

## **O Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional (7420/2006): a tentativa de dar legalidade à *accountability* educacional no Brasil**

The Educational responsibility bill (7420/2006): the attempt to legalize educational accountability in Brazil

Fabiana Alvarenga Filipe

Universidade Estadual Paulista, São Paulo, Brasil

fabiana\_alvarenga@yahoo.com.br - <https://orcid.org/0000-0001-8100-2320>

Regiane Helena Bertagna

Universidade Estadual Paulista, São Paulo, Brasil

regiane.bertagna@unesp.br - <https://orcid.org/0000-0003-4415-0978>

*Recebido em 27 de julho de 2021*

*Aprovado em 01 de junho de 2022*

*Publicado em 25 de abril de 2023*

### **RESUMO**

A *accountability* ou responsabilidade educacional, tão debatida em pesquisas é o foco deste artigo, resultado da tese de doutoramento<sup>1</sup> que analisou o projeto de Lei 7420/2006 e seus Substitutivos. O PL 7420/2006 dispõe sobre qualidade da educação básica e da responsabilidade dos gestores públicos pela sua promoção. A partir das pesquisas documental e bibliográfica, foram analisadas as categorias qualidade, avaliação, participação e responsabilidade (bem como suas dimensões), que emergiram das propostas de Lei. Os resultados da pesquisa evidenciaram que, mesmo com movimentos de resistência às concepções hegemônicas, a tentativa de juridificação da responsabilidade educacional no Brasil está permeada pela lógica gerencialista que busca fundamentos no ideário neoliberal e se utiliza de um discurso democrático para dar uma aparência participativa. Nesse sentido, o desfecho da proposta poderá acarretar uma concepção reducionista de qualidade educacional e uma concepção de responsabilidade pautada na culpabilização dos profissionais do magistério, em virtude da lógica que os perpassa.

**Palavras-Chave:** Responsabilização. Avaliação em larga escala. Qualidade Educacional.

## ABSTRACT

Accountability or educational liability, so debated in research, is the main topic of this paper which is the result of a doctoral thesis that screened the 7420/2006 bill and its substitutes. PL 7420/2006 bill states about the quality of basic education and the liability of public officers for its fulfillment. Using documentary and bibliographic research, categories such as quality, assessment, participation and liability (as well as its extensions) surfaced from the bill were analyzed. The results of this research evince that even with movements towards resistance of hegemonic conceptions, the attempts of juridification of educational responsibility in Brazil is permeated with managerial views which seeks its foundations within neoliberal ideas and uses a democratic rhetoric to give it a participatory image. In this sense the outcomes of its outline might result in a reductionist conception entailed by blameworthiness of teaching professionals given its embedded logic.

**Keywords:** Liability. Large-scale assessment. Educational quality.

## Introdução

A partir da década de 1990, com a redefinição do papel do Estado, as políticas educacionais brasileiras passam por inúmeras transformações. Esse processo de mudança foi iniciado com o Governo Collor, em 1990, e efetivamente implementado com os Governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002.

Em 1995, FHC, então Presidente do Brasil, lança mão do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento que possui uma lógica “[...] baseada em **conceitos atuais de administração e eficiência**, voltada para o **controle dos resultados e descentralizada** [...]” e considera o cidadão, um “[...] ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado.” (BRASIL, 1995, p. 7, grifo nosso).

O referido documento dá legitimidade à inserção dos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) na administração pública brasileira, paradigma que defende que os critérios da gestão privada sejam implantados no setor público, sob a justificativa de que o mercado é mais eficiente e que essa forma de gestão faria com que os serviços públicos tivessem mais qualidade.

Cabe ressaltar que a implantação das estratégias da NGP no Brasil está inserida no contexto das reformas neoliberais (OLIVEIRA, 2015), sendo que esse pensamento permeia sua base teórica (PAULA, 2005).

Dessa forma, ganham destaque o controle dos resultados e as avaliações que possibilitariam o monitoramento da “[...] pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade.” (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

De acordo com Matias (2013), os princípios da NGP, que se pautam na concepção de governo como empresa adentram o campo educacional brasileiro na década de 1990, entretanto, essa nova forma de administrar o setor público pautada na ideia de responsabilização ganha forma legal na última década.

Cabe ressaltar que a Lei nº 13.005/2014, que “Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências”, prevê em sua estratégia 20.11, a aprovação, no prazo de um ano, da “[...] **Lei de Responsabilidade Educacional**, assegurando **padrão de qualidade** na educação básica [...]” (BRASIL, 2014, p. 7, grifo nosso).

O prazo para aprovação da referida Lei já expirou, mas está em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 7420/2006, de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira. Tal proposta “Dispõe sobre a **qualidade da educação básica** e a **responsabilidade dos gestores** públicos na sua promoção.” (BRASIL, 2006, p. 1, grifo nosso).

O Projeto supracitado inicia as discussões acerca da responsabilidade pela qualidade da educação, gerando nove Substitutivos, que foram apresentados à Câmara dos Deputados.

Dessa forma, temos de um lado a aparente preocupação com a responsabilidade dos gestores públicos no que tange à garantia da educação básica de qualidade constante do PL 7420/2006 e seus Substitutivos e, de outro, a possibilidade de abertura para transposição de valores de mercado no setor público.

O objetivo deste artigo é analisar o PL 7420/2006 e seus nove Substitutivos, tendo em vista que consideramos a Pesquisa Documental um procedimento de suma importância para investigação de problemas do campo educacional, pois os documentos trazem a possibilidade de revelar a intencionalidade dos conteúdos

presentes e/ou subjacentes nas políticas públicas destinadas à referida área. Também nos utilizamos da pesquisa bibliográfica para subsídio teórico e análise dos documentos mencionados.

**PA**

Diante do exposto, traremos na próxima seção uma síntese dos movimentos do PL 7420/2006. Posteriormente, a apresentação do conteúdo e a análise documental e, por último, traremos as Considerações Finais sobre as análises realizadas.

## Os movimentos do PL 7420/2006: surgimento e desenvolvimento das discussões em torno da juridificação da responsabilidade educacional no Brasil

O Projeto de Lei 7420/2006 foi apresentado no dia 09 de agosto de 2006 à Câmara de Deputados, está em tramitação e teve mais de 120 movimentações desde sua apresentação.

A proposta de juridificação da responsabilidade educacional no Brasil e as discussões levaram à proposição de outros nove Substitutivos, cujas ementas são apresentadas no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Ementas do PL 7420/2006 e seus substitutivos

Proposta	Ementa
<b>PL 7420/2006</b>	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.
<b>Substitutivo 1</b>	Estabelece o padrão de qualidade da educação pública básica, o financiamento supletivo, a responsabilização pelo cumprimento de metas educacionais, a ação civil pública de responsabilidade educacional e dá outras providências.
<b>Substitutivo 2</b>	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.
<b>Substitutivo 3</b>	Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais e cumprimento das respectivas metas.
<b>Substitutivos 4, 5, 6, 7, 8 e 9</b>	Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais.

Fonte: Organizado pelas autoras a partir de Brasil (2006, 2013, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2017a, 2017b).

Além das visíveis alterações nas ementas das propostas, torna-se necessário apontar que tal projeto vem sofrendo alterações e acréscimos textuais desde o ano de 2006, que resultaram em nove Substitutivos, os quais foram apresentados na Câmara até o ano de 2017.

As ideias trazidas no PL 7420/2006 estão situadas no mesmo contexto de criação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb. Dessa forma, enquanto o Plano de Metas objetiva “[...] a mobilização social para melhoria da qualidade da educação básica.” (BRASIL, 2007a, n. p.) e tem suas diretrizes ancoradas nos resultados de avaliação da qualidade e do rendimento dos alunos, o PL 7420/2006 teria a incumbência de responsabilizar os gestores que não cumprissem os requisitos para efetivação do padrão de qualidade.

Desde o ano de 2006, a proposta sofreu diversas movimentações e, por isso, sintetizamos os movimentos em três períodos: de 2006 a 2011, de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019. Cabe ressaltar que a única movimentação que a proposta sofreu desde o ano de 2019, foi a solicitação de desapensação do PL 1296/2019, no dia 17 de maio de 2021, a qual foi indeferida por tratar de matéria correlata ao PL 7420/2006.

No período compreendido entre os anos de 2006 e 2011, a movimentação do PL 7420/2006, além do Parecer da Deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que traz preocupações com o rendimento do sistema educacional brasileiro e os resultados do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes - PISA, conta com diversos Requerimentos de apensamentos de outros Projetos de Lei que tratam de matérias correlatas à Responsabilidade Educacional. Foram apensados nesse período os PL's 1680/2007, 4886/2009, 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 8039/2010, 413/2011, 450/2011 e 2417/2011.

Entre agosto de 2007 e abril de 2009 o PL 7420/2006 não foi movimentado, ou seja, a temática foi lançada no ano de 2006 e ficou “engavetada” por um longo período de tempo e quando a responsabilidade educacional volta ao debate, ao PL 7420/2006 são apensados outros projetos que tratam de matérias correlatas.

Dessa forma, quando as discussões em torno da responsabilidade educacional retornam, os projetos com temáticas correlatas passam a se movimentar em conjunto

com PL 7420/2006 e inicia-se o processo (aparentemente) de busca pelo debate acerca do tema. Há ainda nesse período, registros de requerimentos para que alguns atores participassem de audiências públicas para debater o PL.

**PA**

No período compreendido entre 2012 e 2015, o debate em torno da tentativa de dar legalidade à responsabilização educacional no Brasil se intensifica, destacando-se, primeiramente, o caráter de continuidade das solicitações de debates iniciadas no período anterior. Os convidados foram ampliados, figurando entre eles, tanto representantes do setor público, como do setor privado.

Ao final de 2015, temos apensados ao PL 7420/2006, os PL's 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 1680/2007, 4886/2009, 8039/2010, 8042/2010, 413/2011, 450/2011, 2417/2011, 5519/2013, 5647/2013, 6137/2013, 51/2015, 89/2015, 925/2015 e 2971/2015.

Destacamos ainda, o acaloramento das discussões acerca da instituição da responsabilidade educacional e o caráter de legalidade da temática, a partir da promulgação do PNE/2014, que prevê a aprovação da LRE no prazo de um ano.

No período compreendido entre os anos de 2016 e 2019, o debate se intensifica ainda mais, recebendo o acréscimo de diversas propostas. Destacam-se a realização de variadas reuniões e audiências públicas com representantes tanto do setor público, quanto do setor privado. Além disso, foram apensados os PL's 4901/2016, 6555/2016, 8334/2017, 8388/2017 e 9159/2017, 1296/2019, 1672/2019 e 5182/2019.

As discussões do PL 7420/2006 e seus apensados ganharam mais força entre os anos de 2016 e 2019, de forma que esse é um período marcado pelo maior número de alterações, tendo sido apresentados sete Substitutivos.

Antes de iniciarmos a análise categorizada do PL 7420/2006 e seus Substitutivos, torna-se necessário evidenciar que em todos os períodos, foram realizados convites para que profissionais e representantes de diversas instituições comparecessem em audiências públicas para debater a proposta de responsabilidade educacional. Entretanto, a despeito de solicitações de presenças importantes que defendem a educação pública como direito, para participação das audiências públicas, como por exemplo, representantes de conselhos, do Ministério Público, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), da Campanha

Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), do Ministério da Educação (MEC) e de diversos professores de importantes universidades, causa-nos inquietação o convite a atores privados, tais como: o Movimento Todos pela Educação, Fundação Lemann, Banco Mundial e Instituto Unibanco. Tal movimento nos acarreta grande preocupação, tendo em vista as prescrições gerencialistas do setor empresarial, que podem realocar a educação pública à condição de mercadoria.

PA

## O PL 7420/2006 e seus substitutivos: uma análise categorizada da tentativa de dar legalidade à *accountability* educacional no Brasil

Para realizar a análise das propostas, optamos por organizar os dados em quatro categorias, quais sejam: qualidade, avaliação, participação e responsabilidade, cabendo-nos salientar que tais categorias não foram escolhidas de forma aleatória, mas emergiram dos textos do PL 7420/2006 e seus Substitutivos. Nesse etapa, o critério utilizado foi o da identificação da importância que os responsáveis pelas propostas deram aos temas, trazendo-os com frequência no PL 7420/2006 e nos Substitutivos de 1 a 9.

Nesse sentido, apresentamos no Quadro 2 as categorias e os Projetos de Lei que as dão evidência:

Quadro 2 – Categorias e Projetos

Categorias	Projetos que tratam de tema da categoria
Qualidade	PL 7420/2006 e Substitutivos de 1 a 9
Avaliação	PL 7420/2006 e Substitutivos de 1 a 9
Participação	Substitutivos de 1 a 9
Responsabilidade	PL 7420/2006 e Substitutivos de 1 a 9

Fonte: Organizado pelas autoras a partir do PL 7420/2006 e seus Substitutivos.

Cabe ressaltar que as categorias mencionadas no Quadro 2 estão subdivididas em dimensões, as quais também despontaram nos textos dos documentos e serão explicitadas durante as análises.

**PA**

a) **De que qualidade as propostas estão falando?**

Antes de iniciarmos a análise referente à categoria Qualidade, cabe-nos salientar que corroboramos as ideias de Flach (2012, p. 6) de que

A concepção de qualidade defendida pelos indivíduos, portanto, é a expressão de um posicionamento político e ideológico constituído historicamente, pois incorpora expectativas diversificadas ao longo do tempo, não podendo ser utilizada de maneira neutra, como se não tivesse fins determinados e comprometidos com certa compreensão de mundo, de homem, de sociedade.

Nesse sentido, partimos da compreensão de que no contexto atual, há no campo educacional, duas concepções de qualidade em disputa: a chamada Qualidade Total e a Qualidade Social da educação.

De acordo com Flach (2005, p. 4), enquanto a qualidade social “[...]” está vinculada aos interesses e necessidades da classe popular, sendo desenvolvida a partir de uma perspectiva democrática “[...]”, a qualidade total “[...]” é vinculada aos interesses da hegemonia capitalista e “[...]” traduz uma ideologia burguesa comprometida com a acumulação de capital.”. Ou seja, a qualidade total está “[...]” voltada para a manutenção das relações capitalistas existentes na atualidade “[...]”, ao passo que a qualidade social está “[...]” voltada para a superação destas relações, comprometendo-se com a ruptura da ordem vigente.” (FLACH, 2005, p. 9).

Na categoria Qualidade, presente em diversos dispositivos analisados foram destacadas as seguintes dimensões: 1. Magistério; 2. PNE e Plano de Educação; 3. Infraestrutura, mobiliário, equipamentos e recursos; 4. Oferta e acesso ao ensino; 5. Correção de fluxo e reforço escolar; 6. Parâmetros/padrões para oferta e; 7. Financiamento.

Acerca da dimensão Magistério, é possível afirmar que o PL 7420/2006 e seus substitutivos tratam de questões tais como: plano de carreira, formação, titulação

mínima e jornada de trabalho, o que aparentemente vai ao encontro do indicador “Valorização dos trabalhadores em educação” constante na perspectiva da qualidade social defendida por Flach (2005). Entretanto, faz-se necessária a análise dos outros elementos presentes nas propostas para que possamos obter conclusões mais consistentes.

Acerca do plano de carreira para o magistério público, destacamos os Substitutivos de 1 a 9, que propõem a avaliação de desempenho como fator para progressão funcional. Como podemos observar, o inciso X, artigo 2º, do Substitutivo 9, rege que

Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica [...] conforme o caso, será aferido, entre outros fatores, mediante a existência de:  
X – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente, **que considere, entre outros, a titulação ou habilitação e a avaliação de desempenho como fatores para progressão funcional** [...] (BRASIL, 2017b, grifo nosso).

No que tange à avaliação de desempenho dos profissionais do magistério como fator de progressão de carreira, entendemos que tal proposta vai ao encontro do projeto gerencialista contido no PDRAE, que propõe a demissão por insuficiência de desempenho (desempenho esse, verificado por meio das avaliações de desempenho). Além disso, tais avaliações ao invés de contribuir para melhoria da qualidade educacional, se converterá em mais um instrumento de controle (ZATTI; MINHOTO, 2019), além de estimular a competição entre os profissionais do magistério.

Também nos preocupa o fato de que, enquanto no PL 7420/2006, tínhamos no inciso III do artigo 1º, a garantia do padrão de qualidade mediante obrigatoriedade de “[...] III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica [...]” (BRASIL, 2006), nos Substitutivos de 2 a 8, a redação é acrescida da adoção complementar de metodologias de formação pela educação à distância e formação em serviço. Essa preocupação ocorre devido ao fato de que não sabemos qual seria a qualidade dessa formação.

Outros pontos que nos chamam a atenção são os relativos à jornada de trabalho e às atividades de planejamento, que deverão ser cumpridas no

estabelecimento de ensino, a menção nos substitutivos 2 a 9 à implantação do piso salarial nacional profissional e a preocupação nos Substitutivos de 2 a 6, com a quantidade de alunos por professor.

No que tange à dimensão “PNE e Plano de Educação”, enquanto no PL 7420/2006 e nos Substitutivos 1 a 3 o Plano de Educação deveria estar em consonância com o PNE, temos nos Substitutivos posteriores uma ampliação do texto, que relaciona o padrão de qualidade a “Aprovação, execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação de plano de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal [...]” (BRASIL, 2017b), dando ênfase nas avaliações e monitoramento e a necessidade de acompanhar a aplicação do plano de educação.

Há na dimensão “Infraestrutura, mobiliário, equipamentos e recursos” um interesse, em todos os projetos, com os recursos e com a infraestrutura da unidade escolar, ocorrendo algumas modificações entre o PL 7420/2006 e os posteriores. Dentre as alterações, destacamos que enquanto na primeira proposta apresentada os padrões de infraestrutura e funcionamento das instituições escolares eram de acordo com o custo-aluno-padrão-qualidade, temos nos projetos subsequentes a descrição desses padrões construtivos, com a apresentação de um texto detalhado acerca dos mobiliários e equipamentos culminando no Substitutivo 9 com a seguinte redação:

[...] infraestrutura de unidades escolares com padrões construtivos adequados, observados aspectos de salubridade, ventilação, iluminação, fornecimento de água potável, instalações sanitárias, energia elétrica e de espaços necessários ao funcionamento da escola, de acordo com a dimensão e a complexidade de sua estrutura de atendimento educacional, que, além dos ambientes para práticas esportivas e para alimentação, deverão contemplar as necessidades administrativas e demais atividades pedagógicas [...] (BRASIL, 2017b).

No que tange aos recursos didáticos necessários na constituição da qualidade educacional, enquanto na proposta inicial não continha texto detalhado que se referisse ao assunto, nos Substitutivos subsequentes há uma especificação, chegando ao Substitutivo 9 com a redação que relaciona a qualidade à “[...] disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, e acesso a laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível e a modalidade de

ensino.” (BRASIL, 2017b). Além disso, todos os Substitutivos preveem o acesso à internet em banda larga de alta velocidade.

PA

Ao se apresentar nos projetos analisados o “custo-aluno-padrão-qualidade” é preciso considerar o debate em torno dos conceitos de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ).

De acordo com Pinto (2015, p. 107), o CAQi “[...] nasce de um esforço pioneiro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o objetivo de transformar em políticas concretas duas determinações legais”, tendo como preceitos legais a CF/1988, que prevê a garantia de padrão de qualidade e também está normatizada na LDBEN/1996, que trata da garantia de padrões mínimos de qualidade. Para o autor

Em sua concepção, o CAQi se constitui no valor mínimo a ser assegurado pelo Fundeb. Atualmente, esse valor é definido sem qualquer base em custos reais, considerando tão somente o valor possível de se obter a partir da complementação da União ao fundo, que corresponde a 10% do total das contribuições a ele destinadas por estados e municípios. (PINTO, 2015, p. 108).

Dessa forma, o CAQi seria um caminho para se chegar ao CAQ, “[...] um passo seguinte em busca de uma qualidade sem adjetivos.” (PINTO, 2015, p. 101). Ressalta-se que a meta 20 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) trata da ampliação do investimento público em educação e suas estratégias 20.6 e 20.7, especificamente, do CAQi e do CAQ. Enquanto a estratégia 20.6 rege acerca do prazo de implantação do CAQi, que seria de 2 (dois) anos da vigência do PNE e seu progressivo reajuste até a implementação do CAQ, a estratégia 20.7 aborda a implementação do CAQ

[...] como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; (BRASIL, 2014, p. 7).

Ao tratar da dimensão “Oferta e acesso ao ensino”, o PL 7420/2006 menciona a oferta na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio separadamente, enquanto os Substitutivos posteriores trazem a questão da oferta de

forma genérica. Sobre tal aspecto, destacamos que a primeira proposta trata a educação infantil, não como um direito de todas as crianças, mas possui um caráter assistencialista, o que consideramos um retrocesso, enquanto que para o ensino fundamental é proposta uma jornada escolar em tempo integral e, para o ensino médio é estabelecida a jornada escolar de no mínimo cinco horas/diárias.

Ressalta-se, ainda, que os Substitutivos do PL 7420/2006 reduzem a proposta primeiramente à garantia de uma duração da jornada diária mínima de quatro horas e, posteriormente, exclui o termo “garantia”.

Outro ponto importante da dimensão exposta é a preocupação com a acessibilidade, que não foi mencionada na proposta inicial, mas foi tratada pelos Substitutivos posteriores.

Acerca da dimensão “Correção de fluxo”, enquanto a proposta inicial não tratava da correção de fluxo e do reforço escolar, seus Substitutivos apresentam o reforço escolar para alunos com “rendimento insuficiente”, termo utilizado no Substitutivo 1 ou para alunos com “notória dificuldade de aprendizagem ou rendimento insuficiente”, como proposto nos Substitutivos 2 a 9.

Todos os Substitutivos mencionam a correção do fluxo escolar, com algumas modificações: o primeiro tratava do acompanhamento individualizado do aluno com defasagem e os posteriores assinalam que a constatação dessa defasagem seria realizada por meio de instrumentos de verificação disponibilizados pelo sistema de ensino.

Sobre a dimensão “Parâmetros/Padrões para oferta”, constatamos que os parâmetros de qualidade começam a ser debatidos apenas com a apresentação do Substitutivo 4, no ano de 2016. Essa preocupação está alinhada às discussões e às forças no período em torno da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Nesse sentido, no Substitutivo 9, a qualidade educacional, dentre outros fatores já mencionados, está relacionada aos Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica, que “[...] serão referenciais para categorização das escolas e das redes de ensino [...] de acordo com suas condições de oferta da educação básica em escala com os seguintes padrões: abaixo do básico; básico; adequado; e superior.”

(BRASIL, 2017b). Além disso, os Substitutivos 7 a 9 impõem um prazo de quatro anos para que as redes escolares atinjam o nível adequado.

**PA**

Cabe salientar nosso entendimento de que “[...] a qualidade da educação não pode ser restringida às metas preestabelecidas, tendo em vista que essa “lógica” reduz o processo educativo a resultados [...]”. (FILIPE; BERTAGNA, 2015, p. 62).

Consideramos a dimensão “Financiamento” de grande relevância para implementação da qualidade educacional, pelo fato de que compreendemos que este é o meio para o alcance dos fins educacionais, que são a formação humana e a apropriação do conhecimento científico historicamente acumulado pelos alunos.

Sobre tal aspecto, foi possível observar no PL 7420/2006 que os critérios de distribuição das transferências voluntárias da União às Unidades Federadas, estão relacionados à melhoria de desempenho nas avaliações nacionais, como se esses instrumentos, por si só, fossem capazes de implementar uma educação de qualidade.

Os Substitutivos 1 a 3 exigem a apresentação de um relatório para comprovar a insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino dos entes federados, relatório esse que terá sua procedência julgada e deverá ser publicado para aprovação de instituições de controle externo.

Ao passo que nos substitutivos 2 e 3, o artigo 9º assevera que enquanto o CAQ não estiver implantado, a referência será o CAQi, nos substitutivos 4, 5 e 6, além de mencionar que será considerado o CAQi até a implantação do CAQ, fica estabelecido que o mesmo deverá ser instaurado até o término da vigência do PNE e que o CAQi deverá ser instituído no prazo de um ano, contado da publicação da lei de responsabilidade educacional. Nos substitutivos 7, 8 e 9 o prazo de implantação do CAQi é dilatado para 18 meses.

Depreendemos do exposto que a dimensão financiamento é inicialmente ligada de maneira direta ao rendimento dos alunos nas avaliações em larga escala no PL 7420/2006. Posteriormente, o CAQ e o CAQi passaram a compor o debate acerca do financiamento.

**b) Quais instrumentos avaliariam a qualidade da educação?**

Quando tratamos de avaliação, torna-se necessário explicitar que corroboramos as ideias de Sordi (2012). A autora critica os neoliberais, que possuem o entendimento de que para os pobres “[...] um padrão de qualidade mais rasteiro é suficiente”, tendo em vista que “Este pressuposto [...] parece ser o preço a pagar pela universalização do acesso da classe trabalhadora à educação escolarizada”, ou seja, “[...] Se quisermos escola para todos, temos que aceitar a ideia de que patamares diferenciados de qualidade serão inevitáveis.” (SORDI, 2012, p. 159-160).

Com a inserção dos parâmetros de eficácia, eficiência e produtividade advindos do mundo do mercado, as avaliações externas em larga escala se intensificam e passam a servir de instrumento de medição da qualidade educacional, ou Qualidade Total. Nessa concepção de qualidade “Os resultados são quantitativos, estatísticos, geram gráficos, classificações e ranqueamento. Com base nos resultados (produtos) constantes do instrumento de aferição (avaliação) é possível responsabilizar o professor ou a instituição pelo fracasso ou sucesso.” (FILIPE, 2016, p. 68-69).

Dessa forma, as avaliações acolhem os pressupostos mercadológicos retirando a educação da esfera dos direitos sociais, realocando-a ao status de mercadoria. Entretanto, a despeito da problemática em torno desses instrumentos, compreendemos que a defesa da qualidade socialmente referenciada nos leva a pensar que é possível um olhar diferente para o campo avaliativo, ou seja, é possível “caminhar na contramão” (FREITAS et al., 2012), tendo como referência a concepção de educação como “prática social” e como “ato político” (SILVA, 2009).

Nesse sentido, corroboramos as ideias de Brandalise (2010, p. 1) de que

[...] a avaliação, se entendida como uma análise crítica da realidade é fonte valiosa de informação, problematização e ressignificação dos processos educativos, conseqüentemente, tem função estratégica no desenvolvimento institucional da escola e na gestão educacional.

Concordamos, ainda, com Freitas et al. (2012), no sentido de que os níveis de avaliação devem ser integrados, ou seja

[...] a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoração das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, *dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa consumir estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria.* A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para

avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem se criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou disponibilização de dados em um site não terá um mecanismo seguro de reflexão sobre os mesmos. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política. (FREITAS et al. 2012, p. 65, grifo dos autores).

A partir das dimensões “Auto avaliação” e “Avaliação externa/Índice/Metas”, foi possível analisar /verificar qual é a concepção de avaliação que permeia as propostas de leis de responsabilidade educacional apresentadas pela Câmara dos Deputados.

A presença da dimensão auto avaliação foi observada a partir do Substitutivo 2. Entretanto, nas propostas de números 2 a 9, os processos de auto avaliação têm como foco o planejamento estratégico e a elevação dos indicadores de desempenho, dentre outros.

Nesse sentido, os Substitutivos de 4 a 9, tratam da

[...] XXI – indução de processo permanente de autoavaliação das creches e escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de planejamento estratégico, ampliação do conhecimento do perfil dos componentes da comunidade escolar e formação continuada dos profissionais da educação, com foco na elevação periódica dos indicadores de desempenho dos estudantes, tomados como instrumento de referência para as práticas pedagógicas. (BRASIL, 2016e, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Torna-se necessário salientar que enquanto os Substitutivos 2 e 3 tratavam da indução dos processos auto avaliativos com foco na formação continuada dos profissionais do magistério e aprimoramento da gestão democrática, nos Substitutivos subsequentes, a gestão democrática foi extraída.

Dessa forma, apesar de mencionar a auto avaliação, que consideramos de suma importância para construção de atributos e fatores relacionados à qualidade educacional, há mais uma vez a ênfase nos indicadores de desempenho.

No que diz respeito à dimensão “Avaliação externa/Índice/Metas”, o PL 7420/2006 relaciona a qualidade educacional ao rendimento escolar do processo nacional de avaliação, enquanto a partir do Substitutivo 1, o retrocesso da qualidade da educação básica passa a ser medido a partir da comparação dos resultados do Ideb. Ou seja, o Ideb não é mencionado na proposta inicial, tendo em vista que ainda não havia sido implantado.

Cabe ressaltar que, a partir do Substitutivo 3, a redação do artigo 1º afirma que

[...] Esta Lei dá cumprimento ao disposto na Estratégia 20.11 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação [...], que determina à União aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando **padrão de qualidade** na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, **evidenciado pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais**. (BRASIL, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2017a, 2017b, grifo nosso).

Dessa forma, a partir da validação dos dados quantitativos como expressão da qualidade educacional, as metas de qualidade aferidas por meio da avaliação em larga escala são naturalizadas e implantadas na educação nacional, sendo esse discurso reproduzido e ratificado pelos Substitutivos.

c) **Quais seriam os mecanismos de participação da construção da qualidade educacional?**

Quando tratamos da qualidade educacional, compreendemos que esta deve ser construída coletivamente, ou seja, trata-se de um processo que, necessariamente, todos os atores educacionais devem participar.

Nesse sentido, compreendemos com Flach (2005) que a participação popular na gestão é um dos eixos indicadores da qualidade social. Entretanto, ressalta a pesquisadora que quando falamos em participação

[...] é preciso tomar o devido cuidado para que o processo democrático não seja entendido como aquele que é capaz de propiciar decisões coletivas numa perspectiva de “Centralismo democrático”, onde um pequeno grupo fala pela maioria estabelecendo a posição mais “adequada”, desconsiderando a vontade e necessidade dos demais. (FLACH, 2005, p. 21-22).

É necessário salientar que o PDRAE ressignifica o conceito de participação ao afirmar a necessidade de a administração pública ser permeável à participação dos agentes privados para que seja deslocada a ênfase dos procedimentos para os resultados.

Nesse sentido, Shiroma e Santos (2014, p. 41) alertam que “O conceito de participação é central na nova pedagogia da hegemonia, direcionada à sustentação de políticas do neoliberalismo da Terceira Via” e que a esse conceito, juntamente com os de autonomia e descentralização foi impingido “[...] sentido inverso ao pugnado pelos educadores” nas lutas dos anos de 1980.

As dimensões da participação analisadas nos documentos foram a “Institucional”, a chamada “Transparência/publicação de dados da escola” e “Conselhos”.

PA

Sobre a dimensão “Institucional”, enquanto o PL 7420/2006 não trata da definição e afixação de programas de ensino na sala de aula para conhecimento da comunidade escolar, temos em todos os seus Substitutivos a menção às referidas exigências.

Consideramos de grande relevância a discussão acerca da dimensão “Institucional” da participação e observamos que é por meio da afixação (Substitutivos 1 a 6) ou da publicização (como afirmam os Substitutivos 7 a 9) dos objetivos de aprendizagem em sala de aula, que essa participação ocorreria.

Destaca-se o texto constante dos Substitutivos 7, 8 e 9, que trata da

[...] definição de programas de ensino que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar, **por meio de sua publicização bimestral** em todas as salas de aula, de maneira que fiquem claros os direitos, as expectativas e os objetivos de aprendizagem, correspondentes ao nível de ensino em que o aluno está matriculado e ao período cursado, para cada componente curricular. (BRASIL, 2016e, 2017a, 2017b, grifo nosso).

Dessa forma, a dimensão institucional da participação está relacionada apenas à publicação dos direitos de aprendizagem dos alunos, não tendo relação com a construção da qualidade educacional, já que os padrões foram estabelecidos previamente.

Acerca da dimensão “Transparência/publicação de dados da escola”, enquanto o PL 7420/2006 não faz menção à “transparência/publicação de dados da escola”, os seus Substitutivos tratam da transparência da gestão informatizada. A publicação de dados, de acordo com as propostas, deve incluir os elementos orçamentários e financeiros e será realizada por meio de um sistema padronizado de informações a ser fornecido pela União.

Sobre a dimensão “Conselhos”, enquanto no PL 7420/2006, não há menção de tais mecanismos, temos em todos os Substitutivos a presença do Conselho Escolar e nos Substitutivos 2 a 9, o “[...] funcionamento regular dos conselhos de acompanhamento e controle social previstos na legislação educacional e correlata,

com garantia dos recursos necessários para a efetividade de sua atuação.” (BRASIL, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016f, 2017a, 2017b).

**PA**

Corroboramos as ideias de Silva (2009) de que o funcionamento dos Conselhos escolares, juntamente com outros elementos, faz parte dos determinantes da qualidade socialmente referenciada, que é efetivada por meio da Gestão Democrática. Entretanto, as dimensões anteriormente analisadas, mostram que os Projetos de Lei que tratam dos Conselhos, carregam a probabilidade de tais mecanismos pautarem a melhoria da qualidade educacional por meio do controle social dos recursos educacionais e da cobrança do alcance das metas educacionais.

d) **Como se daria o processo de compartilhamento de responsabilidades pela qualidade educacional?**

A discussão acerca do compartilhamento de responsabilidades pela oferta da educação pública de qualidade deve levar em conta o contexto de produção das propostas e as concepções de responsabilidade e de responsabilização apresentadas.

Ao analisar o vocabulário da reforma na educação básica brasileira iniciada a partir da década de 1990, com o objetivo de trazer as tendências expressas por meio de termos e mecanismos associados à *accountability* educacional, Schneider (2019, p. 472) aponta que

Ainda que sua presença no campo da administração pública, mormente na ciência política, esteja razoavelmente consolidada, a entrada na educação, especialmente em países latino-americanos, como é o caso do Brasil, pode ser considerado fenômeno recente.

De acordo com Afonso (2012, p. 472), a menção constante “[...] à necessidade de implementação de certas formas de *accountability* transformou-se numa panaceia (ou mesmo num fetiche) [...]” em razão

[...] de a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização serem, supostamente, capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores sociais aparentemente desejosos de resolver os défices e problemas de qualidade da educação pública. (AFONSO, 2012, p. 472).

Dessa forma, é possível observar que a aplicação da *accountability* ainda está associada à responsabilização e/ou à prestação de contas, como afirma Schneider (2019). Além desses dois pilares, Afonso (2012) acrescenta o pilar “avaliação” à discussão acerca da *accountability*.

A discussão acerca da criação de uma lei de responsabilidade educacional, de acordo com Ximenes (2012, p. 365) deve considerar “[...] que um dos princípios básicos do Estado Democrático de Direito Republicano é a responsabilidade universal.”, isto é, “[...] todos são responsabilizáveis por seus atos (excluídos, evidentemente, os inimputáveis e os civilmente irresponsáveis), inclusive o próprio Estado, uma vez que ninguém pode agir fora dos limites do Direito.”

Entendemos que existe amparo jurídico para implementação da responsabilidade educacional. Entretanto, no campo axiológico, há que se ressaltar nossa defesa de que a avaliação e a qualidade no âmbito educacional devem se concretizar de forma participativa e negociada, a partir dos pressupostos da “responsabilização participativa”, que

[...] envolve esforços coordenados dos múltiplos atores interessados na defesa de uma qualidade educacional que se confronte com a lógica das políticas imediatistas e restritas a interesses específicos de setores econômicos. **Implica exercitar o coletivo da escola em processos de apropriação dos problemas do cotidiano e refletir sobre o futuro, principal função dos processos avaliativos.** (SORDI; FREITAS, 2013, p. 91, grifo nosso).

Essa forma de pensar a responsabilização requer um esforço de apropriação e reflexão dos problemas escolares pelos seus atores, com o objetivo de propor alternativas para transformação, ou seja, compreendemos que as responsabilidades devem existir, mas devem ser atribuídas a todos os envolvidos no desafio de construir a qualidade educacional, incluindo o poder público.

Dos documentos analisados, emergiram as dimensões “Responsabilidade” e “Responsabilização”.

Sobre a dimensão “Responsabilidade”, os textos do PL 7420/2006 e do Substitutivo 1 não trazem de forma explícita a definição de responsabilidade educacional. Entretanto os Substitutivos subsequentes trazem o entendimento de 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.” (BRASIL, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2017a, 2017b).

Dessa forma, a definição de responsabilidade educacional está relacionada com a obrigação do gestor público em garantir o avanço da qualidade que, por sua vez, está relacionada ao cumprimento de metas. O gestor possui a responsabilidade de não retroceder, garantindo as condições necessárias, o financiamento e o cumprimento das metas educacionais.

É possível afirmar que a concepção de responsabilidade constante dos Substitutos 2 a 9, está muito mais relacionada à culpabilização, enquanto a qualidade educacional é reduzida às metas.

Acerca da dimensão “Responsabilização”, temos no PL 7420/2006, as avaliações nacionais como tradutoras da qualidade educacional, de forma que o desempenho deve sempre ser aceitável, o que significa ter um desempenho melhor do que o ano anterior. Caso isso não ocorra, a União deverá desenvolver ações específicas para a recuperação, além de alocar recursos financeiros por estudante ao ano. As taxas de repetência e evasão deverão ser menores do que aquelas apresentadas no biênio anterior.

O descumprimento das referidas exigências, de acordo com a proposta, seria caracterizado como crime de responsabilidade, infração político administrativa e ato de improbidade administrativa. Além disso, caso as exigências não fossem cumpridas a União suspenderia as transferências voluntárias ao estado ou município.

Os Substitutos 1 a 4 regem que o “[...] retrocesso da qualidade será medido pelo Ideb alcançado no final da gestão anterior [...]” (BRASIL 2013, 2015, 2016a, 2016b), mas não será aplicado em casos de força maior, desde que ocorra a comprovação. A União deverá assegurar assistência técnica aos municípios e estados em que for constatada a diminuição do valor do Ideb.

Além de o Ideb ser considerado sinônimo de qualidade educacional pelos projetos acima mencionados, a partir do Substitutivo 3, é acrescentada a obrigatoriedade de submissão de relatório pelo Chefe do Poder Executivo ao

Conselho de Educação e ao Poder Legislativo, comprovando o cumprimento da educação “de qualidade”.

**PA**

Vale ressaltar que a qualidade na qual os documentos mencionados se referem está relacionada ao valor do Ideb e desconsidera diversos fatores, já que a qualidade educacional possui determinantes internos e externos. Internamente à escola, temos, dentre outros fatores, “[...] a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola, os projetos escolares [...]” (SILVA, 2009, p. 224), enquanto que externamente, temos os Fatores socioeconômicos, os Fatores socioculturais, o Financiamento público adequado e o Compromisso dos gestores centrais como elementos que influenciam na qualidade educacional (SILVA, 2009). Além disso, os Substitutivos 7 e 8 acrescem a categorização dos padrões de qualidade, calcificando ainda mais uma concepção pautada em números.

Essa concepção de qualidade ancorada em aspectos quantitativos aparentemente é ampliada com o Substitutivo 9, o qual afirma que os indicadores de qualidade deverão ser contextualizados com os

[...] demais indicadores de qualidade das condições de oferta da educação básica, de universalização do atendimento escolar, de melhoria da qualidade do aprendizado, de valorização dos profissionais da educação, de gestão democrática e de superação das desigualdades educacionais. (BRASIL, 2017b, n. p.).

Há ainda no PL 7420/2006 a previsão de suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares, enquanto perdurarem as irregularidades.

O Substitutivo 1 traz a Ação Civil Pública para caracterizar o retrocesso na qualidade da educação e os Substitutivos 2 a 6 caracterizam o retrocesso injustificado da qualidade educacional como ato de improbidade administrativa.

Os Substitutivos 7 a 9 retomam a proposta do Substitutivo 1, caracterizando o retrocesso da oferta da educação de qualidade como ação civil pública de responsabilidade educacional.

A análise sobre a tentativa de dar legalidade à *accountability* educacional no Brasil evidencia que houve movimentos de resistência à concepção hegemônica de

qualidade educacional. Entendemos que tais movimentos são de grande relevância e seus interesses foram incorporados em algumas propostas, como por exemplo, na dimensão financiamento, com a menção do CAQ e do CAQi, ou quando as propostas demonstraram preocupação com a infraestrutura, equipamentos e recursos pedagógicos.

Apesar da resistência a uma concepção reducionista de qualidade educacional, temos a centralidade dos resultados das avaliações em larga escala, que são consideradas como pré-definidoras da qualidade educacional.

Nesse sentido, é possível afirmar que o movimento que tenta a juridificação da responsabilidade educacional no Brasil por meio das propostas aqui analisadas é permeado por diferentes concepções de qualidade, avaliação, participação e responsabilidade, tendo em vista a colaboração de diferentes atores, demonstrando uma disputa de interesses.

Constatamos em diversas propostas, os quatro ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implementados nas últimas décadas e mencionados na pesquisa de Cunha (2015), quais sejam: a autoridade (que decide tornar público o desempenho das instituições educacionais; a informação (por meio dos resultados de testes padronizados); os padrões (que são os critérios para analisar as informações) e; as consequências (critérios para aplicar sanções ou incentivos).

Observamos, ainda, a presença de um discurso que apregoa aparentemente a defesa da *accountability* vertical, que é um mecanismo de controle entre desiguais (governo e cidadão), quando na realidade, trata-se do estímulo à responsabilização dos profissionais do magistério.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas evidenciaram que há em diversas propostas, a presença de ideias advindas da NGP, que são constantes do PDRAE, destacando-se os conceitos de administração e eficiência, voltados para o controle de resultados, como observado por Paula (2005).

Com a lógica da responsabilização voltada para os resultados, tornam-se necessários estabelecer padrões de qualidade, o que provoca um reducionismo no conceito de qualidade educacional e, por sua vez, para constatação dessa qualidade, tornam-se necessários determinados instrumentos de verificação, ganhando as avaliações externas, um lugar central.

Nesse sentido, é possível afirmar que as propostas analisadas nos documentos sinalizam um movimento de disputa de concepções hegemônicas e contra hegemônicas, em que o desfecho pode acarretar na concretização da reforma no campo educacional (que ocorre na dimensão-gestão), a partir da valorização de práticas administrativas gerenciais, com a definição de indicadores de desempenho para o alcance das metas, resultados quantitativos, como desenhado no PDRAE.

Constatamos ainda que, em algumas propostas explicitadas nos documentos estão presentes discursos que, no campo das aparências, defendem a participação na construção da qualidade educacional, como por exemplo, quando a gestão democrática é enfatizada. Entretanto, é possível afirmar que o conceito foi utilizado a partir de um viés instrumental, que está calcado numa linha de pensamento diferente daquela que defendemos.

Contrariamente à concepção de participação como forma de controle de metas pré-estabelecidas, reiteramos nossa defesa da participação como colaboração efetiva na construção coletiva, que traz a possibilidade de alcançar um consenso, a partir da superação do conflito entre as partes, como proposto por Flach (2005).

Ao dar ênfase às avaliações externas, reduzir a concepção de qualidade educacional a números e, conseqüentemente, dar outro sentido para o conceito de participação, a forma de responsabilização educacional passa a ser caracterizada como culpabilização dos profissionais do magistério.

Reincidimos nossa defesa pela responsabilização participativa, que propõe a convocação de todos os atores escolares para que participem dos processos de definição de metas e controle social, como propõem Sordi e Freitas (2013). Por essa perspectiva democrática, escolas e poder público são igualmente responsáveis por definir objetivos e executá-los, de forma que o compartilhamento de responsabilidades é fundamental para as políticas de Avaliação Institucional Participativa.

Para além das análises realizadas, destacamos que mesmo que o PNE/2014 tenha dado o prazo de um ano para aprovação da LRE, a tramitação da matéria está paralisada desde o final de 2019, tendo sido dada prioridade à aprovação da BNCC.

Nesse sentido, compreendemos que a imobilização das discussões da proposta da LRE se dá pelo fato de que seria mais exequível dar primeiramente, aplicabilidade à meta 7 do PNE/2014, que se trata de “[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as [...] médias nacionais para o Ideb [...]” (BRASIL, 2014, p. 4), que tem como uma de suas estratégias, o estabelecimento e implantação, “[...] mediante pactuação interfederativa, [de] diretrizes pedagógicas para a educação básica e a **base nacional comum dos currículos**, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) [...]”. (BRASIL, 2014, p. 4, grifo nosso).

Além disso, em 26 de agosto de 2020 é sancionada a Emenda Constitucional 108, que altera a CF/88 para “[...] estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do [...] ICMS para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o [...] Fundeb [...]” (BRASIL, 2020a, n. p). Na mesma direção, em 25 de dezembro de 2020, é sancionada a Lei 14.113, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (BRASIL, 2020b).

Ambos dispositivos contêm mecanismos de responsabilização educacional por meio da caracterização de crime de responsabilidade.

Nesse sentido, a imobilização do movimento de juridificação da responsabilidade educacional no Brasil por meio dos documentos analisados pode ter várias motivações.

Diante do exposto, inferimos que, mesmo com movimentos de resistência às concepções hegemônicas de qualidade, avaliação, participação e responsabilidade, a tentativa de juridificação da responsabilidade educacional no Brasil está permeada pela lógica gerencialista, que busca fundamentos no ideário neoliberal e se utiliza de um discurso democrático para dar uma aparência participativa, mas se encaminha

para um reducionismo do conceito de qualidade, a números quantitativos, uma distorção do conceito de participação e um entendimento de responsabilização que tende mais a culpabilizar os profissionais do magistério, dissimulando a responsabilidade do poder público de oferta e garantia de educação de qualidade aos cidadãos.

PA

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 15 nov. 2016.

BRANDALISE, M. A. T. Avaliação institucional da escola: conceitos, contextos e práticas. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, v. 13, n. 2, p. 315-330, 2010. Disponível em: <<http://www.uepg.br/olhardeprofessor>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências, 2020a. Disponível em: <[planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)>. Acesso em 12 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em 02 out. 2019.

BRASIL. **Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências, 2020b. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/>>. Acesso em 12 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da república, 1995.

BRASIL. **Parecer do relator**, 2013. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1211541&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1211541&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 20 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016a. Disponível em: <

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1437910&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1437910&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 25 nov. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016b. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1452468&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1452468&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 24 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016c. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1458663&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1458663&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 24 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016d. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1485035&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1485035&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 24 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016e. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1513225&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1513225&file name=Tramitacao-PL+7420/2006) >. Acesso em 24 ago. 2019

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016f. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1458663&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1458663&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 24 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016g. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1485035&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1485035&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 24 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2016h. Disponível em:<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1513225&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1513225&file name=Tramitacao-PL+7420/2006) >. Acesso em 24 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer do Relator**, 2017a. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1537206&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1537206&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 20 ago. 2019.

PA

BRASIL. **Parecer do Relator com complementação de voto**, 2017b. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1573265&filename=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1573265&filename=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 20 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto 6094/2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007a. Não Paginado. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 7420/2006**. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, 2006. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=413946&filename=PL+7420/2006](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=413946&filename=PL+7420/2006)>. Acesso em: 27 nov. 2016.

BRASIL. **Relatório do Relator**, 2015. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1406632&file name=Tramitacao-PL+7420/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1406632&file name=Tramitacao-PL+7420/2006)>. Acesso em 25 nov. 2019.

CUNHA, C. P. da. **Prática docente sob pressão**: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. 2015. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

FILIPE, F. A. **A concepção de qualidade educacional induzida pelas avaliações em larga escala**: análise de documentos oficiais do estado de São Paulo (2008-2014). 2016. 229f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016.

FILIPE, F. A.; BERTAGNA, R. H. Avaliação e qualidade no novo Plano Nacional de educação: avanços e possíveis retrocessos?. **EccoS**, São Paulo, n. 36, p. 49-66, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/5551>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

FLACH, S. de F. **Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de ponta grossa gestão 2001 – 2004**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

FLACH, S. de F. Contribuições para o Debate Sobre a Qualidade Social da Educação na Realidade Brasileira. **Contexto & Educação**. Ano 27, n. 87, jan./jun. 2012. Disponível em: <[www.revistas.unijui.edu.br](http://www.revistas.unijui.edu.br)>. Acesso em 13 nov. 2019.

PA

FREITAS, L. C. de et al. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. 87 p.

MATIAS, M. M. **Respira-se a meta: os professores e a performatividade na educação municipal de Mossoró**. 2017. 109f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2017.

OLIVEIRA, D. A. de. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005, 204p.

PINTO, J. M. de R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/>>. Acesso em 01 mai. 2022.

SCHNEIDER, M. P. Dispositivos de *accountability* na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 19, n. 60, p. 469-493, jan./mar. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

SHIROMA, E. O; SANTOS, F. A. dos. *Slogans* para construção do consentimento ativo. In: EVANGELISTA, O. (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**, Junqueira&Marin: Araraquara, SP, 2014, 1ª ed.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad.Cedes**. Campinas, v. 29, n.78, p. 216-226, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

SORDI, M. R. L de. A avaliação da qualidade da escola pública: a titularidade dos atores no processo e as consequências do descarte de seus saberes. In: FREITAS, L. C. et al. (Orgs.). **Avaliação e políticas públicas educacionais**: ensaios contrarregulatórios em debate. Campinas: Leitura Crítica, 2012. p. 197-225.

SORDI, M. R. L de., FREITAS, L. C. de., Responsabilização Participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013. Disponível em: <[www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br)>. Acesso em: 21. Mai. 2019.

XIMENES, S. B. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito a educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em 16 jun. 2018.

PA

ZATTI, A. M.; MINHOTO, A. P. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. *Educ. Pesquisa*, São Paulo, v. 45, 2019. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em 13 nov. 2019.

## Notas

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa está vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE-UNESP/Rio Claro), ao projeto financiado pela Fapesp (Processo 2019/12230-7) e ao Laboratório de Observação e Estudos Descritivos (LOED-UNESP/Rio Claro).



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)