGURADORA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. INOVAÇÃO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A não aplicação do mínimo constitucional exigido na área de

educação consubstancia irregularidade de natureza insanável e configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, atraindo, bem por isso, a inelegibilidade inserta no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

2. *In casu*, neguei seguimento ao ordinário considerando que a não aplicação do mínimo constitucional exigido na área de educação caracteriza irregularidade insanável e configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, enquadrando-se na inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

3. A inovação de teses recursais se afigura inadmissível em sede de agravo regimental.

4. No caso *sub examine*, os argumentos expendidos no regimental não possuem aptidão para infirmar a decisão hostilizada, motivo pelo qual deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

5. Agravo regimental desprovido

(TSE, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em sessão, data: 11/11/2014).

Por fim, entendemos que, embora o dispositivo sobre a viabilidade da propositura da ação civil pública não traga novidades em relação ao regime jurídico já existente, a sua manutenção reforçará essa forma de controle jurisdicional, o que pensamos ser salutar para uma lei que trata de “responsabilidade educacional”. Consideramos, também, ser imprescindível inserir nesse projeto de lei algumas infrações administrativas, principalmente aquelas que possam ser praticadas pelos diretores de escolas, professores e demais profissionais da educação que não exerçam, com eficiência, as suas atribuições, como está previsto, a saber, no projeto de Lei de Responsabilidade Sanitária que está tramitando no Congresso Nacional.

Parafraseando o eminente Ministro Celso de Mello (STF), concluímos asseverando que, no que toca a esse direito fundamental transindividual, muitas vezes o controle jurisdicional de uma política pública acaba sendo absolutamente necessário, em especial quando a defesa jurídica de um direito fundamental social acaba por não se expor, pela ausência de um processo de concretização e de avaliações discricionárias ou até mesmo compulsórias da Administração Pública, às razões de um pragmatismo governamental. Nessa hipótese, quando o poder público se abstém de cumprir o dever de implantar políticas públicas sociais definidas na Constituição, será legítima a intervenção do Judiciário, ato que objetiva neutralizar os efeitos lesivos proporcionados pela omissão abusiva e ilegítima do Estado, já que traduzem a um inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Carta Magna está a assegurar. Oxalá tenhamos, em breve, efetivos mecanismos a exigir de todos os gestores e profissionais da educação a real priorização da educação de qualidade.

Notas

- ¹ Capítulo baseado em parte do trabalho publicado em conjunto com Angelina Cortelazzi Bolzam. "Direito à educação de qualidade e seus fundamentos jurídicos". Caderno de Direito. Piracicaba, v. 15 (29):167-200, jul-dez. 2015.
- ² Parecer CNE/CEB nº: 8/2010; Aprovado em: 5/5/2010.
- ³ Capítulo extraído em parte do trabalho publicado em conjunto com José Roberto Rus Perez. "Responsabilidade e controle social". Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 711 a 791.

Referências bibliográficas

- ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – 2015. **Todos pela Educação**. São Paulo: Moderna, 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Projeto de lei apresentado pela Deputada Raquel Teixeira, em 9 de agosto de 2006**. 2006b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- _____. **Audiência pública ocorrida em 26 de agosto de 2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- _____. **Fala do Antigo Relator da Comissão, Deputado Raul Henry**. 2006a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- _____. **Fala do relator do projeto Deputado João Carlos Bacelar Batista (BA)**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- CHRISPINO, Álvaro e CHRISPINO, Raquel S.P. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 9-30, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/artigos/40.pdf>. Acesso em 10.02.2017.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Parecer nº 8. 2010**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao>>. Acesso em: fev. 2017.
- CURY, C R. J.; FERREIRA, L. A.. **A judicialização da Educação**. Brasília, Revista CEJ; 45: 32-45; 2009. Disponível em: www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/1097/1258 Acesso em 02.03.2017.
- DURHAM, E. R. **A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada**. Novos Estudos Cebrap. 88:155, 2010.
- FUNDAÇÃO LEMANN. **Saindo da Inércia?** Boletim da Educação no Brasil – 2009. São Paulo: Preal, Fundação Lemann, 2010.
- KIM, Richard Pae, & PEREZ, José Roberto Rus. **Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma Educação de qualidade**. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 711 a 771.
- KIM, Richard Pae & BOLZAM, Angelina Cortelazzi. **Direito à educação de qualidade e seus fundamentos jurídicos**. Cadernos de Direito. Piracicaba, v. 15 (29):167-200, jul-dez. 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela, & ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Brasileira de Educação. Jan./Apr. 2005, (n.28), 5/23.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade**. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9ª ed. rev., ampl. e atual. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RAVITCH, D. **Estándares Nacionales en Educación**. Santiago: Preal, 1996.

THOMASIU, C.. **Fundamentos de Derecho Natural y de Gentes**. Tradução espanhola de Salvador Rus Rufino e M. Asunción Sanches Manzano. Madrid: Tecnos, 1994. Título original: Fundamenta iuris naturae et gentium.

XIMENES, Salomão Barros. **Custo Aluno-Qualidade**: um novo paradigma para o direito à Educação e seu financiamento. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013.

Bibliografia consultada

AZANHA, José Mário Pires. **Planos e políticas de educação no Brasil**: alguns pontos para reflexão. In: MENEZES, João G. de Carvalho; BARROS, Roque S. Maciel de; NUNES, Ruy A. da Costa et alii (org.). Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 102-123.

BUCCI, Maria Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Jan./Mar. de 1997, 34 (133).

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. "O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento", in **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 11, ANO, p.10.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas**: A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **Metas de qualidade na Educação Básica**. Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

OECD, PISA 2006. **Science competencies for tomorrow's world**. OECD, 2007.

■ ARTIGOS

■ As perspectivas de uma Lei de Responsabilização Educacional

 Paulo Sena*

Resumo: A proposta de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), que começou a ser veiculada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) ganhou forma em proposição legislativa – o Projeto de Lei nº 7.420/06, que tramita em comissão especial na Câmara dos Deputados, devendo ser apreciada pelo plenário assim que aprovada em comissão. Embora tenha conteúdo sedutor – a ponto de ter sido aprovado pelas duas Conferências Nacionais de Educação (CONAE), de 2010 e 2014 –, a proposta de responsabilização por eventuais retrocessos educacionais toca em questões que já são tratadas em outras leis, que preveem a responsabilidade civil, penal, administrativa ou define as responsabilidades federativas. Dessa forma, o substitutivo que vai a discussão no plenário da Câmara amarra a definição do retrocesso aos indicadores derivados dos testes padronizados, que são limitados a algumas disciplinas – importantes, mas que não refletem todo conteúdo que deveria ser avaliado.

Palavras-chave: Responsabilidade educacional. Plano nacional de educação. Lei de improbidade administrativa. Insumos e processos. Retrocesso. Testes padronizados.

* Paulo Sena é bacharel e mestre em Direito pela USP. Doutor em Educação pela UnB. É Consultor Legislativo concursado da Câmara dos Deputados, na área XV – Educação, Cultura e Desporto – função que exerce desde 1994. Filiado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), à Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), membro da diretoria da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

A proposta de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), que começou a ser veiculada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) na primeira década deste século, encontrou eco na Câmara dos Deputados. Desde 2001, a UNESCO lançara um programa internacional cujo tema era a corrupção no setor da educação. Em 2006, a Deputada Raquel Teixeira, apresentou o Projeto de Lei – PL nº 7.420/06, que “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”. Além disso, preconiza pela definição de procedimentos claros para a promoção da qualidade e “penalidades para aqueles que não os implementarem”. Em agosto de 2008, a UNESCO lançou o relatório *Escolas Corruptas, universidades corruptas - o que fazer?* (HALLAK; POISSON, 2008). Neste cenário, realizou-se, em 5 de agosto de 2008, o Seminário Internacional *Ética e Responsabilidade na Educação: Compromisso e Resultados*, no auditório da TV Câmara, na Câmara dos Deputados. O objetivo era discutir os princípios e fundamentos de uma Lei de Responsabilidade Educacional. A origem do debate, a partir da problemática da corrupção levou a discussão para certa ênfase na eventual penalização dos gestores.

A proposta tinha conteúdo sedutor: quem não é a favor de que a educação seja tratada com responsabilidade, que as esferas federativas cumpram com suas responsabilidades e que os gestores sejam responsabilizados se cometerem ilegalidades? E, iludiam-se alguns, se existe uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), então para diminuir os eventuais impactos negativos sobre a política educacional nada melhor do que uma Lei de Responsabilidade Educacional¹.

Na ocasião, já se verificava que a expressão, embora com um forte poder atrativo, era entendida de variadas maneiras, cada qual vislumbrando a resolução de diferentes problemas – alguns dos quais já contavam com legislação em vigor para enfrentá-los, com regras para apurar ou conceituar diferentes responsabilidades.

Essa indefinição, própria das propostas ajustáveis a distintas interpretações, continuou no momento em que a elaboração de uma Lei de Responsabilidade Educacional foi alçada em bandeira das CONAEs, de 2010 e 2014.

Ximenes, ao analisar o documento final da CONAE 2010, nota a polissemia que envolve o termo “responsabilidade” e o esquecimento de que já há legislação que lida com responsabilidade em suas múltiplas dimensões:

Em apenas cinco ocasiões no Documento, “responsabilidade” significa punição pessoal por desrespeito às normas educacionais, sendo que na maior parte destas alude à necessidade de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, desconhecendo as previsões hoje existentes (XIMENES, 2012).

E, assim, foi debatida no processo de discussão do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014-2024, passando sua aprovação no prazo de um ano (junho de 2015) a ser uma de suas estratégias (estratégia 20.11), cuja redação remete ao cumprimento, em cada sistema e rede de ensino, de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacional.

Assim, parece-nos que, ao iniciar a discussão sobre a responsabilidade educacional do gestor, é importante, em primeiro lugar, esclarecer acerca daquilo que ela não é.

Em primeiro lugar, não é sinônimo de **responsabilidade civil**, que, nos termos do art.12 da Lei nº 8.112/90, “decorre do ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros”.

Em segundo lugar, não se confunde com a **responsabilidade penal** – que (art. 123, Lei nº 8.112/90), que abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Tampouco equivale à **responsabilidade civil-administrativa**, que resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Para apurar essas responsabilidades e punir o dano e a corrupção já existem leis em vigor: o Código Civil, o Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa. Assim, a LRE não é a lei adequada para dar conta de situações que já são objeto de disciplina legal.

Outros têm a expectativa de que uma LRE resolva eventuais conflitos federativos, ou identifique um ente como “primeiro responsável” no caso de competências e responsabilidades compartilhadas – como ocorre no ensino fundamental, alegando que os órgãos de controle deveriam se concentrar em um dos entes (geralmente os defensores desta proposta indicam o município; desde tal modo que à sua porta bateriam os membros do ministério público). Essa visão suprime a colaboração em caso de compartilhamento e vai de encontro ao que se espera do federalismo cooperativo, inclusive nos termos dispostos no art. 7º, Lei nº 13.005/14, que aprovou o PNE. A lei procura induzir a um processo de negociação-pactuação-colaboração, inclusive por meio de espaços formais para tanto – como as instâncias permanentes de negociação e cooperação entre os entes federados no plano nacional e no âmbito de cada estado.

Não se confunde a responsabilidade educacional com as **responsabilidades federativas** na área da educação – que são definidas na Constituição Federal, nos termos do art. 211 e que podem eventualmente ser tratadas, considerando o federalismo cooperativo e o regime de colaboração, na lei complementar regulamentadora da cooperação federativa e do Sistema Nacional de Educação (SNE)².

Ricardo Martins, em sua nota introdutória ao debate

na comissão especial que analisa a proposta de LRE, ilustra os diferentes atores e suas visões: imprensa, CONAEs, poder público federal, por meio do que foi aprovado no PNE (MARTINS, 2015).

O documento final da CONAE 2010 é um exemplo dessa confusão. Propugnava pela adoção da lei para obrigar os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, em todas as esferas federativas, a

cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente e estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado. (BRASIL, 2010, p. 30)

Ora, não se faz lei para obrigar que normas em vigor sejam cumpridas - a lei não precisa de muletas. Se a lei civil, penal e administrativa já tem suas sanções, por que uma nova lei educacional trataria de questões já legisladas - apenas para tornar mais complexo o emaranhado de leis? E por que os operadores de direito, que desde os bancos universitários lidam com essa legislação - Código Civil Código Penal, legislação da administração pública -, iriam priorizar o exame da legislação educacional para tratar desses temas?

Já a CONAE 2014 refere-se à LRE como peça a ser "pautada pela garantia de educação democrática e de qualidade como direito social inalienável". (BRASIL, 2014a, p. 24). Mas, para isso já vigoram a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação. Seria necessária mais uma lei?

Dito isso, cabe tratar da proposição legislativa que prevê a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) - o PL nº 7.420/06, que tramitou, de 2006 a 2011 nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados - a antiga Comissão de Educação e Cultura (CEC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Em dezembro de 2010, foi apresentada pelo Poder Executivo federal, a proposta de PNE, que passou a tramitar na legislatura que se iniciava no ano seguinte, como PL nº 8.035, de 2011. O primeiro esboço incluía o tema da responsabilidade educacional - mas o executivo decidiu separar a questão e encaminhou outra proposta simultaneamente à do PNE - o PL nº 8.039, de 2010, que institui o conceito de responsabilidade educacional na Lei de Ação Civil Pública, com a criação de uma Ação Civil Pública de Responsabilidade Educacional. Em audiência pública na comissão que discutia o PNE, o ministro Fernando Haddad justificava a opção, por considerar que

A Lei de Responsabilidade Educacional não pode ter vigência de 10 anos. Ela é uma lei permanente, como a Lei de

Responsabilidade Fiscal. Então, não havia por que combinar os dois projetos. Mas nós, Ministério da Educação e Governo, estamos convencidos de que seria extremamente importante que essa lei também fosse aprovada, até para dar consequência ao descumprimento do Plano Nacional por parte dos gestores. Isso vale para o Ministro da Educação, para o Governador, para o Prefeito e para os Secretários. Quer dizer, todo mundo deve estar envolvido no cumprimento do Plano. (BRASIL, 2011)

Nos termos da proposta (art. 3º, §1º), a ação civil pública de responsabilidade educacional teria como objeto o cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica pública, bem como a execução de convênios, ajustes, termos de cooperação e instrumentos congêneres celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observado o disposto no art. 211 da Constituição. A rigor, o bem jurídico tutelado - o direito à educação - constitui interesse coletivo ou difuso e, assim, já é possível a utilização de ação civil pública para atendê-lo.

Quadro 01 - Audiências públicas - 1ª Comissão Especial - LRE - 2012-2013

DATA	EXPOSITOR
29/11/2011	Fernando Haddad - Ministro da Educação
04/07/2012	Binho Marques - SASE/MEC Profª Rosa Neide Sandes de Almeida - Consed Profª Márcia Adriana de Carvalho - Undime
13/03/2013	Profª Raquel Teixeira - autora do PL Profª Marta Vanelli - CNTE Profª Madalena Guasco Peixoto - Contee
10/04/2013	Maria Cristina Manella Cordeiro - Procuradoria Federal dos direitos do cidadão Maria do Carmo Lara - FNP Luiz Antônio Ferreira MP/SP Mauricio Fernandes Pereira - FNCE Richard Pae Kim - ABMP
08/05/2013	Senador Cristovam Buarque Marcelo Cortes Neri - IPEA Ricardo Paes de Barros - SAE
05/06/2013	Profª Gilda Cardoso de Araujo - CEDES João Ferreira de Oliveira - Anped
11/09/2013	Mariza Abreu - CNM Maria de Salete - Unicef Delano Câmara - Instituto Rui Barbosa
09/10/2013	José Fernandes de Lima - CNE Luís Cláudio costa - INEP Priscila Fonseca da Cruz - Todos pela Educação
13/11/2013	Helena Costa Lopes de Freitas - ANFOPE Daniel Cara - Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Fonte: dados compilados pelo autor a partir da página da comissão especial que funcionou na 54ª legislatura - <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional>

Observe-se que a proposta do executivo deixa claro que a nova ação (art.3º, §2º), não abrangeria o "alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais".

Em 2011, foi criada Comissão Especial³, cujo relator foi o Deputado Raul Henry, que apresentou seu relatório em dezembro de 2013. Ao fim da legislatura a proposição foi arquivada. Nessa etapa foram realizadas nove audiências públicas entre 2012 e 2013.

No período que se seguiu, houve a aprovação do PNE, que estabeleceu como estratégia da meta 20:

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais; (BRASIL, 2014b)

No início de 2015, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados constituiu Subcomissão permanente para “Acompanhar, monitorar e avaliar o processo de implementação das estratégias e do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE”. Verificando-se que o tema era objeto de estratégia do PNE, que incorporou a demanda da CONAE, e que o prazo previsto para a aprovação da LRE era naquele ano, o vice-presidente da subcomissão, Deputado Bacelar, requereu, em março de 2015, a criação de nova Comissão Especial, sendo designado o novo relator em junho.

Procedeu-se a nova fase de discussões, com a realização de sete audiências públicas e dois seminários

regionais (nas assembleias legislativas de São Paulo e Bahia). À proposta que figura como principal, PL nº 7.420/06, foram apensas mais dezoito proposições⁴. O primeiro substitutivo foi divulgado pelo relator em outubro daquele ano. Após oito versões com ajustes, foi apresentada a complementação de voto, com o substitutivo final, em janeiro de 2016. Em 06/12/2016 houve reunião com técnicos do MEC e da Casa Civil para construção de texto de consenso.

O prazo previsto no PNE para a aprovação da LRE era de um ano, isto é, junho de 2015. Cabe assinalar que –, considerando o tempo para sua construção, a participação da sociedade com realização de audiências públicas, o calendário eleitoral (pois, dificilmente alguma matéria avançaria no segundo semestre de 2014, assim como nos semestres de eleições municipais), e a natureza de nosso sistema bicameral – para processos complexos como esse, ainda que com algum grau de possibilidade de atingir consenso, o prazo fixado foi muito curto. Mesmo com a tramitação por Comissão especial, a proposta ainda deve ser aprovada no plenário da Câmara dos Deputados, remetida ao Senado Federal, discutida naquela Casa e aprovada. Na hipótese de ser modificada, volta à Câmara. Se o processo for célere, sem alteração pelo Senado, não consome menos que um ano e meio, como foi o caso do PNE 2001-2010, em que o Senado aprovou o texto da Câmara.

Quadro 02 – Audiências públicas e Seminários - 2ª Comissão Especial - LRE – 2015-2016

DATA	EXPOSITOR
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	
12/08/2015	Rossieli Soares da Silva CONSED Alessio Costa Lima-UNDIME Mariza Abreu - CNM Leida Alves Tavares - Frente Nacional de Prefeitos - FNP
19/08/2015	Maria Cristina Manella Cordeiro - Procuradora da República/RJ Ministro Sérgio Luiz Kukina - STJ Prof. Célio, da Cunha - UCB
26/08/2015	Dr. Richard Paulro Pae Kim - Juiz de Direito/SP, Juiz Auxiliar de Gabinete no STF Prof. Marta Vanelli -CNTE Professor Carlos Rátis - UFBA
02/09/2015	HELENA B. NADER - SBPC DANIEL CARA - Campanha Nacional pelo Direito à Educação ALESSANDRA GOTTI -Movimento Todos pela Educação Prof. JOÃO BATISTA OLIVEIRA - Instituto Alfa e Beto
09/09/2015	Vice-Governador de Pernambuco RAUL HENRY - Relator da Comissão Especial na 54ª Legislatura Deputado WALDENOR PEREIRA - Presidente da Comissão Especial na 54ª Legislatura
30/09/2015	Francisco Soares - Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP Alípio Dias dos Santos Neto - Tribunal de Contas da União Liliane de Paiva Nascimento -Controladoria-Geral da União
11/05/2016	Alessio Lima - UNDIME Mariza Abreu - CNM

(continua...)

SEMINÁRIOS	
17/08/2015 (Câmara Municipal/ SP)	<p><i>Mesa 1 - A LRE e a Gestão da Educação Pública</i> Prof. GABRIEL CHALITA Secretário Municipal de Educação Promotor de Justiça JOÃO PAULO FAUSTINONI E SILVA Grupo de Atuação Especial de Educação do MP/SP Prof. DENYS MUNHOZ MARSIGLIA Escola Estadual Alvino Bittencourt</p> <p><i>Mesa 2 - A LRE e a Qualidade do Ensino</i> Profª NINA RANIERI –FD/USP LUIZ ANTONIO BARBAGLI Sindicato dos Professores em São Paulo Profª MARIA CÉLIA DE ALMEIDA LOPES Escola Estadual Brenno Rossi Prof. FRANCISCO EDSON Instituto Ives Ota</p>
14/09/2015 (AL BA)	<p>Dr. Ricardo Martins – Conle/CD Fórum Nacional de Educação Undime-BA Comissão Permanente de Educação do Grupo Nacional dos Direitos Humanos do Ministério Público - COPEDUC Grupo de Trabalho de Educação do MPF Rui Oliveira - Sindicato dos Trabalhadores em Educação</p>

Fonte: dados compilados pelo autor a partir da página da comissão especial que funcionou na 55ª legislatura -<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional>

Se não houver consenso e aquela Casa Revisora alterar a proposição, pode-se levar os quatro anos que foram necessários para a aprovação do PNE 2014-2024.

O substitutivo⁵ (art.1º, parágrafo único) define responsabilidade educacional como “o dever dos gestores públicos dos entes federados em assegurar as condições necessárias para garantia, *sem retrocessos, do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento de metas que promovam o avanço da sua qualidade*”.

Destacam-se as seguintes propostas da referida peça legislativa:

I) na sistemática adotada, o padrão de qualidade será expresso pelos Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica, como parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB (art. 11 da Lei nº 13.005/14). Esses parâmetros devem contemplar vinte e dois fatores definidos no art. 2º, como insumos e processos referentes a acesso, infraestrutura, qualidade, condição docente, transparência;

II) os Parâmetros são aprovados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), ouvida a instância de negociação federativa permanente prevista no PNE (art. 7º, §5º);

III) há uma categorização das escolas e das redes

de ensino, segundo seu nível e sua modalidade de atendimento educacional, de acordo com suas condições de oferta da educação básica, sendo definidos padrões:

- a) abaixo do básico;
- b) básico – que corresponderá ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) - Estratégia 20.6, PNE;
- c) adequado – que corresponderá ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) - Estratégias 20.7 e 20.8 do PNE;
- d) superior.

O PNE dispõe que (Estratégia 20.10) caberá à União, *na forma da lei*, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQI e, posteriormente, do CAQ.

O art. 6º do substitutivo da proposta de LRE refere-se à complementação da União ao CAQ estabelecendo a “forma da lei”: uma vez comprovada a insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de Estados, Municípios e do Distrito Federal para cumprirem o previsto no art. 2º (os vinte e dois fatores definidores dos Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica), tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), “ficará a União

obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ”.

Embora, a nosso ver, a responsabilidade educacional não deva substituir os outros tipos de responsabilidade (civil, penal, administrativa), o substitutivo envereda por esse caminho ao definir:

Art. 10. A constatação de retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 8º desta Lei, simultânea ou isoladamente, bem como o não cumprimento, no caso da União, do disposto nos arts. 3º, 5º, 6º, 7º, §§ 2º e 5º, e 12 desta Lei caracterizam atos de improbidade administrativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se o disposto no art. 12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O art. 12, III, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) prevê como sanções:

- a) perda da função pública,
- b) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos,
- c) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida.

Nos termos do substitutivo, o retrocesso na qualidade da educação básica, seria medido pela comparação dos indicadores atingidos no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com aqueles do final da gestão imediatamente anterior, relativos:

- a) ao desempenho médio da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos aplicados no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, nos termos do art. 11, § 1º, I, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014;
- b) à proporção de estudantes incluídos nos níveis suficiente e desejável de aprendizado, de acordo com as escalas de proficiência adotadas para os exames nacionais periódicos referidos na alínea “a” deste parágrafo.
- c) ao desempenho médio dos estudantes da respectiva

rede escolar pública nos exames nacionais periódicos referidos na alínea “a” deste parágrafo, de acordo com seu nível socioeconômico.

Não há dúvida de que a versão final do substitutivo, a par de aperfeiçoamentos no que se refere à técnica legislativa, traz alguns elementos interessantes, que podem ser aproveitados: a preocupação com os insumos e processos que dão o contorno do CAQ, a referência ao papel supletivo da União e o fortalecimento do integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB, no art. 11 da Lei nº 13.005/14 – muito mais amplos que a obsessão pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁶.

Paradoxalmente, o substitutivo amarra a definição do retrocesso (art.7º, §1º) aos indicadores derivados dos testes padronizados (limitados a algumas disciplinas – importantes, mas que não refletem todo conteúdo que deveria ser avaliado). O mau desempenho de estudantes em testes padronizados pode ensejar a qualificação da conduta dos gestores como improbidade administrativa – o que não nos parece razoável.

Assim, há a responsabilização pela via da punição por não alcance de metas acadêmicas, definidas a partir de resultados em testes padronizados. Essa abordagem é tributária de uma “cultura de auditoria”, na qual a qualidade é subordinada apenas a critérios quantitativos que se “sobrepõe à cultura de avaliação” (FREITAS, 2013).

Nossa posição sempre foi no sentido de que o que se requer é responsabilidade no cumprimento efetivo da legislação educacional - sobretudo a LDB, o PNE e a legislação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que já dispõe sobre, por exemplo as questões relacionadas a acesso, equidade e qualidade - e da legislação administrativa, civil e penal em vigor, e não necessariamente uma Lei de Responsabilidade Educacional.

Notas

¹ Diz José Carlos Polo, especialista em Orçamento e Finanças Públicas, em abalizada análise sobre o contraste entre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o antigo Fundef, que *mutatis mutandis*, vale para o Fundeb (POLO, 2001): “a Constituição Federal diz que uma parcela não inferior a 60% do FUNDEB deve ser destinada ao pagamento dos salários dos professores e, de outro, a LRF prevê que os gastos totais com pessoal não podem ultrapassar, no Município, 54% da receita corrente líquida. Para os entes em que o FUNDEB representa significativa parcela das receitas correntes. Nesse caso, o cumprimento do percentual máximo da LRF fica quase impossível”.

² Na Lei nº 13.005/14, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), foi previsto o estabelecimento, em 2016, do Sistema Nacional de Educação em lei específica (art. 13) que, em nossa opinião, não é outra senão a lei complementar a regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal (estratégia 20.9). O tema é objeto de dois projetos de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados: o PLP nº 15/2011 e o PLP nº 413/2014, sob análise da Comissão de Educação.

- ³ As comissões especiais são criadas quando os temas que abordam são de competência de mais de três comissões de mérito, o que eventualmente envolve algum grau de subjetividade. Em regra, auxiliam uma tramitação mais célere das proposições. Não dispensam a apreciação do plenário. A proposta da LRE encontra-se, aliás, na pauta do plenário da Câmara.
- ⁴ Foram apensados os projetos de lei nº 247, de 2007; nº 600, de 2007; nº 1.256, de 2007; nº 1.680, de 2007; nº 4.886, de 2009; nº 8.039, de 2010; nº 8.042, de 2010; nº 413, de 2011; nº 450, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; nº 2.971, de 2015; e nº 4.901, 2016.
- ⁵ O Substitutivo adota como ementa: “Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais”.
- ⁶ Sobre as fragilidades da metodologia do Ideb, conferir texto do Prof. Chico Soares, ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em parceria com a Profª Flávia Xavier (SOARES e XAVIER, 2013).

Referências bibliográficas

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Audiência pública nº. 0820/11** Sessão de 15 jun. 2011. Brasília, 2011. Notas Taquigráficas. Disponível em: <www.camara.leg.br> <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nt-11.06.15>
- _____. **Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010** - Documento final. 2010.
- _____. **Conferência Nacional de Educação - CONAE 2014** - Documento final. 2014a.
- _____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990.
- _____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1992.
- _____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014b.
- FREITAS, Luiz Carlos de. **Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética**. São Paulo: Cad. Pesquisa. vol. 43, nº.148, jan./Abr. 2013.
- HALLAK, Jacques; POISSON, Muriel. **Escolas Corruptas, universidades corruptas - o que fazer?** Paris: UNESCO, 2008
- MARTINS, Ricardo. **Lei de Responsabilidade Educacional: Questões e Desafios**. 2015. Disponível em: <www.camara.leg.br>
- POLO, José Carlos. **Implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão educacional do Município**. in: Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III, MEC/Fundescola. 2001.
- SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb**. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.124, pp.903-923. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 15 jan 2017.
- XIMENES, Salomão Barros. **Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr.-jun. 2012. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

Anotações

■ 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 existirem 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 fujam 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.

■ Ética, emancipação e responsabilidade educacional: As perspectivas de uma Lei de Responsabilização Educacional

 Natália de Souza Duarte *
Ramiro Nóbrega Sant'Ana **

Resumo: Este artigo considera a Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal (LRE) como instrumento para assegurar o direito à educação e enfrentar a tendência neoliberal de retração do Estado Social. A LRE colabora para a construção do Sistema Distrital de Educação (SDE) e para a oferta de uma educação de qualidade, por meio da responsabilização dos diversos segmentos da sociedade que compõem a comunidade escolar. Expõe a compreensão de Estado prevista na Constituição como provedor de educação pública e suas contradições retratadas nas desigualdades escolares. Analisa as duas principais propostas de leis de Responsabilidade Educacional e apresenta a LRE do Distrito Federal. Conclui que a LRE pode contribuir para assegurar uma educação pública de qualidade no Distrito Federal que concretize o direito à educação a todos e cada um dos brasilienses e colabore para a emancipação humana.

Palavras-chave: Emancipação. Lei de Responsabilidade Educacional. Financiamento da educação.

* Natália de Souza Duarte é integrante do Fórum Distrital de Educação, doutora em Políticas Sociais pela UnB, mestre em Educação pela UnB, graduada em Pedagogia pela UnB, e em Educação Física pela FEEDB. Professora da SEEDF. E-mail: nataliasduarte@gmail.com.

** Ramiro Nóbrega Sant'Ana é doutorando em Direito pelo UniCEUB, graduado e mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Defensor Público do Distrito Federal. E-mail: ramirons@gmail.com.

Introdução

Este artigo correlaciona ética, emancipação e responsabilidade. A responsabilidade é manifestação da ética. A desresponsabilização fere a ética. Buber (2001), quando analisa o preconceito, atribui a exclusão à desresponsabilização com o outro. Não há existência sem comunicação e diálogo, e a ética é vinculante e exige relações responsáveis.

A emancipação refere-se, em termos gerais, a libertação, independência e autonomia. Em termos políticos, nos remete à luta pela igualdade de direitos, cidadania, enfrentamento dos preconceitos e opressão. Também é corrente a vinculação entre educação e emancipação. Para alguns filósofos¹ a educação colabora para a formação de indivíduos críticos, reflexivos e autônomos, permitindo o questionamento das ideologias, dos condicionantes históricos e colaborando para a transformação da realidade. Há consenso de que a educação é estratégica para o desenvolvimento das potencialidades humanas e para a constituição de sujeitos plenos.

No Brasil, a educação formal expressa na Constituição Federal de 1988 é universal, laica, pública e gratuita, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nos últimos anos, tem sido alvo de amplo debate sistemático, com forte participação dos movimentos sociais organizados, especialmente em função da Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB/2008), das Conferências Nacionais de Educação (CONAE/2010 e 2014) e do Plano Nacional de Educação (PNE/2014). No Distrito Federal, a educação foi debatida na CONAE etapa Distrital (2013), nas Conferências de Educação promovidas pelo Sindicato dos Professores do Distrito Federal e nas Conferências Distrital de Educação (2014 e 2016).

Recentemente, a mobilização nacional em razão da tramitação do PNE no Congresso Nacional teve como um dos pontos centrais a discussão do Sistema Nacional de Educação (SNE). O regime de colaboração previsto na Constituição Federal (CF) não tem conseguido efetivar as condições necessárias para o asseguramento do direito à educação a toda população brasileira e a qualidade educacional do serviço prestado pelo Estado tem sido questionada. Muito do debate da área tem apontado para a constituição do SNE como estratégia para a ampliação e melhoria dos serviços e da qualidade educacional.

O Fórum Distrital de Educação (FDE), órgão colegiado instituído pela Lei de Gestão Democrática e formado por representantes do Estado e da Sociedade Civil, capitaneou o debate, previsto no Plano Distrital de Educação, ocorrido na II Conferência Distrital de Educação em torno das Leis sobre o Sistema Distrital de Ensino

(SDE), o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), além de minuta que dispõe sobre os critérios de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ). Essa base legal foi entendida como fundamental para a consolidação do sistema educacional do Distrito Federal.

Este artigo parte da perspectiva de que as propostas (e implantação) do SDE e da LRE podem contribuir para a defesa da educação no atual cenário de crise capitalista e crise política, e diante do avanço conservador neoliberal que impõem a redução do Estado como prestador de serviços. Ao se desresponsabilizar, o Estado fere a ética. A inclusão social afirma-se no campo da ética, e é um ato de justiça².

Elaborado a partir de estudo e reflexão crítica de propostas legislativas nacionais, o presente trabalho analisa as suas possibilidades e fragilidades. Assim, apresenta-se brevemente a relação entre emancipação e educação; expõem-se as características da educação brasileira; analisam-se as principais propostas de LRE que pautam o debate nacional; e se compartilha o que, acredita-se, sejam os pilares necessários à constituição de uma educação que efetivamente assegure o direito à educação a todos e a cada um dos brasilienses, colaborando para a emancipação humana.

Ética, Emancipação e Educação

Emancipação e educação são relacionadas em muitos estudos. Compreender cada uma dessas dimensões e seus significados implica em buscar definições, filiações e explicitar as distintas compreensões que as fundamentam. Partir da fundamentação filosófica da emancipação e analisar criticamente a educação brasileira pode ajudar na definição desses termos.

Emancipação enquanto categoria, expressa em algumas obras de Marx³, refere-se à supressão da alienação e a uma transformação social profunda. Para Marx (2004) a alienação surge do trabalho alienado, donde se deduz “todas as categorias da Economia Política, e em cada uma, isto é, comércio, competição, capital, dinheiro, descobriremos só uma expressão particular e ampliada desses elementos fundamentais” (MARX, 2004, p. 37). Para o autor, o trabalho alienado e a contradição capital-trabalho promovem a desumanização. A emancipação humana estaria vinculada à emancipação política que implica na superação do individualismo e das determinações impostas pelo Estado. Nessa empreitada, a educação é chamada a colaborar por meio de “duplo ato revolucionário”. Primeiro, um “ato de natureza política, através do qual o proletariado possa alcançar o poder político (...) e um segundo ato marcadamente social, uma revolução social através do qual se

possa transformar radicalmente a forma de sociabilidade” (PINHO, 2009, p.08).

Carvalho (2004) relaciona educação à cidadania, entendida como titularidade de direitos civis, políticos e, especialmente, os sociais. Para o autor, haveria uma cidadania incompleta quando algum tipo de direito não conseguisse ser exercido pelo cidadão. A educação é quase pré-requisito para a vivência e exercício dos demais direitos. Uma educação de qualidade permite o exercício de outros direitos: cultura, esporte, lazer, segurança, segurança alimentar, acesso à tecnologia e informação, dentre outros. E a ausência de população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à democrática construção da cidadania civil e política (CARVALHO, 2004).

Entretanto, a contribuição da educação para uma nova sociedade tem limites. Não há como negar sua vinculação à ordem social. A educação é fruto de uma política educacional, objeto de disputa em um Estado que tanto precisa reforçar as políticas sociais no cenário internacional de capitalismo financeiro em crise, quanto na perspectiva neoliberal de funcionamento. No caso da educação brasileira, constituir o Sistema Nacional de Educação e efetivar o pacto federativo pela educação requer a articulação dos sistemas estaduais e municipais, o fortalecimento do financiamento e a distribuição adequada conforme as responsabilidades e enfrentamento à tendência de ataque aos direitos dos trabalhadores.

A trajetória brasileira dos direitos teve sua maior expressão na Constituição Federal de 1988, que fomentou prestação de serviços universais e intervenções de políticas afirmativas para que os direitos pudessem ser assegurados a todos. Para tanto, fez-se necessário fortes políticas sociais e sistemas de garantias para reverter nosso quadro de acentuadas desigualdades. Entretanto, há tendência das políticas sociais setoriais de se elitizarem e privilegiarem mais certos grupos (PEREIRA, 1996). A garantia de provimento dos direitos pelo Estado é a possibilidade de superação da nossa histórica desigualdade. Somente a radicalidade das políticas sociais a todo o conjunto da população pode assegurar um mínimo de justiça social e qualidade de vida.

Para além do território e marco legal brasileiro, a educação vem sendo entendida como recurso fundamental das sociedades republicanas e democráticas. Sua universalização se deu tensionada tanto pelos benefícios na formação do proletário como pelos benefícios que a escolaridade traz à sociedade e ao sujeito. Hoje, quanto mais amplo o acesso à educação por todos os segmentos de uma sociedade, quanto mais anos de escolaridade um povo tem, mais desenvolvido é considerado o país. E a escolaridade ampla de toda a população sinaliza um projeto social comprometido com a igualdade e os direitos sociais.

Na literatura sobre as políticas sociais, há consenso

de que a melhor maneira construída pelo Estado em assegurar o direito à educação é por meio da prestação direta de serviço público, gratuito, laico, universal e de qualidade. Essa é a forma como as políticas públicas e sistemas de garantia de direitos têm sido implementados. Para Pélaez (2003), as formas recorrentes de intervenção pública do Estado para assegurar os direitos são: i. regulação das atividades privadas; ii. transferência de recursos para o beneficiário ou instituições privadas; e, iii. a provisão direta de bens e serviços. Para o autor, somente por meio da provisão direta de bens e serviços é que se garante o bem-estar social.

Entretanto, há uma tendência do Estado a recorrer ao mercado e à iniciativa privada para assegurar direitos. Quando essa tendência se concretiza, ocorre a mercantilização e a privatização dos direitos. Para Adrião (2014), precisa-se controlar a presença do setor privado na educação pública, através de: assessorias e consultorias privadas com ou sem fins lucrativos; adoção dos chamados “sistemas privados de ensino” e materiais educativos; e, subvenção pública à instituição privada por meio de recursos públicos. A LRE intenta retomar para o Estado a responsabilidade na oferta e garantia do direito à educação. Os Estados que alcançaram o bem-estar público nas sociedades modernas optaram por provisão de bens universalista e igualitária.

Complementando, Pierson (1991) afirma que a busca por cobertura universal pode ocorrer segundo o tipo de Estado defendido, entretanto, a provisão universalista nunca foi consenso pacífico. Pereira (2009) também defende a provisão universalista, mas alerta sobre a tensão no alcance da cobertura dos serviços e da orientação do regime político prevalecente no Estado. “No século XIX os reformadores sociais da esquerda europeia defendiam medidas de proteção social que incluíssem todos indistintamente, enquanto os liberais-conservadores rechaçavam essa ideia por considerá-la esbanjadora” (PEREIRA, 2009, p. 6). Nos polos extremos dessa dualidade está, de um lado, a compreensão de que a sociedade para existir necessita de um conjunto de relações de interdependência e solidariedade que reconhece a cidadania e a defende para todos e cada um, constituindo um conjunto de dispositivos montados para responder a esse espírito de igualdade. Do outro, há a interpretação de que o mercado e a sociedade são, na medida do possível, justos e, portanto, pode-se delegar a este a aquisição de direitos. É esse embate que tensiona a orientação universalista pública versus a privatista e focalizada.

O direito à educação no federalismo pactuado na CF de 1988 avançou nesse sentido. Mas sua efetivação tem gerado descontinuidades e tensões no contexto brasileiro contemporâneo, visto que a educação brasileira apresenta enormes desigualdades. O Brasil tem apenas 8,3 anos de escolaridade média, conta ainda

com 14 milhões de analfabetos e taxa de escolarização líquida de apenas 50% na faixa etária de 15 a 17 anos no ensino médio (Observatório do PNE). Em 2013, tínhamos 50.042.448 estudantes matriculados na educação básica e 7.526.681 matriculados na educação superior, somando um total de 57.569.129 matrículas (MEC, 2013a). Todos estudando 200 dias úteis por, no mínimo, 4 horas diárias nas salas de aula. Dos 29,1 milhões de estudantes do ensino fundamental em 2013, 17,4 milhões eram beneficiários do Programa Bolsa Família. Das 185 mil escolas brasileiras, 164 mil tinham estudantes em situação de pobreza. São justamente esses que apresentam um percurso escolar diferenciado, eivado de repetência, distorção idade/série e evasão (DUARTE, 2013).

O Distrito Federal tem indicadores educacionais positivos quando comparados com os nacionais. Detém a menor taxa de analfabetismo adulto, sendo considerado Território Livre do Analfabetismo. Em 2014 tinha a maior taxa de escolaridade nacional, apresentando 97,8% no EF, 90,4% de matrícula bruta no EM e 70,4% de taxa líquida (Observatório da Educação). Entretanto, apresentava a segunda maior taxa de reprovação do país.

As desigualdades educacionais apresentadas precisam ser compreendidas como violadoras da ética. Escolas e sistemas educacionais que não asseguram igualdades corrompem o princípio ético e republicano de direitos e cidadania. Quando as desigualdades são persistentes exigem ação mais efetiva a partir de marcos legais que asseguram responsabilidade e condições para a universalização dos direitos. É nessa perspectiva que se intenta constituir o SDE e alcançar as metas propostas no Plano Distrital de Educação (PDE). Essa necessidade decorre do pacto federativo brasileiro que, da forma que vem se concretizando, tende a prejudicar a efetividade das ações do Estado na provisão das políticas públicas (ARRETCHE, 2010). A CF deixou espaço para distorções nas responsabilidades e recursos distribuídos entre os entes federados e, assim, a prestação de serviços educacionais públicos está marcada pela oferta “ao mesmo tempo progressiva e limitada da União em matéria de educação e se articula com a descentralização do ensino e com o regime federativo” (CURY, 2007, p. 833).

O pacto federativo brasileiro é delineado na própria Constituição e as competências e participação dos entes federados na prestação dos serviços educacionais figura desde a primeira Constituição da República, em 1891 (CURY, 2007, p. 833). No atual regime de colaboração, à União cabe a oferta do ensino superior, função redistributiva e supletiva, de forma a equalizar as oportunidades. Aos estados cabe a oferta do ensino fundamental e médio; e aos municípios a oferta do ensino

fundamental e educação infantil. O DF cumpre as responsabilidades de município e de estado, sendo mais importante ainda a articulação de um sistema educacional integrado, com fluxo contínuo e maior plasticidade.

A Constituição definiu 25% das receitas dos impostos e transferências para a educação, dos quais 4/5 ficam vinculados ao FUNDEB e são redistribuídos por matrícula aos entes federados por meio do Custo Aluno. Em 2015, o Custo Aluno da educação básica pública foi de R\$ 2.545,31 anuais, R\$ 212,10 ao mês⁴. Fica clara a incapacidade desse financiamento por si só. Carreira e Pinto (2007) vêm defendendo o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como novo patamar de financiamento para a educação básica. O Conselho Nacional de Educação adotou o CAQ⁵, que prevê em seu custo os insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira padrão de qualidade – diminuição do número de alunos por turma, remuneração e formação adequada aos profissionais da educação, oferta de materiais didáticos, salas de informática, biblioteca e salas de ciência. Essas são dimensões indispensáveis a fim de oferecer as condições institucionais necessárias à escola para enfrentar os percursos escolares diferenciados por classe social, região, território e raça/etnia. Carreira e Pinto (2007) também propõe, um patamar intermediário de financiamento, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) de modo que se alcance progressivamente o CAQ e os 10% do PIB em investimentos na Educação até 2024, como prevê o PNE. Essas precisam ser a referência para o financiamento da educação.

No Distrito Federal, o Fundo Constitucional complementa os recursos destinados à educação, ampliando os recursos gastos com educação de 3,76% para 6,12% da receita orçamentária própria, contando, para isso, com os recursos destinados ao DF pelo Fundo Constitucional. Somente desse modo conseguiremos um sistema que balize financiamento adequado e viabilize as condições objetivas para a valorização e formação dos profissionais da educação e a qualidade da educação.

Lei de Responsabilidade Educacional: Expectativas e Propostas

Na esfera Federal, a construção da Lei de Responsabilidade Educacional é objeto de mais de 20 projetos de leis que tramitam tanto na Câmara Federal como no Senado desde 2006. Foi constituída, em 2011, Comissão Especial para apreciar e consolidar uma proposta. Dentre as ações da Comissão Especial, destacam-se mais de uma dezena de reuniões, audiências públicas com especialistas, parlamentares e gestores, além de representantes dos movimentos sociais ligados à educação, à academia e às organizações de classe. No final de 2013, o Deputado Raul Henry apresentou projeto substitutivo

definindo padrão de qualidade na educação, regras para as ações supletivas da União, responsabilidades dos entes e agentes políticos com o desempenho dos estudantes e a criação da ação civil pública de responsabilidade educacional.

Em 2015, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República também apresentou proposta de Lei de Responsabilidade Educacional incorporando, além da proposta do Deputado Raul Henry, novas perspectivas ao debate, definindo a responsabilidade educacional do gestor da educação, dos entes da Federação, do agente político, da sociedade, do profissional da educação, da família e do estudante. Dessa forma, definindo a situação de irresponsabilidade educacional, instrumentos de controle, de resgate, o padrão de qualidade vinculados, direta e indiretamente ao PNE, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referência para o financiamento do padrão de qualidade, desempenho crítico e mecanismos de cooperação do Sistema Nacional de Educação e os instrumentos de controle.

A LRE elaborada pelo FDE e debatida na II Conferência Distrital de Educação dispõe sobre a responsabilidade educacional no Distrito Federal à luz do debate nacional. Intenta estabelecer o conjunto de normas de responsabilidade educacional. Entende que a responsabilidade educacional é de toda a sociedade e não apenas dos gestores e, também, define o papel e responsabilidade do GDF, da sociedade, dos agentes políticos, dos gestores da educação, dos profissionais da educação, da família e dos estudantes. Desse modo, pretende comprometer cada um e todos os envolvidos, deixando claro que uma educação de qualidade social não se constrói isoladamente, ao mesmo tempo que impede a terceirização de responsabilidades de qualquer dos envolvidos. Uma educação pública de qualidade precisa ser construída em cooperação, e responsabilidades precisam ser compartilhadas.

Também inova ao detalhar o padrão de qualidade como tributário da garantia de: formação inicial e continuada dos profissionais, plano de carreira, jornada de trabalho com garantia de espaço/tempo para as atividades de planejamento e estudo coletivo, condições de infraestrutura e funcionamento das escolas, atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, educação infantil pública, atendimento universal do ensino regular obrigatório de 4 a 17 anos, prioritariamente em tempo integral, com jornada escolar de pelo menos sete horas diárias; atendimento educacional especializado gratuito aos estudantes com deficiência, oferta de EJA, de ensino noturno regular, projetos interventivos, transporte para os estudantes, tanto na zona urbana como na rural; sistema nacional de avaliação e incentivo à produção científica, artística e literária dos profissionais da educação e da comunidade local, visando a sua

utilização em sala de aula. Essas são condições que dão materialidade à ética, e à responsabilidade na prestação dos serviços educacionais.

Em coerência à responsabilização de toda a sociedade, define que o controle da educação pública do DF compete tanto à sociedade civil organizada quanto aos órgãos de controle, recomendando ação popular e/ou ação civil pública toda vez que houver risco ou violação da plena efetivação do direito à educação básica pública.

Ao reconhecer que a qualidade educacional é fortemente tributária de seu financiamento, recomenda, explicitamente, o acompanhamento na aplicação do percentual constitucional mínimo, a aplicação de recursos em desacordo com a legislação vigente, ou o descumprimento do Custo Aluno Qualidade e do Custo Aluno Qualidade Inicial. Nesse ponto, atribui o controle da execução das receitas ao FDE, Conselho de Educação do Distrito Federal, Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Conselho de Alimentação Escolar.

Por fim, cabe destacar a opção de não vincular a responsabilidade educacional ao cumprimento de metas de proficiência nos sistemas de avaliações. O mau desempenho escolar deve servir à reorientação das políticas públicas e apoio às escolas com desempenho crítico e não à premiação ou retaliação. Essa opção parte do princípio de que o desempenho das escolas e dos estudantes é multideterminado. Dessa forma, reconhece o forte impacto que as condições socioeconômicas das famílias e dos estudantes têm sobre o desempenho acadêmico. Ao fazer essa opção, entende que o mau desempenho escolar precisa ser apoiado por meio de aportes de programas, ações e políticas públicas. A educação não é mérito, é direito! Assim, não é possível delegar ou terceirizar aos que já sofrem as violações que a situação de pobreza impõe, a responsabilidade pela qualidade de sua escolaridade.

Com a perspectiva compartilhada nesse artigo, espera-se que a LRE contribua na garantia do direito subjetivo de todas e cada uma das pessoas à educação pública de qualidade.

Considerações Finais

A regulamentação proposta pela LRE atende à necessidade de se objetivar condutas potencialmente dolosas à educação pública. Essas condutas não são unicamente de agentes políticos e gestores da educação, mas envolvem toda a sociedade – profissionais da educação, famílias e estudantes. Toda a sociedade precisa se articular na defesa da educação pública de qualidade. A opção por compartilhar e atribuir responsabilidades é tributária da ética e da ideia de que é possível identificar

condutas prejudiciais em todos os níveis, passíveis de punição. Também salvaguarda cada segmento, esclarecendo o que compõe a qualidade da educação e permitindo que toda a sociedade contribua e zele pela educação pública de qualidade.

Resgatando a importância da educação para emancipação política de uma sociedade, a responsabilidade educacional deve contribuir para o enfrentamento de perspectivas conservadoras e neoliberais sobre as condições institucionais. Ela deve proporcionar educação de forma equânime, e alçar a educação ao papel que vem sendo chamada a executar: melhorar as condições de vida da população, especialmente a em situação de pobreza, a fim de que se constitua em emancipação política e social dos brasilienses.

Ao centrar esforços nos mecanismos de controle do cumprimento de financiamento adequado, impõe o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e a implementação do CAQi como forma de reajuste progressivo para se alcançar os 6,12% das receitas orçamentárias do DF. Ao prever instrumentos e instâncias de controle, instrumentaliza a sociedade para a concretização do direito fundamental da educação.

Por fim, cabe destacar que a LRE integra um conjunto de dispositivos legais que pretendem organizar o SDE. Por meio de ampla participação, o PDE exigiu o aprimoramento das seguintes Leis: Lei de Gestão Democrática (LGD), incluída a criação do Conselho de Representantes dos Conselhos Escolares (CRECE) e sobre os Projetos de Lei que disciplinam o Sistema Distrital de Educação (SDE), a Política de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), além de minuta que dispõe sobre os critérios de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ). Esses marcos legais complementam a organização proposta no SDE e asseguram democratização de oportunidades e padrão de qualidade na educação básica no DF.

A LRE, ao dialogar com propostas existentes e passar por revisão democrática em conferência, incorpora e propõe um conjunto de inovações institucionais destinadas a contribuir para o debate educacional e assegurar uma educação pública, universal, laica, gratuita e de qualidade social para efetiva contribuição para a emancipação humana sob a égide da ética. ■

Notas

- ¹ Há vasta produção de filósofos sobre a relação entre educação e emancipação. Dentre eles, destaca-se aqui Kant, Marx e Adorno.
- ² Declaração da Ilha do Fundão, fruto do Seminário Nacional sobre Preconceito, Inclusão e Deficiência realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, no Rio de Janeiro, entre 16 e 19 de maio de 2005.
- ³ Aqui nos referimos especificamente à Ideologia Alemã e Manuscritos Econômicos Filosóficos
- ⁴ Portaria Interministerial MEC/MF Nº8, de 05 de novembro de 2015 – DOU Nº 212, sexta-feira, 6 de novembro de 2015.
- ⁵ Ver Parecer CNE/CEB nº 8/2010 (ainda não aprovado pelo MEC) http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192

Referências bibliográficas

- ADRIÃO, Thereza. **Escolas charters nos EUA**: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. *Educação e Filosofia Uberlândia*, v. 28, n. especial, p. 263-282, 2014. ISSN 0102-6801. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/24613/15303>
- ARRETICHE, M. **Federalism and territorial equality**: a contradiction in terms? *Dados, Rio de Janeiro*, v. 5, Selected Edition 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0011-2582010000100002-&script=sci_arttext
- BUBER, M. **Eu e Tu**. São Paulo: Centauro, 2001.
- CARREIRA, D. e PINTO, J. M. R. **Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização, 2002.
- CURY, Carlos. R. J. **Estado e políticas de financiamento em educação**. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
- CNE. **Parecer CNE/CEB nº 08/2010** - Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.
- DUARTE, Natalia. S. **O impacto da pobreza no Ideb**: um estudo multinível. Rev. Bras. Estud. Pedagog. [online]. 2013, vol.94, n.237, pp. 343-363. ISSN 2176-6681. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S2176-66812013000200002>>
- MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004
- MEC. **Sinopse da Educação Básica**. Brasília: Ministério da Educação, 2013a.
- _____. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 5 de novembro de 2015** - Dispõe sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, na forma prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inciso IV, da Lei nº 11.494, de 2007, fica definido em R\$ 2.545,31 (dois mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e um centavos), para o exercício de 2015.
- PELÁEZ, F. J. **Derechos Sociales**: Teoría e ideologia. Madrid: Tecnos, 2003.
- PEREIRA, Potyara. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**. Brasília: Thesaurus, 1996.
- _____. **Políticas Sociais**: Focalização X Universalização. In: Boletim Politizando nº 1, Brasília: Neppos, 2009.
- PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991(tradução livre).
- PINHO, M. T. B.. **Ideologia, Educação e Emancipação Humana em Marx, Lukács e Mészáros**. In: Realismo e Emancipação Humana. Um Outro Mundo é Possível?, Niterói: UFF, 2009.

Bibliografia Complementar

- CURY, Carlos. R. J. **Sistema nacional de educação**: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc. [online]. 2008, vol.29, n.105, pp. 1187-1209. ISSN 1678-4626. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>>.
- MEC. **Educação brasileira**: indicadores e desafios: documentos de consulta / Organizado pelo Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva, Secretaria Executiva Adjunta, 2013b.

■ Avaliação externa: Das políticas de responsabilização à proposta contrarregulatória de qualidade negociada

 Elisângela Teixeira Gomes Dias*

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar as implicações das políticas de responsabilização (*accountability*) para o trabalho docente, no contexto do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal – LRE-DF. Políticas de responsabilização são embasadas pela concepção de qualidade mercadológica, expressa por índices compostos por variáveis objetivas e mensuráveis. Esse tipo de abordagem da qualidade educacional pode ser fundamentada a partir de três elementos: i) medição do desempenho dos estudantes (avaliações externas); ii) publicização dos resultados; e iii) recompensa (pagamento por mérito) ou sanções baseadas nas medidas de desempenho realizadas. Para o que este trabalho se propõe, portanto, é discutida a emergência do Estado-regulador e do Estado-avaliador, o cenário atual da regulação e suas distorções, para então refletir acerca de uma proposta contrarregulatória, ancorada na qualidade negociada, e sua possibilidade de diálogo com a LRE-DF. Trata-se de um modo de resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade escolar, o que implica uma relação de interdependência, em que a análise integrada dos resultados de diferentes avaliações e outros fatores que compõem o conjunto de indicadores traçados possibilita a promoção de intervenções contextualizadas e adequadas à realidade social, o que repercute na qualidade do ensino.

Palavras-chave: Avaliação externa. Políticas de responsabilização. Qualidade negociada. Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal.

* Elisângela Teixeira Gomes Dias é doutora pela UnB, mestre em Psicologia Educacional pela Universidade Católica de Brasília. Possui especialização em Psicopedagogia e graduação em Pedagogia pela Universidade Católica de Brasília. Diretora Geral da Faculdade LS - Taguatinga/DF. Professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Integrante do Grupo de Pesquisa Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico - GEPA.

Para início de conversa

A normatização da avaliação como política de governo foi acentuada nos anos de 1980 e 1990 com a expansão e a universalização da Educação Básica, o que foi se constituindo como uma nova ordem de direitos que demandou a atuação do Estado. Com isso, ao mesmo tempo em que a educação torna-se um espaço para construção da cidadania, novas competências são exigidas ao trabalhador moderno, como responsabilidade, iniciativa, dedicação, capacidade de aprender a aprender e de trabalhar em equipe, dentre outras.

A retórica oficial é a de qualidade e excelência, mas estes termos são usados para abrandar a ideia de produtividade, segundo a lógica do mercado: aumentar a quantidade de rendimentos, com menores custos (DIAS SOBRINHO, 1998). É neste cenário, ligado ao contexto de crise do Estado desenvolvimentista e ao movimento reformista da década de 1990, que os exames externos são introduzidos como regulação da Educação Básica no Brasil, produzindo significativas mudanças na área educacional e na própria orientação das políticas públicas para a educação. Portanto, a montagem do sistema nacional de avaliação, efetivado por meio da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), serviu para atender a lógica do mercado capitalista, embebida no discurso da transparência das instituições públicas (*accountability*) e colocando temas como equidade e qualidade em evidência. E, ao adotar essa lógica mercadológica, a educação escolar torna-se também mercadoria, o que dificulta, do ponto de vista da implementação de políticas públicas e de programas, dadas as circunstâncias sociais, pensar uma educação escolar que seja a antítese do modo de produção.

De forma geral, um conjunto significativo de pesquisas produzidas nas últimas décadas evidencia a tendência da adoção de exames externos de rendimento dos estudantes, nos moldes conduzidos pelo governo federal brasileiro, como parâmetro nuclear da gestão da educação nos sistemas estaduais e municipais. A emergência da regulação avaliativa na Educação Básica proporcionou um novo paradigma de gestão educacional e, gradativamente, difunde uma nova “cultura de avaliação”, pautada em ranqueamentos, produtivismo, notas, escalas, etc., na rede de escolas. Além disso, prevalece a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho dos estudantes.

O objetivo desse texto é, portanto, analisar as implicações dessas políticas de responsabilização para o trabalho docente, considerando a tramitação, desde 2016 na Câmara Legislativa do Distrito Federal, de Projeto de Lei que dispõe acerca da responsabilidade educacional

(Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal – LRE-DF). Para tanto, discute-se a emergência do Estado-regulador e do Estado-avaliador, o cenário atual da regulação e suas distorções para então refletir acerca de uma proposta contrarregulatória, ancorada na qualidade negociada, e sua possibilidade de diálogo com a LRE-DF.

A emergência do Estado-regulador e do Estado-avaliador nas políticas educacionais brasileiras

Os novos princípios de organização e gestão inspirados pelas filosofias neoliberais ou neoconservadoras que caracterizam uma “Nova Direita” abriram um intenso debate sobre a qualidade da administração pública, em defesa do aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados pelo Estado, o que abrange, naturalmente, a educação. Segundo Clímaco (2005), esse debate também resulta de natureza ideológica entre modelos de gestão política e de concepção de Estado, e entre culturas de administração. A autora assim define os três modelos, ou conceitos, de organização do Estado que estão vigentes. O *Estado Administrador*, responsável pela oferta e gestão da prestação de serviços, estabelecendo orientações e regras para o seu funcionamento, para a utilização dos recursos e mecanismos de controle. O *Estado Avaliador*, que transfere competências para os diferentes níveis da Administração dentro de processos de desconcentração ou de descentralização, responsabilizando as instituições, dotadas de autonomia, pelos resultados que alcançam, promovendo assim certa forma de competitividade entre serviços. O *Estado Regulador*, que busca o controle social por meio de mecanismos de prestação de contas e de publicitação de resultados.

Os anos de 1990 marcam a onda de propostas concretas de modernização e racionalização da Administração Pública em vários países. No Brasil, foi durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) que foi realizada a reforma do Estado brasileiro. A nova política, que estava de acordo com a concepção de Estado regulador e transferidor de recursos, e não como um Estado executor, denotou mudança na própria ação do Estado, arrolando o processo regulatório à privatização e à descentralização.

No entanto, a pesquisa de Freitas, D. (2007) revela que é impropriedade atribuir a exclusiva responsabilidade pela criação das condições que favoreceram a força normativa da regulação via “medida-avaliação-informação” na Educação Básica ao Governo de Fernando Henrique Cardoso. Isto porque os fatores que estimularam o interesse estatal pelas atividades de “medir, avaliar

e informar” foram diversos e estiveram presentes, de alguma maneira, no percurso de 1930 a 1980. Outra constatação é que a ascensão do “Estado-avaliador” no Brasil não pode ser explicada como produto apenas da reforma do Estado, uma vez que o que ocorreu foi uma reforma da administração pública.

Como estratégia de modernização conservadora da educação, a regulação avaliativa centralizada regeu-se por “princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a prestação de contas na perspectiva de uma lógica de mercado, com o que essa regulação deixou de ser regida por uma lógica republicana” (FREITAS, D. 1995, p. 14).

No Brasil, estas medidas, no que se refere às políticas de avaliação da Educação Básica, desde o texto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), são de ordem técnica e também política. O artigo 206 considera a “garantia de padrão de qualidade” um dos princípios basilares do ensino. Essa qualidade, conforme o artigo 209, aparece como condição do ensino livre à iniciativa privada e como resultante de processos de indicação de resultados (art. 214), o que indica melhorias aferidas na medida em que os resultados dos testes padronizados, aplicados em larga escala, é o que define a qualidade da educação.

A Conferência Mundial sobre “Educação para Todos”, realizada em Jomtien em março de 1990, desembocou na construção do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, o qual materializou o alinhamento do Brasil às premissas ditadas pelos países centrais na referida conferência, acenando para aceitação das recomendações de políticas coadunadas com as diretrizes estabelecidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

A LDB nº. 9.394/96 consolidou bandeiras já postas no conjunto de dispositivos no capítulo da educação da Constituição Federal de 1988, redefinindo o papel do Estado. A avaliação passa a ser o principal mecanismo das políticas educacionais para aferir, controlar e regular o ensino, sendo competência da União, sob o regime de colaboração recíproca com os entes federados, conforme dispõe o artigo 9º.

Como consequência, a avaliação torna-se o eixo nodal da LDB, demarcando e instituindo um caminho para a construção de um sistema nacional de avaliação no lugar de um sistema nacional de educação (CURY, 1998; SAVIANI, 2006). Reforça-se, ainda, a descentralização e a autonomia escolar com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundef, e com a Lei nº 10.172, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual estabelece a avaliação externa como medida da qualidade do ensino.

Com isso, o Saeb, que até então apresentava

institucionalização incipiente e fundamento legal provisório, passa a ser orientado para o monitoramento da ação reguladora da administração federal (FREITAS, D. 2007) e outros exames são instituídos para os estudantes do ensino médio (Exame Nacional do Ensino Médio – Enem) e para os da educação de jovens e adultos (Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja). Soma-se a esse cenário a tentativa de se estabelecer um currículo mínimo, em âmbito nacional (Parâmetros Curriculares Nacionais), em 1997, e o estímulo à ampliação do ensino fundamental para nove anos.

Cabe assinalar que os governos subsequentes - Governo Lula em seus dois mandatos (2003-2010) e o Governo Dilma - potencializaram a força normativa e legitimaram a sua opção no campo educacional por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e pautada em princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizam a administração gerencial na visão da teoria da responsabilização (*accountability*).

Nesse modelo, o Estado utiliza a avaliação, mais notoriamente os exames em larga escala, para legitimar suas políticas, controlar e intervir no funcionamento das instituições educacionais. Esse controle se intensifica com a globalização, pois se supõe que para sobreviver em um mundo considerado “competitivo” é preciso atender às demandas do mercado que estabelecem novas concepções, como: indicadores de rendimento, índices de qualidade, eficiência e eficácia de processos, avaliação por resultados.

O cenário da regulação

A constatação de altos índices de repetência e evasão, principalmente entre crianças e jovens das regiões mais pobres do país, atribuía a qualidade do ensino à regularização do fluxo escolar. Esse problema, vivido nas últimas duas décadas do século XX, trouxe encaminhamentos diferenciados e, por vezes, contraditórios para as políticas públicas de educação, colocando a avaliação formal em cena.

Observa-se, conseqüentemente, uma transformação progressiva do discurso dominante sobre a escola, acarretando novas tentativas de organização do trabalho escolar, como a adoção de várias experiências de ciclo e progressão continuada no Brasil. O fracasso escolar, antes tido como exclusivamente do estudante, agora é atribuído à insuficiência dos recursos das escolas, e principalmente ao despreparo dos professores, ou mesmo à lógica confusa de um sistema globalmente deficiente (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1998).

As medidas implementadas por meio da adoção de sistemas de ciclo, progressão continuada e programas

de aceleração da aprendizagem atenuaram, gradativamente, o problema do fluxo, o que não significou aprendizagem para todos os estudantes. Ao contrário, essas práticas foram confundidas com promoção automática e serviram para legitimar as desigualdades sociais, transferindo para a escola toda a responsabilidade pela melhoria do ensino.

Tal consequência tem sido comprovada pelos resultados dos exames externos, sistematizados no Brasil a partir da década de 1990, os quais revelam baixos índices de proficiência nas disciplinas avaliadas. A qualidade da educação escolar passa então a ser vinculada ao resultado de testes padronizados, os quais combinam atualmente os dois fatores: fluxo e desempenho escolar, como faz o Ideb.

A qualidade, assim como a avaliação, tem se transformado numa espécie de amuleto capaz de resolver a crise que abate a educação desde os primórdios; basta combiná-las (de diferentes maneiras) e invocá-las para que, como num passe de mágica, se apresentem propostas milagrosas. É como se a qualidade e a avaliação fossem conceitos unívocos e consensuais.

A concepção de qualidade mercadológica expressa por índices compostos por variáveis objetivas e mensuráveis, em que expectativas de aprendizagens são traduzidas em matrizes de referências dos exames nacionais, constitui o atual cenário da regulação. A lógica defendida é a do resultado, amparada pela ideologia do mérito, e que acarreta na responsabilização vertical e individual de escolas, professores e estudantes.

E mesmo com posicionamentos contrários ao uso dos resultados das avaliações externas com esse fim desde o início de sua implementação no país, Gatti e Barreto (2009) constatam que esse modelo vem consolidando uma cultura de avaliação educacional em torno da teoria da responsabilização (*accountability*). Um fenômeno recorrente nos sistemas educacionais de outros países, principalmente o norte-americano, o qual tem sido alvo de inúmeras críticas, inclusive por aqueles que colaboraram para a implantação e consolidação desse modelo, como Ravitch¹ (2011). Esses atos de responsabilização a partir da fixação de padrões educacionais e metas de desempenho para escolas e redes geram distorções de diferentes ordens que vem sendo objeto de análise de pesquisas produzidas nas últimas décadas.

As distorções

No atual cenário da regulação, a avaliação educacional é confundida com as medições, como se fosse possível esgotar ou apreender toda a complexidade e multidimensionalidade da aprendizagem e do desenvolvimento humano por meio de métricas. A avaliação é definida a partir de uma visão classificatória, em que

o erro é resultado do desconhecimento, revelador se o estudante está “apto” ou “não apto”, por isso deve ser substituído pelo acerto, que implica elevação dos índices de proficiência. Metas são definidas em meio a ambivalências entre o saber e não saber, positivo e negativo, na perspectiva da substituição da heterogeneidade real por uma homogeneidade idealizada. O exame é considerado avaliação, por isso a preocupação está em torno do aprimoramento de técnicas de mensuração, em defesa da objetividade na busca de uma suposta neutralidade. O importante é examinar aquilo que um grupo de especialistas eleito considera ser necessário para aprender. Nessa lógica, acredita-se que as habilidades que compõem as matrizes dos testes, alinhadas a partir de um currículo considerado mínimo, mobilizam os professores para ensinarem nessa direção e, com isso, garante-se a qualidade tão almejada, cujo produto será a formação de “cidadãos” competitivos e preparados para atender às necessidades do mercado.

Freitas, L. (2011b) faz uma análise rigorosa de como o sistema de responsabilização (*accountability*), composto por três elementos (medição do desempenho dos estudantes, publicização dos resultados e recompensa ou sanções baseadas em alguma medida de desempenho – pagamento por mérito) tem impactado as políticas públicas de avaliação no país. Ele destaca, como exemplo, a atual proposta da ONG Parceiros da Educação ao sugerir que o Brasil deva copiar o sistema de “*charters schools*”² dos Estados Unidos, proposta que representa um mecanismo para a privatização do sistema público por meio de “gestão autônoma da Educação Básica”.

Esses sistemas de avaliação, “contaminados” pelas políticas internacionais, incorporam a lógica dos negócios e do mercado ao adotar como princípio o uso de responsabilização e meritocracia³ na área educacional. Prova disso é que a maior parte das Secretarias de Estado da Educação do país, como as do Acre, Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina, tratam como prioridade a elaboração, discussão e adoção de mecanismos de meritocracia para professores e outros profissionais do setor que conseguirem melhorar seus indicadores de qualidade, prática já institucionalizada nos estados de Amazonas, Ceará, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco.

Dias (2014), ao fazer uma ampla análise da produção científica sobre a temática da avaliação externa no período de 2002 a 2011, mapeou um inventário significativo de pesquisas que abordaram as políticas de responsabilização. Essas pesquisas podem ser discutidas em três grupos.

As políticas de avaliação externa propostas em âmbito federal foram objeto de estudo e análise das pesquisas do primeiro grupo, as quais indicaram, em linhas

gerais, que existe um hiato entre a construção, a disseminação de indicadores educacionais e o processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Há, neste sentido, a necessidade de revisão da concepção subjacente às políticas de avaliação externa e da forma como vem sendo conduzidas. Entretanto, a maior parte dos estudos, apesar de indicar mudanças em diferentes aspectos das avaliações aplicadas em larga escala, mantém uma postura hegemônica ao validarem o discurso do poder público na medida em que os argumentos usados não são significativos a ponto de apresentar alternativas para romper com a visão de responsabilização.

O segundo grupo de pesquisas analisou como os exames externos são desdobrados no âmbito da instância estadual ou municipal. Em linhas gerais, revelam que estes são tomados como uma das medidas usadas pelo governo para implementar medidas empresariais como solução dos problemas educacionais, na visão da responsabilização, e extraem do professor o controle do processo de avaliação do ensino e da aprendizagem ou regulam o ensino pela lógica do controle. Embora algumas investigações discutam a inquietação que há entre os educadores e teçam críticas quanto à forma, às concepções subjacentes, à constituição desses sistemas e seus efeitos negativos na prática pedagógica, novamente foi observada a defesa pelo uso da avaliação externa como ferramenta estratégica da gestão do sistema para melhoria de indicadores educacionais. A tônica é a indução de resultados atrelados à política de incentivo e premiação, com o propósito de motivar os agentes envolvidos no processo educacional. O discurso permanece difundindo a falsa ideia de que o investimento em exames externos na visão da responsabilização gera a tão desejada qualidade do sistema de educação brasileiro. Além disso, é possível perceber que a política de responsabilização forte (*accountability forte*), que alia os exames de desempenho dos estudantes e publicização dos resultados à política de meritocracia, tem avançado nos estados e municípios mais que no âmbito federal.

Quanto aos programas de remuneração por desempenho para professores da Educação Básica, uma das estratégias da política de *accountability*, segundo Cassettari (2008), se desdobram em três diferentes modelos. O primeiro é o *pagamento por mérito individual*, o qual depende de avaliações subjetivas dos professores, provocando disputas e conflitos que interferem de forma negativa no espaço escolar. Por isso este é o modelo mais criticado e menos adotado hoje. O segundo é a *bonificação* a partir dos resultados das escolas. Este modelo também é criticado por incentivar a disputa entre os professores e por ampliar esta competição entre as escolas. Além disso, essa política pode reduzir o

currículo escolar às matrizes de referências dos exames, reforçando a lógica da avaliação classificatória do espaço escolar. O terceiro modelo, que é o mais recente, se baseia nos *conhecimentos e habilidades dos professores aferidos por um único instrumento*, em geral um exame de proficiência, ou envolvendo múltiplos instrumentos, dependendo do consenso sobre quais competências são necessárias para avaliar um bom desempenho profissional.

Como ressalta a autora, apesar do grande debate sobre a remuneração por desempenho na literatura e da falta de estudos conclusivos sobre os seus efeitos, diversos sistemas educacionais brasileiros têm adotado tais programas, o que indica a necessidade de maior reflexão sobre o tema. Além disso, não existem consensos sobre qual seria a melhor maneira de executá-los, pois são inúmeras as dificuldades técnicas tanto em relação ao processo de formulação quanto ao processo de implementação do pagamento por performance. Outra constatação é que não há evidências significativas sobre os resultados da implementação desses programas.

No terceiro grupo, a maioria dos estudos identificados tinha como objetivo analisar os resultados das avaliações externas com foco no desempenho dos estudantes ou de escolas. As pesquisas buscavam compreender as relações entre fatores associados e a proficiência dos estudantes ou os índices (médias) das escolas pesquisadas nos exames externos. A limitação desses estudos está na tentativa de relacionar o desempenho a variáveis isoladas, como gestão, práticas pedagógicas, formação do professor, investimento financeiro dos governos na educação, a municipalização, participação dos pais, política de organização das turmas dentro da escola, nível socioeconômico, desigualdades regionais, infraestrutura (biblioteca, quadra de esportes, laboratório de informática e laboratório de ciências), ou mesmo a elaboração da prova ou forma de condução da aplicação.

É importante destacar que os resultados dessas pesquisas evidenciaram que mesmo analisando determinadas variáveis não eram encontradas diferenças significativas para explicar o desempenho tanto dos estudantes quanto das escolas. Embora algumas evidências fossem positivas, não eram passíveis de generalizações. Mesmo o fator socioeconômico apresenta resultados relevantes para explicar as diferenças de desempenho nos testes padronizados somente quando cruzado com outras variáveis. Da mesma forma, os indicadores de qualidade de um mesmo sistema educacional podem variar dependendo de decisões tomadas a priori, tais como: mudanças nas linhas de corte para escolha dos diferentes níveis de desempenho, ou mudanças na interpretação dos níveis da escala de proficiência.

Há ainda investigações que utilizaram os resultados

para estabelecer comparações de diferentes formas: a eficiência de escolas públicas cicladas e não cicladas, o desempenho de estudantes de um grupo de escolas privadas que tem um sistema próprio de avaliação externa com o desempenho das escolas privadas no Saeb, diferenças de desempenho em exames externos entre alunos declarados pardos ou brancos e os que se consideram negros; o risco de atraso escolar no Brasil com outros três países latinoamericanos, o México, a Argentina e a Colômbia, considerando o nível socioeconômico e a dependência administrativa da escola, controlando os resultados pelo desempenho em leitura dos estudantes utilizando os dados do Pisa (*Programme for International Student Assessment*), entre outros. Esses estudos comparativos, conforme Dias (2014), conseguem perceber diferenças mais significativas, mas que também não são passíveis de generalizações por focalizarem contextos específicos. Ademais, a maioria apresenta problemas metodológicos, principalmente quando compararam grupos com características diferenciadas, específicas, e que acabam não sendo consideradas.

A análise desse conjunto de pesquisas analisadas por Dias (2014) mostra, entre outras questões igualmente relevantes, que as avaliações externas estão mudando a rotina escolar e servem de referência para o direcionamento do currículo. Contudo, os dados gerados não estão sendo devidamente aproveitados pelos professores e gestores para o planejamento de ações que possam, de fato, melhorar o processo de ensino-aprendizagem. Além disso, a maior parte delas aponta que os professores e os gestores sentem-se pressionados pelos resultados dos exames externos e, com isso, é possível observar um estreitamento curricular das disciplinas avaliadas mediante a priorização dos conteúdos que compõem as matrizes de referência dos testes, decorrentes das políticas de meritocracia implementadas por alguns estados. Assim, a avaliação formativa vem perdendo espaço para práticas de avaliação classificatórias, com foco em resultados aferidos de forma objetiva.

Desse modo, pode-se inferir que mudanças somente trarão qualidade ao sistema público de ensino quando as ações entre estado, município e escola forem desenvolvidas em conjunto, reflexão que será ampliada no item seguinte.

Avaliação negociada: proposta contrarregulatória

Freitas, L. (2011b) reconhece que os testes são importantes para o sistema educacional como ferramenta de pesquisa, mas denuncia que eles estão sendo sequestrados pelo mercado e pelo mundo dos negócios que ignoram suas limitações. Esclarece que os testes padronizados não se limitam a aferir conhecimento dos

estudantes. Eles medem também o nível socioeconômico, por isso servem como instrumento importante para o redirecionamento da força de trabalho, fixando *standards* ou padrões como forma de monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, de triar a força de trabalho, além do evidente controle ideológico da educação. Os testes de alto impacto abrem espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria, criando “fluxos” autorizados no interior do aparato educacional.

A avaliação, portanto, não pode ser reduzida a um “exame” ou a outras atividades de controle, confundida com processos de monitoramento, supervisão e auditoria que se limitam, muitas vezes, à fase final e ao resultado em si. A avaliação é mais abrangente, por isso é uma atividade que não tem um fim em si mesma, não é neutra e se desenvolve ao longo da gestão de um programa ou projeto, durante suas diferentes fases. Seu propósito não pode ser selecionar, medir, julgar ou comparar, mas conhecer a realidade e o trabalho realizado para repensar, reorientar, replanejar, reorganizar, renovar e orientar a tomada de decisão.

Villas Boas (2004, 2008) entende que essa avaliação que promove a aprendizagem do estudante e do professor, bem como também o desenvolvimento da instituição educacional, é formativa, a qual se distancia da perspectiva terminal, seletiva e excludente, características da avaliação tradicional. A avaliação formativa tem papel inclusivo por valorizar o estudante e sua aprendizagem.

O processo avaliativo formativo não é inteiramente baseado em critérios, leva em conta o progresso individual do estudante, o esforço nele colocado e outros aspectos não especificados no currículo. Assim, o estudante exerce papel central, atuando ativamente em sua própria aprendizagem, pois é convidado a ser co-responsável pela organização, pelo desenvolvimento e pela avaliação do trabalho.

Mas, “reivindicar do professor uma avaliação contínua e não classificatória já não é mais suficiente, face ao que conhecemos dos mecanismos de avaliação vigentes na escola” (FREITAS, L. *et al.*, 2009, p. 7). O processo de avaliação que se desenvolve no interior de cada instituição educativa é repleto de trocas de momentos formais (normalmente regulamentada por meio de provas, exercícios, questionários e outros instrumentos da mesma natureza e que geram notas, conceitos ou menções) e informais (avaliação mais ligada ao juízo que o professor faz do estudante e que afeta, diretamente, suas práticas em sala de aula e sua interação com este).

Por isso, a avaliação pode configurar-se um mecanismo de inclusão ou exclusão dentro do espaço escolar. Para Freitas, L. (2002), é no âmbito da avaliação informal que está o sucesso ou o fracasso do estudante;

é ela quem decide por sua aprovação ou reprovação, na escola ou na vida. Ele tem defendido as teses que quanto mais se fala em inclusão, mais a exclusão social é legitimada; da mesma forma de que quanto mais se fala em não reprovar formalmente pela nota (adotando estratégias de progressão continuada em redes públicas de ensino, por exemplo), mais os processos de avaliação e reprovação informal são intensificados, com regulação na autoestima dos estudantes.

Analisando os desdobramentos dessas teses, Freitas, L. (2002), então, formula uma última tese afirmando que quanto mais se fala em responsabilizar a escola por um ensino de qualidade para todos, mais a ação da escola é desresponsabilizada pela aprendizagem das camadas populares. Defendendo o “aprender a aprender”, a escola também transfere aos estudantes a responsabilidade por sua aprendizagem, retomando a velha máxima de que se aprende pelo esforço, legitimando, no interior da escola, as diferenças sociais previamente existentes. São dimensões contraditórias que não se limitam ao campo da avaliação, uma vez que espelham as concepções de sociedade e educação que estão por trás das propostas educacionais.

No entanto, o autor alerta que a escola continua sendo espaço de luta, por isso não se pode concluir que ela está irremediavelmente perdida. Mecanismos de resistência à lógica seriada e à avaliação classificatória e excludente, despendidos por todos os atores que compõem a educação e aliados a movimentos sociais que lutam pela emancipação do homem precisam ser pensados e instituídos.

Focalizando o campo da avaliação, é importante destacarmos duas ações positivas para superação das práticas avaliativas, nos limites do atual momento histórico, propostas por Freitas, L. *et al.* (2009). A primeira “é a tomada de consciência a respeito da maneira como o processo de avaliação se dá e de suas relações com a organização do trabalho pedagógico” (p. 30-31). A segunda ação, que se imbrica na primeira, é buscar, na prática, desconstruir o uso da avaliação como agente de legitimação da exclusão social, nos limites da sociedade atual e da organização da escola.

Nessa perspectiva, a avaliação da aprendizagem, realizada no *locus* da sala de aula, atende sua finalidade quando faz um diagnóstico para poder intervir em favor da promoção do desenvolvimento e da aprendizagem dos estudantes, considerando suas singularidades e suas diferentes maneiras de aprender e atuar no mundo.

Já a avaliação do trabalho pedagógico, chamada de avaliação institucional por Freitas, L. *et al.* (2009), é defendida como uma nova possibilidade ao desenvolvimento da escola reflexiva, tem como objeto o projeto político-pedagógico, processo interno de reflexão

que envolve todos os seus atores. Assim, a avaliação, que muitas vezes se torna uma tarefa solitária de professores, passa a ser compartilhada com o coletivo da instituição educacional, ressignificando os espaços políticos e pedagógicos para discussão. O tempo da coordenação pedagógica, por exemplo, é visto como um espaço dialógico que direciona o principal trabalho da instituição educacional: a aprendizagem. Um valioso momento para refletir sobre os objetivos/metas da escola e a organização do trabalho pedagógico, com a participação de todos os envolvidos, na busca pela qualidade da educação.

A proposta de Freitas, L. (2007) é que o processo de avaliação institucional da escola seja o elo entre a avaliação externa de sistema e a escola e seus profissionais. Ele avalia que não é suficiente a articulação governo federal/governo municipal, por isso defende a necessidade de se dispor de leis que estabeleçam políticas de Estado. A defesa é que o município ou organismos regionalizados, que tiveram sua ação ampliada na medida em que a Constituição Federal de 1988 redefiniu o papel institucional e instaurou um novo pacto federativo entre os diferentes níveis de poder, sejam os responsáveis por conduzir as políticas de avaliação em larga escala. Não para ranquear ou responsabilizar a escola por seus resultados, mas para participar e se envolver na busca de alternativas voltadas à melhoria do ensino, pois isto só pode ser feito por quem está mais próximo da escola. Ele acrescenta que essa proposta envolve os dois pólos da negociação, o Estado e a própria escola e seus atores (FREITAS, L. *et al.*, 2009), sendo

[...] mais ampla do que apenas examinar a confiança em relação ao Estado e em relação ao envolvimento da comunidade. [...] As relações entre os atores específicos da escola, com o Estado e com a comunidade precisam ser mobilizadas e integradas em um esforço com metas de curta e longa duração. Aqui, o poder indutor do Estado é de especial importância, se colocado no rumo certo. (FREITAS, L. 2011a, p. 296).

Portanto, esse é um modelo alternativo, de resistência propositiva e contrarregulatória, baseado na mobilização da comunidade local, que ao mesmo tempo em que o coletivo da escola se apropria dos seus problemas e das suas contradições, se compromete também em melhorar os seus resultados e demanda condições do poder público para alcançar esta melhoria.

Barreto (2001) aponta que em países como a Holanda e a Suécia, que têm se empenhado no envolvimento dos diferentes atores interessados na educação (gestores, professores, pais, especialistas, universidades e outras entidades da sociedade civil) para validar os conteúdos das avaliações externas, aprovar os procedimentos propostos e colaborar com a elaboração dos testes e nos encaminhamentos dos resultados, as experiências

são exitosas. As escolas e os professores sentem que a avaliação externa, na medida em que incorporam elementos importantes da cultura escolar, é feita a seu favor e não contra eles, o que favorece que os seus resultados sejam compreendidos como indicadores importantes para a melhoria do seu trabalho.

Para Freitas, L. (2005, p. 924) “é na tensão entre as políticas públicas centrais e as necessidades e os projetos locais que se constrói a qualidade das escolas, a partir de indicadores publicizados e assumidos coletivamente, articulados no projeto pedagógico da escola”. Acrescenta que quando os indicadores são importantes pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola, e não pelo seu valor numérico, geram importantes sinalizações de caminhos para realização da construção compartilhada, o que ele denominou de “qualidade negociada”, baseando-se em Bondioli (2004). Nessa perspectiva, a qualidade resulta de um “pacto” estabelecido com os diferentes segmentos da escola, o que implica uma prática dialógica, constante e efetiva por meio da vivência e da participação de toda comunidade educacional. Por isso, o autor considera essa proposta como uma contrarregulação às políticas neoliberais.

A “qualidade negociada” é, para Bondioli (2004), constituída do compromisso estabelecido por todas as partes em jogo (responsáveis políticos, técnicos, professores, gestores e pelas famílias), a partir de indicadores estabelecidos de maneira negociada e compartilhada que desencadeiam processos de autorreflexão e auto-avaliação. Esses indicadores não são padrões pré-definidos do alto e nem representam um “valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade, mas sinalizam um percurso possível de realização de objetivos. Podemos entender, assim, que são critérios de avaliação definidos de forma transparente e articulados com o projeto pedagógico da escola, coerentes com o contexto educativo e com sua história, pois, parte-se do princípio de que somente aqueles que detêm o conhecimento da sua realidade podem envolver-se com suas demandas de forma efetiva, identificando seus limites e possibilidades.

É importante frisar que a noção de “qualidade negociada” não implica que a escola estabeleça indicadores de qualidade de forma autônoma e isolada, pois “tal ação poderia conduzir à perpetuação de desigualdades econômicas sob a forma de desigualdades escolares e vice-versa (BOURDIEU; PASSERON, 1975) ou da constituição de ‘escolas para pobre’” (FREITAS, L. 2005, p. 924). O desafio é que a busca pela qualidade do ensino possa ser bilateral, de forma que ao mesmo tempo em que a escola, com todos os seus atores, reflita sobre seus problemas e busque soluções para ele, demandando inclusive ações do poder público, essa também

possa se responsabilizar pelas melhorias do ensino, tendo como referência um sistema público de indicadores de qualidade, construído coletivamente. Assim, os resultados das avaliações externas serviriam como indicadores para alimentar a reflexão no interior da instituição educacional, e não para premiar, punir ou comparar escolas e redes de ensino. Mas,

[...] negociação não implica ausência de *standards*, ausência de regulação pelo Estado, ausência de avaliação, entre outras negativas que poderíamos incluir. Mas implica, sim, recusa em associar a atuação dos profissionais da educação e o desempenho dos alunos a consequências de alto impacto e a cobranças irreais. (FREITAS, L. 2011a, p. 295).

Acreditamos que não mais é possível que a avaliação se limite ao nível micro da sala de aula, mas isso não significa que se deve aceitar acriticamente os resultados das avaliações externas. Ao contrário, os diferentes níveis da avaliação precisam dialogar, buscando a compreensão de como as políticas públicas influenciam a organização do trabalho pedagógico, e participando de forma efetiva dos processos de avaliação institucional, por meio de posturas colaborativas e crítico-reflexivas. As avaliações externas, mais que servir como monitoramento das políticas públicas, destacam Freitas, L. *et al.* (2009), podem ser de extrema importância quando conduzida com metodologias adequadas, de forma articulada com a avaliação institucional e a avaliação de sala de aula.

O que precisamos é encontrar meios para integrar os aspectos qualitativos com a análise e a compreensão dos dados gerados nos testes padronizados. Isso significa que fatores que interferem na aprendizagem dos estudantes precisam ser considerados, pois é ilusão achar que o resultado de um teste revela uma verdade que pode ser tomada como indicador absoluto da qualidade.

É nesse contexto que o projeto que trata da Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal (LRE-DF) propõe um conjunto de medidas aos diferentes atores, agentes políticos, gestores e profissionais da educação, família e estudantes, tendo como referência o padrão de qualidade previsto no art. 206, VII, da Constituição Federal, dentre outros fatores. Para tanto, a minuta do projeto está pautada na garantia do direito subjetivo das pessoas à oferta da educação pública de qualidade, prevendo atribuições e dispondo de exigências para a conduta de todos, assim como sanções em caso de descumprimento legal. O aspecto que nos interessa salientar, considerando o objetivo desse estudo, é o fato positivo da LRE-DF não ter vinculado as metas dos programas de avaliação do desempenho da educação previstos a quaisquer sanções e/ou premiações administrativas. O documento ainda destaca que

a avaliação não possui fim em si mesmo e deve servir para a reorganização do trabalho pedagógico e do próprio sistema educacional, com vistas à aprendizagem dos estudantes.

Portanto, no Distrito Federal há condições de se implementar essa proposta de avaliação externa contrarregulatória, a depender como a política pública será instituída e direcionada. Sem a busca frenética por resultados e a culpabilização unilateral e individual de professores, gestores, famílias e estudantes, e em sintonia com as necessidades da realidade social, a avaliação torna-se um ato de comunicação gerador de demandas e responsabilidades múltiplas. Trocas intersubjetivas podem ser favorecidas, o que fortalece os atores locais, empodera a ação coletiva e faz circular princípios democráticos que sustentam posicionamentos ético-epistemológicos em favor de uma qualidade com pertinência social.

Considerações Finais

Os exames externos acabam confirmando que a educação brasileira é de baixa qualidade, mas em vez de se perceber o “todo”, geralmente a “culpa” dos resultados recai sobre as partes: os estudantes, os professores, as escolas... Assim, a função classificatória da avaliação vem sendo fortemente reforçada. Com efeito, geram-se transtornos e pressões, o que contribui para a proletarianização do professor e diminuição de sua autonomia pedagógica.

As consequências dessa pressão por produtividade e alcance de metas provoca ainda constrangimentos e faz com que o processo de ensino-aprendizagem seja desqualificado pelo imediatismo, pela superficialidade e reducionismo do que se efetivamente avalia. Além disso, diante dos *rankings* promovidos, o que prevalece é o controle das médias obtidas, o que incita a competitividade entre as escolas e evidencia o predomínio da regulação para o controle, na visão da teoria da responsabilização.

A questão central não reside na negação das avaliações externas, mas na necessidade de pensar em estratégias ancoradas na defesa de outra escola pública, com condições de atender a todos (democrática) com qualidade e respeito às diversidades. O grande desafio é fazer com que o Estado continue a assegurar a manutenção da escola, mas de forma que ele não seja o único detentor da legitimidade. Isto é, fazer com que a regulação das políticas educacionais possa ser um processo que envolva todos os atores e instâncias por meio de práticas negociadas (DIAS, 2014).

Assim, concordamos com a proposta feita por Barroso (2006) de que o Estado assuma a função essencial de “regulador das regulações” e compositor da

diversidade local e individual. Isto significa que, ao mesmo tempo em que é permitida a ação das diversas forças, esta metarregulação assegura a orientação global e a transformação do próprio sistema. O Estado não é o único detentor da legitimação da escola como espaço de justificação política, o que coloca em declínio a regulação institucional.

A escola, nessa lógica, tem maior autonomia para organizar o seu trabalho pedagógico. A ação do Estado, face a essa complexidade do sistema educacional, é renovada com a finalidade de “compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a persecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade – de que a educação é um instrumento essencial” (BARROSO, 2006, p. 67). Isto significa que somente com o esforço de formas democráticas de participação e decisão essa compatibilidade pode ser pensada. Por isso, para Freitas, L. (2005), trata-se de uma contrarregulação, um modo de resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade escolar, com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação e assim avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível.

Isso implica uma relação de interdependência, em que a análise integrada dos resultados de diferentes avaliações e outros fatores que compõem o conjunto de indicadores traçados possibilita a promoção de intervenções contextualizadas e adequadas às estruturas organizacionais, tendo em vista a aprendizagem dos estudantes. É um trabalho que requer o envolvimento e participação de toda comunidade educacional e que se apresenta como campo de pesquisa a ser explorado.

A LRE-DF, ao reconhecer que a avaliação do desempenho escolar é restrita, não podendo ser motivo para sanções ou premiações de gestores e profissionais da educação, desnaturaliza a força indutora do exame e possibilita a implementação de uma política tratada nesse estudo como contrarregulatória. Trata-se da adoção de medidas alternativas, que fazem da avaliação um ato de comunicação gerador de demandas e responsabilizações múltiplas, sustentadas por princípios democráticos que permitem a autovigilância e controle social nas políticas educacionais.

Para tanto, é importante que a LRE-DF possibilite a mobilização dos diferentes atores sem reduzir seu conteúdo à noção de direito à aprendizagem ou deixar brechas para que a avaliação sirva para atender as propostas privatistas, tecnicistas e autoritárias. Educação é um direito humano, sendo fundamental o respeito às singularidades dos estudantes, o que se espera de uma escola de qualidade. As avaliações externas, nesse contexto, precisam incorporar os aspectos dos insumos

e dos processos, complementados por indicadores de desempenho e de sucesso escolar.

Requer, por consequência, a substituição do enfoque das atuais avaliações externas, que deveriam incorporar essencialmente os aspectos dos insumos e dos processos, complementados por indicadores de desempenho e de sucesso escolar. Ou seja, substituiríamos

os indicadores de aprendizagem por indicadores de direito à educação. Por fim, salientamos que as mudanças no campo educacional não acontecem de forma isolada e tampouco por força da retórica política e normativa. Assim, práticas de avaliação negociada serão incorporadas quando forem fomentadas por meio de políticas públicas que, de fato, possam ser democráticas e inclusivas. ■

Notas

- ¹ Essa autora denuncia os efeitos negativos que tal iniciativa ocasionou no sistema educacional norte-americano evidenciando de que forma essas políticas “estão corrompendo os valores educativos” (RAVITCH, 2011, p.13).
- ² “As ‘charters’ são escolas privatizadas que funcionam sob contrato anual que especifica metas para serem atingidas. Na visão de seus proponentes, ela deveria ser melhor que as escolas públicas já que para estes um dos graves problemas da educação se deve ao fato dela estar predominantemente nas mãos do poder público, em especial a Educação Básica” (FREITAS, L. 2011b, p. 26).
- ³ “A meritocracia reúne os instrumentos para a promoção de ranqueamento ou ordenamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com a finalidade de definir recompensas para professores ou para a equipe da escola (salariais) ou punições (demissão ou perda de salário admissional)” (FREITAS, L. 2011b, p. 17).

Referências bibliográficas

- BARRETO, E. S. de S. **Avaliação na Educação Básica**: entre dois modelos. *In*: Revista Educ. e Soc. Campinas: CEDES, ano XXII, n. 75, ago. 2001, 49-66.
- BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. *In*: BARROSO, João (Org). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaço, dinâmicas e actores. Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006, p. 41-70.
- BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BOURDIEU, P.; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. *In*: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (Orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C.. **A reprodução** - elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3ª. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 (1ª ed. – 1975).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 3/2006 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nos 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2007.
- _____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, DF, 23 dez. 1996.
- CASSETTARI, N. **Pagamento por Performance na Educação Básica**. *In*: ANPED, 31ª Reunião Anual, 2008, Caxambu. Anais eletrônicos. Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT05-4496-Int.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2011.
- CLÍMACO, M. do C. **Avaliação de sistemas em educação**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- CURY, C. R. J. **Lei de diretrizes e bases e perspectivas da educação nacional**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, 1998.

- DIAS, E. T. G. **Provinha Brasil e regulação**: implicações para o trabalho docente. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, 2014.
- DIAS SOBRINHO, J. **A Avaliação Institucional da Educação Superior**: fontes externas e fontes internas. Revista Avaliação, v. 3, n. 4, p. 29-35. Campinas: Editora, 1998.
- DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei ____/2016. Dispõe sobre a responsabilidade educacional no Distrito Federal**. Disponível em <http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/FDE/lre_doc_final_fde.pdf>. Acesso em 18 de outubro de 2016.
- FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da Educação Básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. *In*: ANPED, 28ª Reunião Anual, 2005, Caxambu. Anais eletrônicos. Caxambu: ANPED, 2005. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/gt0585int.doc>. Acesso em: 12 set. 2011.
- _____. **Avaliação da Educação Básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (coleção educação contemporânea).
- FREITAS, L. C. de. A “progressão continuada” e a “democratização” do ensino. *In*: VILLAS BOAS, B. M. F. (Org.). **Avaliação**: políticas e práticas. Campinas/SP: Papyrus, 2002.
- _____. **Qualidade negociada**: avaliação e contra-regulação na escola pública. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial-out. 2005.
- _____. **Eliminação adiada**: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p.965-987, CEDES/Campinas, 2007.
- _____. A qualidade da escola e os profissionais da educação : confiança nas relações ou cultura da auditoria (p. 279-302). *In*: CUNHA, C. Da ; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. da. **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas – SP: Autores Associados, 2011a.
- _____. **Responsabilização, meritocracia e privatização**: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo CEDES no Simpósio PNE: Diretrizes para avaliação e regulação da Educação Nacional, 2011b. Versão sujeita a modificações. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf. Acesso em 04 de maio de 2011.
- FREITAS, L. C. [et al]. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- GATTI, B.; BARRETTO, E. S. de S. (Coords.). **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.
- RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SAVIANI, D. **A nova lei da educação (LDB)**: trajetória, limites e perspectivas. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 2006.
- VILLAS BOAS, B. M. de F. **Portfólio, Avaliação e Trabalho Pedagógico**. 6ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 2004. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).
- _____. **Virando a escola do avesso por meio da avaliação**. Campinas, SP: Papyrus, 2008. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

■ ARTIGOS

■ Política de controle no currículo da educação básica: O lugar da diversidade

 Francisco Thiago Silva*

Resumo: As reflexões deste trabalho surgem em resposta ao crescente contexto liberal e conservador que se alastra país afora, liderado por parlamentares que se autoproclamam representantes de grupos sociais que questionam parte dos avanços políticos e pedagógicos dos assuntos ligados à diversidade, constantes nos currículos da educação básica dos últimos anos. Este texto tem por objetivo problematizar e fazer avançar o debate a despeito da diversidade nos documentos curriculares, a partir da seguinte questão central: qual o lugar da diversidade nas políticas de currículo para a educação básica? Analisaremos alguns textos de propostas de lei em tramitação que tencionam interferir diretamente na prática pedagógica dos professores e das professoras. Pode-se dizer que são políticas de controle no currículo da educação básica que pretendem determinar um lugar periférico ou mesmo extinguir o debate sobre os atores sociais que compõe essas temáticas.

Palavras-chave: Diversidade. Currículo. Política de Controle. Educação Básica.

* Francisco Thiago Silva é doutorando em Educação e Currículo pela UnB. Mestre em Educação e Currículo pela UnB. Licenciado em História e Pedagogia. Membro do grupo de pesquisa: Currículo: concepções teóricas e práticas educativas (CNPQ) e GEPPHERG - FE/UnB. Professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal e do Centro Universitário Projeção. E-mail: fthiago2002@yahoo.com.br.

Primeiras palavras

Nos últimos anos o mundo ocidental, orientado pelo sistema capitalista, tem experimentado novos ciclos de crise econômica, mas como previnem intelectuais como Wood (2006) e Harvey (2012): a política depredatória, mas cíclica, do sistema financeiro e invasivo que tem este modo de produção como base, se fortalece a cada momento de crise e ressurgue como novo fôlego, geralmente com políticas rígidas de controle econômico, social, político e pedagógico. Os autores, anteriormente citados, lembram ainda que o capitalismo não convive pacificamente com a democracia.

O Brasil não escapou desse fenômeno e acompanha muitas nações que têm vivido momentos de colapso em sua política financeira. Entretanto, nosso país traz, desde o último pleito presidencial, em 2014, marcas de uma polarização ideológica alimentada pelo sistema de uma mídia parcial que culminou com a entrada de um governo provisório (2016) e depois definitivo por meio de um processo de *impeachment* contra uma presidenta, eleita por voto popular.

Os desdobramentos e peculiaridades das últimas eleições não se restringiram apenas ao poder executivo. A maioria dos congressistas que hoje exercem mandato representa em sua maioria segmentos sociais ligados ao que eles próprios denominam bancadas: da bíblia, do empresariado e do agronegócio (BURITY; MACHADO, 2006a). Setores que historicamente estiveram no centro do poder das oligarquias regionais brasileiras no século passado (FAUSTO, 2012) e que têm inspiração conservadora e liberal, formando a base de sustentação, inclusive, do governo presidencial que assumiu o poder após o processo de *impeachment* de caráter neoliberal: fusão das categorias políticas e econômicas anteriormente citadas.

Nos estados e municípios, mesmo antes da existência do processo de impedimento presidencial, diversas instâncias do poder legislativo já caminhavam por expressar, por meio de decretos e leis sua marca conservadora no mote das questões sociais. Construindo políticas de intervenção e controle na educação, provocando assim, sérios danos e rupturas nos avanços das políticas públicas da última década, no que diz respeito à diversidade.

Não é estranho notar o aumento dos casos de violência contra as chamadas minorias (WAISELFISZ, 2016): mulheres, negros, população LGBTQTT e até mesmo situações de ódio explícito em desfavor de sujeitos que se posicionam - não em favor de partidos políticos exatamente - em ideologias e teorias classificadas como de esquerda, o caso do marxismo, socialismo, comunismo, ou qualquer corrente epistemológica que caminhe na contramão do neoliberalismo ou do neoconservadorismo.

O mapa da violência no Brasil (WAISELFISZ, 2016) comprova parte dos argumentos anteriores: de um total de 42.291 homicídios registrados em 2014, 29.813 foram óbitos de pessoas pretas e pardas. Só a região nordeste registrou 14.633 crimes contra a vida de afro-brasileiros.

Venturi, Recamán e Oliveira (2004) revelam dados importantes que demonstram a situação da violência contra a mulher no Brasil. Por exemplo: 33% já sofreram violência doméstica; 11% já foram espancadas; 8% sofreram ameaças com arma de fogo; 4% apanharam por mais de dez anos ou ao longo de toda a vida conjugal. Uma mulher é agredida no Brasil a cada 15 segundos.

A motivação para a escrita destas reflexões é o momento histórico pelo qual o mundo e o nosso país passam: aumento sensível dos casos de terrorismo, principalmente na Europa, que vive uma das piores agruras migratórias de sua história, desde a primeira Guerra Mundial, situação motivada por conflitos religiosos entre grupos extremistas e governos de países com inspiração islâmica. No Brasil notamos um desmonte das políticas sociais, econômicas que, se muitas medidas em curso, forem aprovadas, viveremos tempos complexos, não exatamente nesta ordem, com essa configuração, pois a contradição (CURY, 1989) faz parte do pensamento e da ação daqueles que acreditam na organização coletiva e na luta social por desmontar tentativas de ações que visem retiradas de direitos dos trabalhadores e das classes sociais, que historicamente, estiveram à margem das decisões, mas que por vezes, sofrem com os resultados das mesmas.

Concentraremos-nos, entretanto, por uma questão metodológica, na esfera educacional, sobretudo, no campo do currículo, para tentar refletir, por meio de análise crítica, de alguns documentos e textos que estão no centro das discussões atuais para a escola pública, visando responder a seguinte questão central: *qual o lugar da diversidade nas políticas de controle do currículo para a educação básica?*

O artigo está estruturado da seguinte maneira: definimos as bases epistemológicas do termo "diversidade", em seguida debatemos os conceitos centrais de currículo e sua relação com os conhecimentos originados da diversidade e por fim analisamos algumas políticas que, em nosso entendimento, visam promover a regulação e o controle da escola pública, via currículo, subsumindo as temáticas ligadas às chamadas minorias.

Mas, afinal, o que é diversidade?

Há algum tempo que a hegemonia do arquétipo: homem de origem europeia anglo saxônica (branco), cristão e heterossexual tem sido questionado como sendo

o único possível de tomar decisões e ser o grupo que tem os privilégios e benefícios dos modos de produção capitalista sobre os outros grupos que não se enquadram nestas características (MCLAREN; GIROUX, 2000).

O Brasil como ex-colônia de Portugal viveu essa sombra durante boa parte de sua história, é preciso lembrar, porém, que desde a chegada dos portugueses houve resistência dos indígenas em servir de mão de obra nas campanhas pela retirada do pau-brasil ou mais tarde nas fazendas de cana-de-açúcar, mas é inegável que os movimentos negros desde o século XVI marcam a nossa história por sua luta pela liberdade e resistência social, política e cultural (ALBUQUERE; FILHO, 2006).

A população afro-brasileira representa a construção do movimento histórico-pedagógico da diversidade no Brasil (FILICE, 2011; SILVA, 2015a) desde as difíceis viagens nos navios negreiros, passando pelas organizações quilombolas até aos movimentos negros do último século. As mulheres negras, sobretudo, lideraram muitos avanços para questionar a suposta hegemonia da cultura europeizada sobre a nossa própria sociedade. Podemos citar alguns deles: Lei nº 10.639/2003 que alterou a LDB, Lei nº 9.394/96 e tornou obrigatório o ensino de história e cultura africana e afro-brasileira em todas as escolas públicas e privadas do país ou ainda a Lei nº 12.711/2012 que garantiu as cotas raciais na Educação Superior brasileira.

Chamamos a atenção da juventude para essas conquistas, e como as mesmas estão ameaçadas dadas a conjuntura atual da política nacional. Apontamos um exemplo dessas ameaças: a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos neste ano, e sua indexação, como mais uma pasta ligada ao Ministério da Justiça¹.

Iniciamos esta seção para retratar um fragmento da luta negra no país, e simbolizar o grande grupo que é tomado como sendo “diverso”, mas que, na verdade forma a maioria da população brasileira. Em tempos em que o ódio ao ser diferente (ROTHENBURG; STROPPA, 2015), alimentado por ações legislativas que caminham para o questionamento do trabalho pedagógico a despeito das chamadas minorias, torna-se central definirmos o que é diversidade e quem faz parte da mesma. Sabemos a ousadia de nossa proposição, mas ela é fundamental para a fruição dos escritos.

É preciso esclarecer a noção de diversidade, como sendo uma trama de pontos que evidenciam as diferenças. Esta concepção tem sido muito discutida na área educacional, fazemos uma advertência para que o assunto considerado “diverso” não seja tratado como apêndice do que é central nos currículos ou programas, ou mesmo, que a diversidade não seja sinônimo de desigualdade. O risco que corremos é grande quando muitos movimentos políticos, sociais e pedagógicos de

origem não democrática, se apropriam da temática e institucionalizam estudos em torno da questão, apenas, para cumprir rotinas pedagógicas e transformar momentos de debates que poderiam ser críticos e emancipatórios, no que já denunciamos ser um “currículo festivo” (SILVA, 2015a).

No entendimento de Gomes,

[...] do ponto de vista cultural, a diversidade pode ser entendida como a construção histórica, cultural e social das diferenças. A construção das diferenças ultrapassa as características biológicas, observáveis a olho nu. As diferenças são também construídas pelos sujeitos ao longo do processo histórico e cultural, nos processos de adaptação do homem e da mulher ao meio social e no contexto das relações de poder (GOMES, 2008, p. 17).

A reflexão pertinente de Silva (2011) nos ajuda a compreender a relação entre diversidade e currículo, sem perder de vistas a estrutura de poder que pode determinar de que forma os temas ligados a este campo do conhecimento se desenvolvem nas políticas curriculares:

A diversidade tampouco é um fato ou uma coisa. Ela é o resultado de um processo relacional – histórico e discursivo – de construção da diferença. É através do vínculo entre conhecimento, identidade e poder que os temas da raça e da etnia ganham seu lugar na teoria curricular (SILVA, 2011, p. 101).

Os acadêmicos e por vezes profissionais do ensino têm levantado a bandeira de uma educação voltada para a promoção dos direitos humanos, visando um ensino plural, antirracista, democrático e que abarque de fato, toda a diversidade de subjetividades que cercam o ambiente escolar. Entendendo diversidade como sendo uma trama de pontos que evidenciam segundo Gomes (2008), as diferenças.

As chamadas “minorias”² (grupo LGBT’S, grupos feministas, etc.) precisam ter suas dificuldades elencadas, como bem fez Oliva (2014), para terem de fato visibilidade: misoginia³, homofobia⁴ e lesbofobia⁵ precisam ser levantadas e devidamente combatidas, afinal a escola é parte da sociedade e se queremos relações sociais saudáveis, devemos começar pela infância.

Chama nossa atenção o quanto as temáticas ligadas ao grande grupo “diversidade” avançou na última década no que diz respeito a práticas pedagógicas (CAVALLEIRO, 2000; GOMES, 2008; MUNANGA, 2008; GARCIA, 2010), todavia, ainda nos preocupa a maneira como os temas são trabalhados na formação de professores e na educação básica. Por serem avanços notadamente juvenis é que não se pode acomodar, inúmeros estados e municípios têm tido suas práticas curriculares judicializadas por parlamentares (SILVA, 2016), que se autodenominam “guardiões dos valores da família

cristã”, quando alertamos que são representantes de uma parcela pequena que (interpreta o cristianismo à sua maneira) e propaga a intolerância aos grupos que pouco estiveram em evidência na sociedade brasileira: negros, mulheres, LGBTTT’s, nordestinos, pessoas com deficiências, idosos, população do campo, ribeirinhos, ciganos, quilombolas, comunidades circenses, etc..

Não se trata ingenuamente de proclamar que estes, sejam protagonistas de nossa história, embora a historiografia se construa com tramas fincadas na memória de vida desses grupos entrelaçadas pelas grandes narrativas (BEZERRA, 2004). O que pontuamos é o fato das conquistas mínimas dos chamados grupos da “diversidade” estarem sendo ameaçadas por uma onda conservadora que tem extrapolado o debate sadio do contraditório – isso não significa negociar o direito pleno da vida humana em exercer sua dignidade – e caminhado para o ódio e a intolerância. Defendemos ser o currículo, espaço contra-hegemônico ideal para consolidar estas conquistas e fazer avançar ainda outras.

O currículo como campo de disputas

No último século o campo curricular deixou de ser uma área meramente técnica e passou a ser considerado um importante espaço de discussão política e pedagógica, ao passo que seu estudo insere-se nos cursos de formação dos profissionais da educação pela América do Norte (SILVA, 2011).

Não existe uma definição universal de currículo, embora seu significado etimológico signifique “Pista de corrida, ato de correr, percurso” (SILVA, 2011). Valemos-nos do conceito que Apple (2011) cunhou para definir a própria noção de currículo que nos orienta, advertindo que as teorias e práticas curriculares significam muito mais que apenas uma lista de conteúdos, o mesmo pode ser um instrumento de controle social por excelência, por que:

O currículo nunca é apenas um conjunto neutro de conhecimentos, que de algum modo aparece nos textos e na sala de aula de uma nação. Ele é sempre parte de uma **tradição seletiva**, resultado da seleção de alguém, da visão de algum grupo acerca do que seja conhecimento legítimo. É produto das tensões, conflitos e concessões culturais, políticas e econômicas que organizam e desorganizam um povo (APPLE, 2011, p. 71 – grifos nossos).

Tem sido cotidiana a aprovação de políticas curriculares que ignoram a formação e experiência intelectual dos professores. Os processos de *judicialização* das teorias e práticas escolares, como apontaram Wanderley e Affonso (2016), alimentados por ideologias das mais diversas origens, têm reinado em países como o Brasil,

o que prova o caráter de campo de disputas do próprio currículo. Isso se deve, segundo Sacristán (2000) porque ocorre um “*modelo de intromissão burocrática*” na organização do trabalho pedagógico (FREITAS, 2008) dos professores dadas as condições fragilizadas das muitas formações iniciais e das condições de trabalho:

[...] tem sido mais um campo de decisões do político e administrador, confundidos muitas vezes numa mesma figura. [...] O legado de uma tradição não-democrática, que, além disso, tem sido fortemente centralizadora, e o escasso poder do professorado na regulação dos sistemas educativos, sua própria falta de formação para fazê-lo, fizeram com que as decisões básicas sobre o currículo sejam da competência da burocracia administrativa. O próprio professorado o admite como normal, porque está socializado profissionalmente neste esquema (SACRISTÁN, 2000, p. 33-34).

Grupos políticos unificados pela religião e apoiados por outros setores mais conservadores da sociedade tem se favorecido de sua influência no parlamento para estender suas ideias ao campo educacional. Os mesmos têm mirado no currículo o espaço para consolidar suas estratégias de construir práticas educacionais baseadas nos valores da família tradicional cristã sob o lema de uma fantasiosa “Escola Sem Partido”⁶, como apontou Frigotto (2016) visando desconstruir práticas pedagógicas nas escolas brasileiras que têm provocado supostamente um processo de doutrinação nos estudantes.

Para além dos discursos apaixonados e alimentados pelo fervor religioso, afirmamos não sermos contrários a qualquer manifestação ou mesmo a ausência de prática religiosa, ao contrário, reconhecemos seu valor individual, coletivo e social, mas advertimos, com base em nossas legislações vigentes que o Estado nacional não é confessional, mas laico, e que existem espaços específicos para a manifestação de qualquer doutrina religiosa, assegurada, por exemplo, por nossa Constituição Federal de 1988.

Todavia defendemos ser possível, com base em Mata (2010), constituir uma historiografia reflexiva e crítica do religioso, desde que a fé não tenha a pretensão de dizer às pessoas “[...] em quê e sequer se elas devem crer” (p. 143), visto que:

[...] num contexto de radicalização como o atual [...] ainda há espaço para um estudo histórico das religiões numa perspectiva reflexiva e crítica, o que equivale a dizer: teoricamente fundamentado, não confessional e sem quaisquer aspirações de natureza proselitista (*Idem*).

Não achamos, entretanto, ser a escola pública o lugar para qualquer tipo de proselitismo, a mesma tem função social e pedagógica criteriosamente delineada

pelos principais documentos legais que a organiza, uma delas é desenvolver o conhecimento *stricto sensu* acumulado pela humanidade para formar pessoas críticas capazes de questionarem sua própria realidade social, na melhor acepção de uma “*educação como prática de liberdade*”, como defende Freire (1999) e não de aprisionamentos.

Diante do cenário atual de desconfiguração das políticas voltadas para as chamadas minorias sociais, o que percebemos é o alinhamento estranho deste movimento teoricamente “sem partido” com as discussões da Base Nacional Curricular Comum - BNCC. Ações de realização de fóruns, e debates em comissões no Congresso Nacional apoiados pelo Ministério da Educação e sem a ampla participação das entidades representativas das mais diversas esferas da Educação, como ANPAE⁷, ANPED⁸, ANFOPE⁹ entre outras.

Lembramos, conforme Apple (2006; 2011), que estas medidas, se não forem questionadas, podem transformar as ideias de apenas um grupo, como o conhecimento válido e consolidar para o país inteiro sua ideologia, via precarização do trabalho intelectual do professor, que passaria a ser apenas um reproduzidor - sob vigilância pedagógica e jurídica - do currículo.

Por isso defendemos ser, o professor peça central nesta discussão, assim como os outros atores sociais implicados com a prática educacional, como protagonistas do processo educacional, desde a elaboração dos currículos até sua permanente avaliação. Sacristán (2000, p. 175) aponta o caminho viável para a construção destas ações:

Por muito controlada, rigidamente estruturada, ou por muito tecnicizada que uma proposta de currículo seja, o professor é o último árbitro de sua aplicação nas aulas. [...] daí que hoje se proponha a inovação de programas ligada à participação dos professores nos mesmos, mais do que lhes prever o papel de meros consumidores, que não serão em sentido estrito em nenhum caso, pois a implantação de qualquer currículo passa pelo crivo da interpretação dos profissionais do ensino (*Ibidem*, p. 175).

Com base neste pensamento teórico curricular e compreendendo as implicações e necessidades legais, históricas e educacionais em abordar de maneira constante e estruturante, bem como também de caráter transversal, mas sem subsumir o debate da diversidade - aqui valem lembrar discussão pertinente realiza por Borges (2015) e Silva (2015b) ao definirem os conceitos dos respectivos eixos para os processos de elaboração do campo curricular – caminhamos por refletir e problematizar no próximo item qual tem sido o espaço curricular reservado para essas questões.

Qual o lugar da diversidade nas atuais políticas educacionais?

As contradições de classe, gênero e raça devem fazer-se presentes na educação escolar e nas elaborações teórico e práticas do currículo. Como anunciamos anteriormente, desde o início dos anos 2.000 a gestão nacional da pasta de Educação priorizou a temática da diversidade ao ponto de criar um ministério para gerenciar políticas de abrangência nacional que pautassem as agendas dos governos dos estados e municípios.

Por mais de uma década, a SECADI¹⁰ e em seguida a SEPPIR¹¹ criaram programas, ações, legislações, materiais pedagógicos e cursos de formação inicial e continuada para suprir a carência dos estudos voltados para a Educação das Relações Étnico Raciais e de gênero (luta feminista e LGBTTT), esses foram os assuntos centrais da pasta que faziam gravitar todos os outros que compunham a diversidade.

Por isso, pesquisas, já citadas neste texto demonstraram que embora o avanço tenha sido letárgico, dados os anos onde houve um vazio curricular desta agenda, a “diversidade” teve um espaço curricular considerável na educação superior e básica. Esta realidade foi registrada por reflexões como as de Moreira (2012):

[...] considerar as dinâmicas de classe, gênero e raça como não redutíveis umas às outras pode iluminar os problemas teóricos e práticos envolvidos na realização de experiências alternativas para as crianças das camadas populares. É necessário que aprendamos a elaborar currículos que capacitem essas crianças a criticar não só os arranjos sociais e as desigualdades existentes, mas também o caráter machista e racista de nossa sociedade de classes (MOREIRA, 2012 p. 175).

O ano de 2016 marca um novo momento histórico para estas lutas, onde a conjuntura política demanda que os setores sociais que estiveram à frente das lutas para consolidar seus direitos, como os/as negros/as, as mulheres e a população LGBTTT, que precisam mais do que nunca de uma consciência estrutural (FRIGOTTO, 2016) que os façam perceber o quanto os avanços políticos, por eles amplamente discutidos estão ameaçados. O caminho mais comum para fragilizar essas frentes é enfraquecer os atores sociais que a compõem. O campo do currículo demonstra mais uma vez que é o reflexo das relações de poder, que emanam da sociedade, que tem grupos e classes detentores de diferentes esferas desse poder.

Sobre essas e outras relações de poder, Norbert e Scotson (2000) esclarecem que,

Afixar o rótulo de ‘valor humano inferior’ a outro grupo é uma das armas mais usadas pelos grupos ‘superiores’ nas disputas de poder, como meio de manter sua superioridade social.

Nessa situação, o estigma social imposto pelo grupo mais poderoso ao menos poderoso costuma penetrar na auto-imagem deste último e, com isso, enfraquecê-lo e desarmá-lo (p. 24).

Da mesma forma que estes grupos políticos ligados a setores que historicamente foram excluídos dos direitos básicos de acesso a bens comuns, como educação e saúde, (SANTOS, 2007; RODRIGUES 2005) outras agremiações liberais e conservadoras têm se mostrado inquietas e agido de maneira por vezes violenta para frear as conquistas do primeiro grupo (ROTHENBURG; STROPPA, 2015). É preciso refletir também no poder discursivo destes últimos que convencem muitos, inclusive oprimidos, a lutarem ao lado de seus próprios opressores (APPLE, 2011), para utilizar a alegoria de Paulo Freire (1987).

A ala conservadora e que se autodenomina guardiã dos valores tradicionais da família, alimentada pelo posicionamento de algumas lideranças políticas têm conseguido invadir a educação com suas ideias (GENTILI, 1995), presumidamente neutras, a ponto de desarmar importantes conquistas já enunciadas no texto. Apple (2006) nos lembra de que:

[...] a educação não somente aloca os indivíduos em um conjunto relativamente fixo de posições na sociedade – alocação determinada por forças políticas e econômicas -, mas o próprio processo de educação, o currículo formal e oculto, socializa as pessoas de modo a fazer com que aceitem como legítimos os papéis limitados que de fato ocupam (p. 67).

A manifestação destas ações na esfera do currículo tem ocorrido no alinhamento da discussão da BNCC com o movimento “Escola Sem Partido”. Frigotto (2016) situa qual o partido e o teor das ideologias presentes nesse movimento que serve de amálgama para os projetos de leis espalhados pelo Brasil:

[...] trata-se da defesa, por seus arautos, da escola do partido absoluto e único: partido da intolerância com as diferentes ou antagonicas visões de mundo, de conhecimento, de educação, de justiça, de liberdade; partido, portanto da xenofobia nas suas diferentes facetas: de gênero, de etnia, da pobreza e dos pobres, etc. Um partido, portanto que ameaça os fundamentos da liberdade e da democracia liberal, mesmo que nos seus marcos limitados e mais formais que reais. Um partido que dissemina o ódio, a intolerância e, no limite, conduz à eliminação do diferente. (s/p)¹²

Ressaltamos um trecho importante do texto do PL nº1/2015 “Programa Escola sem Partido” proposto no âmbito do Distrito Federal que é baseado no PL nº 867/2015 de abrangência federal que ganhou o nome, a partir dos movimentos sociais nacionais e locais de “PL da mordaza”:

Art. 1º Assegurar no âmbito do sistema de ensino público do Distrito Federal, as diretrizes e princípios do “Programa escola Sem Partido”:

I – **neutralidade** política atendidos os seguintes princípios;

II – pluralismo de ideias no ambiente acadêmico;

IV – **liberdade de crença**;

VII – direitos dos pais a que seus filhos menores **não recebem a educação moral que venha a conflitar com suas convicções**.

Art. 2º É vedada a doutrinação política e ideológica em sala de aula.

Art. 3º No exercício de suas funções, o professor, o coordenador e a direção observará os seguintes princípios:

I – não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária, nem adotará livros didáticos que tenham esse objetivo;

II – Não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, **religiosas**, ou da falta delas;

III – não fará propaganda político-partidária em sala de aula **nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas**;

V – deverá abster-se de introduzir, em disciplina obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com **as convicções religiosas** ou morais dos estudantes ou de seus pais.

Art. 4º As escolas das redes pública e particular, no âmbito do Distrito Federal, deverão educar e informar os alunos matriculados no ensino fundamental e no ensino médio sobre os direitos que decorrem da liberdade de consciência e **de crença** asseguradas pela Constituição Federal, especialmente sobre o disposto no artigo 3º desta lei (DISTRITO FEDERAL, CLDF, Projeto de Lei Nº 01/ 2015 – grifos nossos).

A primeira derrota que o PL sofreu foi na Comissão de Educação, Saúde e Cultura da CLDF, destacamos os pontos centrais do voto do relator (de forma sucinta e com adaptações):

1. O PL é sustentado por um movimento nacional neoliberal e antimarxista que defende a entrada permanente de temas relacionados com a educação moral e cívica;
2. Existe a dissociação entre os conceitos epistêmicos de política e cidadania;
3. Fere o direito e a liberdade de ensinar e aprender dos sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem;
4. Uso de termos vagos como “doutrinação política e ideológica”;
5. Violação do Artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9394/96;
6. Impraticabilidade de assuntos, caso o PL seja aprovado, como por exemplo, a “Teoria da Evolução das espécies”, já que a mesma entra em contradição com o criacionismo cristão;
7. Impedimento de acesso a vestibulares, concursos e avaliações de larga escala, em virtude do impedimento do ensino de muitos conteúdos provocarem incompatibilidade com as crenças religiosas.

Temos na legislação educacional, sobretudo, argumentos que relativizam a proposta acima: primeiro pela nossa Carta Constitucional, em seu artigo 206, no capítulo que trata da Educação quando traz os princípios do ensino: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias** e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (BRASIL, 1988, p. 95, grifos nossos).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB em seus artigos 26-A e 27 expressa que:

§ 1º. Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, **o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política**, especialmente do Brasil. [...] O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, **resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil**. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008). [...] I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e **deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática**; (BRASIL, 2010b, p. 12, grifos nossos).

Os Parâmetros Curriculares Nacionais de 1997, cujo objetivo central já traz a necessidade de garantia dos debates diversificados que marcam as realidades díspares pelo Brasil, aponta como deve ser o currículo:

[...] tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio, deve obrigatoriamente propiciar oportunidades para o estudo da língua portuguesa, da matemática, do mundo físico e natural e da **realidade social e política**, enfatizando se o conhecimento do Brasil (BRASIL, 1997, p. 8, grifos nossos).

Há também as Diretrizes Curriculares Nacionais, por meio da Resolução nº 4 de 13 de julho de 2010, que trazem consigo o princípio da liberdade, pluralidade e diversidade como sendo uma marca da educação pública no Brasil:

Art. 3º As Diretrizes Curriculares Nacionais específicas para as etapas e modalidades da Educação Básica devem evidenciar o seu papel de indicador de opções políticas, sociais, culturais, educacionais, e a função da educação, na sua relação com um projeto de Nação, tendo como referência os objetivos constitucionais, fundamentando-se na **cidadania e na dignidade da pessoa, o que pressupõe igualdade, liberdade, pluralidade, diversidade, respeito, justiça social, solidariedade e sustentabilidade** (BRASIL, 2010a, p. 1, grifos nossos).

Além da legislação nacional, o Distrito Federal pauta sua documentação curricular nesses princípios nos seguintes textos: Lei Orgânica (DISTRITO FEDERAL, 1993); Projeto Político Pedagógico Professor Carlos Mota (DISTRITO FEDERAL, 2012) e Currículo em Movimento (DISTRITO FEDERAL, 2014), todos mencionam o pluralismo de ideias e de concepções filosóficas, políticas e pedagógicas e dedicam espaço vultoso para os temas que se filiam à diversidade, na contramão destas propostas ideológicas travestidas de um hipotético progressismo de caráter neutro (GENTILI, 1994), mas que na verdade carrega consigo marcas de uma educação tradicional (SAVIANI, 2012), no sentido mais restrito da palavra: com a centralização das decisões pedagógicas curriculares em figuras centrais e que anulam o debate em sala de aula direcionando o currículo para temas de interesse de um único grupo apenas.

Portanto, o lugar da diversidade em nossos currículos, devidamente situada em nosso texto, pode estar ameaçado, caso as atuais políticas curriculares em curso avancem. Entretanto, temos em nosso poder de mobilização a possibilidade de reverter o cenário aqui delineado, e precisamos agir em todas as esferas democráticas onde as discussões curriculares se fazem presentes (FREITAS, 1992), assentados nos princípios do pluralismo de ideias, no estado democrático de direito e na laicidade que o assiste.

O currículo não é um objeto onde se depositam as ideias e convicções de uma corporação apenas, caso fosse ele de fato, confirmaria a voz dos movimentos contrários a proposta da “escola sem partido”, seria um currículo que veda os professores e professoras do direito de exercerem sua autonomia intelectual. Nossa proposição vai na contramão disso: o currículo é o produto complexo das contradições políticas que devem se fazer presentes na sociedade e na educação, não para aprisionar mas para emancipar (SANTOMÉ, 1998) todos os sujeitos implicados em sua realização.

Reflexões: por um currículo emancipador

Percebemos, especialmente aqui no Brasil, a invasão institucional das ideias neoliberais (GENTILI, 1994; 1995), aglutinadas pelo conservadorismo e pelo liberalismo que salta as concepções econômicas do sistema capitalista e se instaura nas instâncias do poder público com um olhar vigilante de regulação e controle (BARROSO, 2005) sob aqueles que questionam a ordem social vigente.

A educação e as instituições públicas de ensino por atenderem a maioria da população, que serve de mão de obra para o mercado de trabalho, voltaram à cena e como quase uma atitude fetichista sobre a mesma, os grupos ligados a setores tradicionais da sociedade,

muitos alimentados pelo fervor religioso (BURITY; MACHADO, 2006b), tem se debruçado em determinar e intrometer-se na organização do trabalho pedagógico (FREITAS, 2008) das mesmas com uma atenção máxima para o campo do currículo.

A seara sob a qual esses conservadores, mascarados por uma presumida atitude neutra e progressista na área curricular tem sido determinar *qual o lugar da diversidade nas políticas de currículo para a educação básica?* Demonstramos ao longo desse texto os avanços que as temáticas da diversidade – com sua devida crítica em nomear e dar visibilidade a cada indivíduo e grupo que a compõe, não para torná-los desiguais, mas para fortalecer a luta social e educacional – alcançou na última década, mas também lembramos que o fortalecimento dessa profusão de ideias conservadoras, aqui vale lembrar sua coalizão mais importante: o movimento “Escola Sem Partido” pode levar à marginalização ou mesmo ao desaparecimento dos temas ligados à Educação das Relações Étnico Raciais (negras e indígenas essencialmente), a luta das mulheres, dos atores sociais que formam os movimentos LGBTQTT, as comunidades quilombolas, entre outros.

Acreditamos no poder de mobilização coletiva dos profissionais e da comunidade escolar no

reconhecimento do cenário atual que se desenha com o objetivo de retirar direitos conquistados historicamente e fazer retornar para os currículos escolares uma educação moral e cívica conhecida por aqueles que viveram os anos de chumbo da ditadura militar. Este currículo não é sem partido, ele se sustenta no partido neoliberal, neoconservador e capitalista que pretende formar cidadãos e trabalhadores alienados (MARX, 1982).

Caso esse processo de “*intromissão burocrática*” (SACRISTÁN, 2000) se confirme, teremos um currículo baseado em conteúdos ideologizados e fechados em si, com professores amarrados pela vigilância e postura denunciadora de muitos sujeitos que compraram essa ideia de imparcialidade e neutralidade, já abatidas aqui.

Uma das saídas que apontamos é o debate e o empenho por garantir que o currículo tenha um caráter “emancipador” (SANTOMÉ, 1998). Sua prescrição não pode prescindir dos ambientes e sujeitos diversos entre si, formadores do nosso país. Não temos uma cultura singular, tampouco, uma única ideologia político partidária, ao contrário, a democracia em sua base funciona justamente pela dinâmica do contraditório. Alertamos, por fim, que outros países que caminharam por esse itinerário chegaram a regimes totalitários e com uma veia fascista, aniquilando de uma vez por toda a diversidade. ■

Notas

- ¹ Medida Provisória nº 726 publicada no Diário Oficial da União do dia 12 de maio de 2016.
- ² O termo merece atenção e debate: até que ponto é minoria? Nichos sociais se apropriam da nomenclatura para pormenorizar as lutas históricas e minimizar ações pedagógicas na escola em prol das mesmas.
- ³ Ódio ou ojeriza à figura feminina.
- ⁴ Conjunto de valores e atitudes discriminatórias dirigidas a homens homossexuais.
- ⁵ Conjunto de valores e atitudes discriminatórias dirigidas a mulheres homossexuais.
- ⁶ É uma “Associação informal, independente, sem fins lucrativos e sem qualquer espécie de vinculação política, ideológica ou partidária. É uma iniciativa conjunta de estudantes e pais preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis: do ensino básico ao superior”. Criada por Miguel Nagib. Informações Disponíveis em: <http://www.escolasempartido.org/quem-somos>. Acesso em: 11/07/2016.
- ⁷ Associação Nacional de Política e Administração da Educação.
- ⁸ Associação Nacional de Pesquisadores em Educação.
- ⁹ Associação Nacional pela Formação de Professores.
- ¹⁰ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.
- ¹¹ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
- ¹² Disponível em: <http://cpers.com.br/escola-sem-partido-imposicao-da-mordaca-aos-educadores/>. Acesso em: 11/07/2016.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de; FILHO, Walter Fraga. **Uma história do negro no Brasil**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.
- APPLE, Michael W. **Ideologia e Currículo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2006.
- _____. A política de conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? *In*: MOREIRA, Antonio Flavio; TADEU, Tomaz. (Org.). **Currículo, cultura e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARROSO, João. **O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas**. Revista Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005.
- BEZERRA, Holien Gonçalves. Ensino de História: conteúdos e conceitos básicos. *In*: KARNAL, Leandro. (org.). **História na sala de aula: conceitos, práticas e propostas**. São Paulo: contexto, 2004.
- BORGES, Livia Freitas Fonseca. Eixo Estruturante e Transversalidade: elementos orientadores dos currículos da formação de profissionais da educação. *In*: Maria Marina Dias Cavalcante; José Albio Morreira de Sales; Isabel Maria Sabino de Farias; Maria do Socorro Laura Lima. (Org.). **Didática e Prática de Ensino: Diálogos sobre a Escola, a Formação de Professores e a Sociedade**. 1ª ed. Fortaleza-CE: UECE, 2015, v. 4, p. 01181-01199, 2015.
- BRASIL. A Lei 9.394 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), de 20/12/1996 (atualizada até junho de 2010). *In*: DAVIES, Nicholas. **Legislação Educacional Federal Básica**. São Paulo: Cortez, 2010b.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental**. – Brasília: MEC/SEF, 1997.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Resolução nº 4**: Define das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. DE 13 DE JULHO DE 2010a.
- BURITY, Joanildo e MACHADO, Maria das Dores Campos (Orgs.). **Evangélicos, política e eleições**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006b.
- _____. **Os Votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil**. Recife: Massangana, 2006a.
- CAVALLEIRO, Eliane. **Do silêncio do lar ao silêncio escolar**. Educação e Poder: racismo, preconceito e discriminação na Educação Infantil. São Paulo: Summus, 2000.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez, 1989.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica**. Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1993.
- _____. **Projeto Político Pedagógico Professor Carlos Mota**. Brasília: 2012.
- _____. **Currículo em Movimento da Educação Básica: versão final**. Brasília: SEDF, 2014.
- _____. **Câmara Legislativa**. Projeto de Lei nº 01/2015. "Programa Escola Sem partido". 2015.
- FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- FILICE, Renísia Cristina Garcia. **Raça e classe na gestão da educação básica brasileira: a cultura na implementação de políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2011.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **Educação como prática da liberdade**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

- FREITAS, Luiz Carlos de. **Conseqüiremos escapar ao neo-tecnicismo?** In: coletânea CBE, Escola Básica. Campinas: Papyrus, 1992.
- FREITAS, Luiz Carlos de. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. 9^a.ed. Campinas: Papyrus, 2008.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **“Escola sem partido”**: imposição da mordaga aos educadores. Disponível em: <http://cpers.com.br/escola-sem-partido-imposicao-da-mordaca-aos-educadores/>. Acesso em: 11/07/2016.
- GARCIA, Renísia Cristina. **Raça e classe na gestão da educação básica**. Tese de Doutorado defendida em março de 2010. Orientadora: Dra. Maria Abádia da Silva. Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2010.
- GENTILI, Pablo. **Mentiras que parecem Verdades**: Como os neoliberais explicam a crise educacional? In: XV Encontro Estadual de Educação. I Jornada Latino-Americana de Políticas Pedagógicas. CEPERS Sindicato. Anais: Porto Alegre, 1994.
- _____. **Como conhecer um governo neoliberal**. In: Reestruturação Curricular, Teoria e Prática no cotidiano da Escola. Ed. Vozes: Petrópolis, 1995.
- GOMES, Nilma Lino. **Indagações sobre o currículo**: diversidade e currículo. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 6^a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- MARX, Karl. Prefácio. In: MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Lisboa: Edições Progresso; Moscovo, 1982 [1859].
- MATA, Sérgio da. **História & Religião**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.
- McLAREN, P.; GIROUX, H. Escrevendo das margens: geografias de identidade, pedagogia e poder. In: McLAREN, P. **Multiculturalismo revolucionário**: pedagogia do dissenso para novo milênio. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- MOREIRA, Antonio Flavio Barbosa. **Currículos e Programas no Brasil**. Campinas: Papyrus, 2012.
- MUNANGA, Kabengele (Org.). **Superando o Racismo na escola**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, 2008.
- NORBERT, Elias; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- OLIVA, Thiago Dias. **O discurso de ódio contra as minorias sexuais e os limites da liberdade de expressão no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Orientador: Prof. Titular Dr. Paulo Borba Casella. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo – SP, 2014.
- RODRIGUES, Tatiane Cosentino. **Movimento negro no cenário brasileiro**: embates e contribuições à política educacional nas décadas de 1980-1990. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2005.
- ROTHENBURG, Walter Claudius; STROPPA, Tatiana. **Liberdade de expressão e discurso do ódio**: o conflito discursivo nas redes sociais. Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede, 27 a 29 de maio de 2015 - Santa Maria / RS UFSM - Universidade Federal de Santa Maria.
- SACRISTÁN, José Gimeno. **O currículo**: uma reflexão sobre a prática. 3^a ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.
- SANTOMÉ, J. Torres. **Globalização e interdisciplinaridade**: o currículo integrado. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- SANTOS, Sales Augusto dos. **Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Educação e democracia**. 42. ed. Campinas: Autores Associados, 2012

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

SILVA, Francisco Thiago. **Currículo Festivo e Educação das Relações Raciais**. 1ª ed. Rio Grande, Pluscom Editora, 2015a.

_____. **Currículo Integrado, Eixo Estruturante e Unidades Didáticas Integradas no Cotidiano Escolar**. In: VII Colóquio Internacional de Políticas e Práticas Curriculares, 2015, João Pessoa. Anais do VII Colóquio Internacional de Políticas e Práticas Curriculares, 2015b. v. 1. p. 2289-2308.

SILVA, Daniel Pinha da. **Ampliação e veto ao debate público na escola**: história pública, ensino de história e o projeto "escola sem partido". Revista Transversos. Dossiê história pública: escritas contemporâneas de história. V. 7, n. 7, 2016.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de (Orgs.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2004

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016**: homicídios por arma de fogo no Brasil. FLACSO Brasil, 2016.

WANDERLEY, Sonia; AFFONSO, Claudia. **História Pública**: escritas contemporâneas de História. Revista Transversos. Dossiê história pública: escritas contemporâneas de história. V. 7, n. 7, 2016.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Boitempo, 2006.



Secretaria de
Educação



GOVERNO DE
BRASÍLIA