

DANILO TROMBETTA NEVES

**LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL: DIREITO FUNDAMENTAL À
EDUCAÇÃO, REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E RESPONSABILIZAÇÃO
DOS AGENTES PÚBLICOS**

Presidente Prudente
2015

DANILO TROMBETTA NEVES

**LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL: DIREITO FUNDAMENTAL À
EDUCAÇÃO, REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E RESPONSABILIZAÇÃO
DOS AGENTES PÚBLICOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – Mestrado, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente - SP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi.

Presidente Prudente
2015

Neves, Danilo Trombetta.
N423L Lei de responsabilidade educacional : direito fundamental à
educação, regime jurídico administrativo e responsabilização dos
agentes públicos / Danilo Trombetta Neves. - Presidente Prudente :
[s.n.], 2015
233 f.

Orientador: Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Responsabilidade educacional. 2. Educação básica pública. 3.
Projetos de lei. I. Di Giorgi, Cristiano Amaral Garboggini. II.
Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia.
III. Título.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho contou com a colaboração direta de muitas pessoas. Manifesto minha gratidão a todos que contribuíram de alguma maneira e em particular:

Ao meu orientador Prof. Dr. Cristiano do Amaral Garboggini Di Giorgi, por toda confiança, estímulo e direcionamento acadêmico;

Ao GPFOPE – Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Políticas Públicas e Espaço Escolar – e seus membros pelo companheirismo, troca de experiências e contribuições à pesquisa; ao professor Silvio Cesar Nunes Militão pela oportunidade do estágio docência, muito enriquecedor; aos demais professores, funcionários e colegas de disciplinas por terem me proporcionado boa convivência, suporte, ricos debates e ensinamentos;

Ao colega e chefe Gustavo Aurélio Faustino, Procurador Seccional Federal, pela compreensão e retaguarda nos trabalhos da procuradoria, pessoa na qual agradeço à Advocacia-Geral da União (AGU), incluindo aqui a Escola da AGU, apoiadora da licença para conclusão da dissertação; aos estagiários Victor C. G. Franco Filho e Diana S. Ferreira;

De igual maneira, agradeço ao colega de profissão Sérgio Mastellini, ao douto Promotor de Justiça Luiz Antônio Miguel Ferreira e ao ilustre ajudador e Delegado de Polícia Civil Clóvis Santana, estes dois últimos também Mestres em Educação por esta instituição, pelo encorajamento e orientações antes e durante o curso;

Na pessoa do Reverendo Evandro Luiz Lucchini agradeço a toda a comunidade de fé que se reúne na Igreja Presbiteriana Independente Central de Presidente Prudente/SP, sempre presente intercedendo pelo êxito desta jornada;

Aos meus pais Cesar Sawaya Neves e Jandira Trombetta Neves por toda presença, cuidado e incentivo aos estudos desde a mais tenra idade, com extensão aos demais familiares.

De modo muito especial agradeço à minha amada esposa Suzana Coladello Trombetta Neves por todo o apoio, paciência e dedicação a mim dedicada para que este sonho se tornasse realidade. Agradeço a companhia dos nossos queridos filhos Gabriel e Miguel.

Finalmente, agradeço ao Deus Pai, criador e preservador da vida. Ao Deus Filho, Jesus Cristo, meu Senhor e Salvador. E ao Deus Espírito Santo, orientador, consolador e renovador de minhas forças e esperança.

Com relação às grandes aspirações dos homens de boa vontade, já estamos demasiadamente atrasados. Busquemos não aumentar esse atraso com nossa incredulidade, com nossa indolência, com nosso ceticismo. Não temos muito tempo a perder.

NORBERTO BOBBIO

RESUMO

Este trabalho está vinculado à linha de pesquisa “Políticas Públicas, Organização Escolar e Formação de Professores”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da FCT-UNESP – Campus de Presidente Prudente/SP. No cenário da discussão sobre a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional a pesquisa verificou o direito fundamental à educação previsto na Constituição Federal de 1988 e suas implicações no processo legislativo em andamento. Do mesmo modo, houve uma ênfase no estudo do regime jurídico administrativo, posto que a ausência de pesquisa sobre o assunto enfraquece a visualização do enquadramento da prestação do serviço público educação. Na parte final esboçou-se uma exegese dos projetos de lei, com destaque para a responsabilidade a ser estabelecida no campo educacional, tendo como objetivo verificar sua relevância para a promoção de uma educação pública básica com padrão mínimo de qualidade. Constatou-se a necessidade de análise e aplicação do princípio da eficiência sob a ótica da Administração Pública enquanto organização e estrutura responsável pela disponibilização das condições para que a educação se desenvolva com padrão mínimo de qualidade, ao lado da ponderação da atuação dos agentes públicos envolvidos em toda a cadeia, desde os políticos até os profissionais da educação propriamente ditos. Outrossim, nota-se que o direito fundamental à educação básica pública constitui-se barreira ao retrocesso legislativo, principalmente para que não sejam consideradas suspensões de transferências voluntárias da União aos demais entes federados, ainda que não alcançadas as metas previstas em processo nacional de avaliação, criticado pelos critérios adotados e também por conta do díspare nível socioeconômico nacional.

Palavras-chave: Responsabilidade Educacional. Direito Fundamental à Educação. Regime Jurídico Administrativo. Projeto(s) de Lei de Responsabilidade Educacional.

ABSTRACT

This work is linked to the research line "Public Policy, School Organization and Teacher Education", of the Graduate Program in Education FCT-UNESP - Presidente Prudente/SP. In the scenario of the discussion on the creation of an Educational Responsibility Law the survey scrutinized the fundamental right to education by the Federal Constitution of 1988 and its implications in the legislative process in progress. Similarly, there was an emphasis on the study of the legal administrative system, since the lack of research on the subject undermines the view of the frame of providing the public education service. In the final part lays out an exegesis of the bills, especially the responsibility to be established in the educational field, aiming to verify their relevance to the promotion of basic public education with minimum quality standard. It ascertains the need for analysis and application of the principle of efficiency from the perspective of public administration as an organization and structure responsible for the provision of conditions for education to develop with minimum quality standard, besides the weighting of the actions of public officials throughout the chain, from the politicians to the education professionals themselves. Moreover, we note that the fundamental right to basic public education constitutes a barrier to legislative setback, mainly so they are not considered suspensions of voluntary transfers from the Union to other federal entities, even if the targets in national evaluation are not achieved. The process of national evaluation is criticized by these criteria and also because of the disparate national socioeconomic status.

Key-words: Educational Responsibility. Fundamental Right to Education. Administrative Legal System. Project (s) of Educational Accountability Act.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

APS – Agência da Previdência Social

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIDH – Comissão Internacional de Direitos Humanos

CCP – Coordenação de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

CEC – Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados

CFT – Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

CNE – Conselho Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FCT – Faculdade de Ciências e Tecnologia

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE – Fundo Nacional de Educação

GPFOPE – Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Políticas Públicas e Espaço Escolar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRE – Lei de Responsabilidade Educacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

n. ou nº - Número

NSE – Nível socioeconômico

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PEX – Programa de Expansão da Rede de Atendimento da Previdência Social

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PL – Projeto de Lei

PNE – Plano Nacional de Educação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SNE – Sistema Nacional de Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESP – Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO.....	20
1.1 Delimitação do termo Direito Fundamental	20
1.2 O reconhecimento dos Direitos Fundamentais no Direito Positivo	21
1.3 A Evolução dos Direitos Fundamentais	23
1.4 Os Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.....	25
1.5 A “fundamentalidade” formal e material dos Direitos Fundamentais.....	27
1.6 A Eficácia dos Direitos Fundamentais	28
1.7 Os Direitos Sociais Prestacionais e o limite da “reserva do possível”	31
1.8 A Eficácia dos Direitos Sociais no âmbito de sua possível dimensão “programática”	34
1.9 Direito Fundamental à Educação	36
CAPÍTULO II – REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	46
2.1 Administração Pública.....	46
2.2 Administração Pública em sentido objetivo	47
2.3 Administração Pública em sentido subjetivo	49
2.4 Regime Jurídico Administrativo.....	50
2.5 Princípios da Administração Pública.....	52
2.5.1 Legalidade	54
2.5.2 Impessoalidade	55
2.5.3 Moralidade Administrativa	56
2.5.4 Publicidade	57
2.5.5 Eficiência	57
2.5.6 Equidade	60
2.5.7 Isonomia ou Igualdade	61
2.5.8 Supremacia do interesse público	62
2.5.9 Autotutela	64
2.5.10 Continuidade do Serviço Público	64
2.5.11 Razoabilidade e Proporcionalidade	65

2.5.12 Motivação	66
2.6 Agentes Públicos	67
2.7 Poderes e Deveres	68
2.7.1 Uso do poder.....	69
2.7.2 Poder-dever de agir.....	69
2.7.3 Abuso do Poder.....	71
2.7.4 Poderes Administrativos	72
2.7.4.1 Poder Discricionário	72
2.7.4.2 Poder Regulamentar	73
CAPÍTULO III - RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL.....	75
3.1 Qualidade e Promoção da Educação	77
3.2 Avaliação, Metas de Desempenho e Financiamento	84
3.3 Responsabilização Educacional.....	96
CONCLUSÃO.....	103
REFERÊNCIAS	113
ANEXOS	119

INTRODUÇÃO

O presente trabalho insere-se na linha de pesquisa Políticas Públicas, Organização Escolar e Formação de Professores, da Faculdade de Ciências e Tecnologias de Presidente Prudente/SP, Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP), com orientação do Prof. Dr. Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi.

O estudo tem como foco a responsabilidade educacional e o interesse pela temática surgiu após diálogos e leituras sobre a qualidade da educação e o levantamento de meios ou caminhos capazes de propiciar sua melhoria. Registre-se que este signatário é servidor público federal, ocupante do cargo de Procurador Federal, membro da Advocacia Geral da União (AGU), lotado na Procuradoria Seccional Federal de Presidente Prudente/SP, com atuação na área de políticas públicas, principalmente relacionadas com a previdência social, ramo do direito social, do qual também faz parte a educação.

Como é sabido, nas últimas décadas o Brasil presenciou o processo de democratização do ensino, entendido como o acesso de ampla maioria da população jovem, e também daqueles que não tiveram oportunidade na idade adequada, aos estabelecimentos de ensino público. Do mesmo modo, o período do ensino obrigatório foi ampliado, assim como houve um aumento da permanência dos alunos nos bancos escolares.

Contudo, para alguns expertos esta revolução social e educacional não veio acompanhada da devida política e estrutura para proporcionar aos seus beneficiários um padrão de qualidade, apontado pela Constituição Federal de 1988 e legislação educacional correlata, razão pela qual perduram as discussões em torno do tema, inserindo-se nesta quadra a responsabilidade educacional.

Assim, o desafio do processo de democratização da escola é apresentar melhorias constantes na busca de um padrão mínimo de qualidade. “O momento atual da Educação Brasileira traduz para seus profissionais duplo desafio: garantir o processo de democratização e aperfeiçoar a qualidade” (LEITE, 2010, p. 102).

Do mesmo modo, o processo democrático e os avanços tecnológicos fizeram raiar um novo público. Nesse sentido, “a massificação da educação trouxe um novo conjunto de alunos para uma escola que se manteve estática na rotina e na relação, produzindo um descompasso entre o aluno real e o aluno que se imagina ter” (CHRISPINO & CHRISPINO, 2008, p. 2). Diante de tais constatações, ampliou-se o debate e a busca atual por uma educação com qualidade, irradiando tal preocupação sobre outros temas.

Em estudo sobre o assunto, Karina Melissa Cabral (2008, p. 149) dissertou:

O direito à educação, como já foi visto, foi proclamado a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, tendo sido reafirmado em muitas ocasiões, entretanto muitos são os instrumentos internacionais que silenciam quanto à dimensão qualitativa do aprendizado. Segundo o Relatório Conciso da Unesco – ‘Educação Para Todos: O Imperativo da Qualidade’, de 2005, o mais recente deles foi a Declaração das Nações Unidas para o Milênio, adotada em 2000, que afirma que até 2015 todas as crianças deverão concluir todo o ensino primário, mas não faz referência específica à qualidade desse ensino.

O Direito brasileiro, como ora visto, é signatário de grande parte dos tratados e acordos internacionais, tanto que a educação é considerada como um princípio jurídico e é amplamente reconhecida como um Direito Fundamental, tendo sido consagrada pela Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, por toda a legislação brasileira posteriormente editada. No entanto, a Carta Magna brasileira, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação.

A Constituição Federal garante o Direito à Educação com “padrão de qualidade” para todos, o que significa dizer, que quando este for desrespeitado, pode ser exigido por meio de ações judiciais e quando descumprido, cabe a responsabilização da autoridade competente.

Diretamente ligado ao direito e à qualidade da educação pública está a atuação dos agentes públicos, no sentido de vincular a necessidade de padrão mínimo de qualidade na educação com os princípios da administração pública, notadamente o da Eficiência.

A Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a Administração Pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender o interesse público com maior eficiência. Frise-se, todavia, que já constava na legislação infraconstitucional o mencionado princípio, a exemplo do Dec. Lei n. 200/67 (arts.13 e 25, V), da Lei de Concessões e Permissões (Lei n. 8.987/95, artigos 6.º e 7.º) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90, artigos 4.º, VII e 6.º, X e 22).

Neste ponto convergem os apelos vindos de profissionais tanto da educação quanto do Direito Constitucional e Administrativo. A existência de um dever estatal (padrão mínimo de qualidade na educação pública) evoca uma conduta de todos os agentes públicos pautada pela eficiência (princípio constitucional-administrativo), impondo responsabilidades.

Deste modo, os temas direito à educação pública, padrão de qualidade, agentes públicos e responsabilidade se tornaram indissociáveis, permitindo e incentivando o debate, notadamente sobre as condições, os deveres e as responsabilidades dos agentes envolvidos em todo o ciclo, passando pelos planos e diretrizes nacionais, previsão orçamentária,

fornecimento de insumos, qualificação, remuneração, jornada de trabalho, gestão democrática, custo-aluno-qualidade, etc.

Surgiu, então, a perspectiva de estudo da Responsabilidade Educacional, posto que a **qualidade da educação** volta-se para a permanência do aluno e o conteúdo ou condições disponíveis em todo o ciclo educacional, capazes de proporcionar o **pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**. Tudo isso para superar a persistente evasão e deficiente formação dos alunos.

Desta forma, a pesquisa iniciou-se com um foco ainda abrangente sobre o tema responsabilidade educacional, com base no direito já sedimentado, carecendo de delimitação. Quando do ingresso no programa, o projeto apresentava como objetivo geral a análise do dever e da responsabilidade dos agentes públicos no campo educacional, tendo como objetivos específicos (1) compilar a legislação e a jurisprudência voltada para a proteção à qualidade da educação; (2) identificar as principais ocorrências de quebra do dever de qualidade da educação; (3) identificar os mecanismos jurídicos relacionados com a eficiência, os deveres e as responsabilidades dos agentes públicos; (4) verificar a necessidade (ou não) da criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional.

A delimitação da pesquisa avançou com o início da orientação acadêmica com o Prof. Dr. Cristiano A. G. Di Giorgi, bem como por meio da participação e vinculação ao Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Políticas Públicas e Espaço Escolar (GPFOPE), na condição de aluno regular, a partir de março de 2013.

Importantes foram também as contribuições do GPFOPE quando da apresentação do então projeto de pesquisa ao referido grupo, ocasião em que relevantes críticas foram feitas.

No segundo semestre de 2013, após alguns colóquios com o orientador e o percurso acadêmico acima narrado, considerando ainda a necessidade de apresentação do projeto de pesquisa no “VIII Seminário de Pesquisa em Educação”, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, na FCT/UNESP - Campus de Presidente Prudente/SP, ocorrido nos dias 06 a 08 de novembro daquele ano, o objeto foi delimitado tendo como ênfase os Projetos de Lei de Responsabilidade Educacional. Na ocasião, o projeto de pesquisa, submetido a apreciação de banca composta por um professor docente do programa de pós-graduação local e um discente do doutorado, teve os seguintes objetivo geral e específicos:

OBJETIVO GERAL

Este projeto de pesquisa tem como objetivo geral discutir a viabilidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional como instrumento de melhoria da qualidade da educação pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar os projetos de Lei de Responsabilidade Educacional, colacionados ao PL 7.420/2006, proposto pela ex-deputada federal RAQUEL TEIXEIRA;
- Identificar as concepções subjacentes constantes nos referidos projetos, relacionadas com a qualidade da educação pública e com a responsabilização;
- Identificar as possíveis implicações de eventual aprovação da lei;
- Discutir a necessidade e adequação da referida proposta legislativa como instrumento de melhoria da qualidade da educação pública.

Sabido que a Administração Pública e a sociedade, ansiosos por melhorias na gestão, no planejamento, orçamento e finanças públicas em geral, desencadearam alguns estatutos jurídicos ou marcos regulatórios (p. ex.: Lei de Responsabilidade Fiscal), surge a indagação sobre a viabilidade, entendida esta como necessidade e adequação, de uma Lei de Responsabilidade Educacional, como mais um instrumento legal capaz de contribuir com a qualidade da educação.

Em artigo versando sobre responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma educação de qualidade, destacou-se a dificuldade de se avaliar e detectar os gargalos e responsabilidades, principalmente “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” (KIM; PEREZ, 2013, p. 717).

Com os estudos em andamento, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, a objeto do projeto foi ganhando melhores contornos, principalmente quanto à descoberta de quais seriam as concepções subjacentes embasadoras das propostas ou projetos de lei; em que medida os projetos resvalavam no direito fundamental à educação; qual entendimento estava presente quanto ao regime jurídico administrativo, principalmente na perspectiva de eventual responsabilização dos agentes públicos.

A discussão do tema ganhou relevo nas palavras de Luiz Carlos de Freitas (2011, p. 4), professor e pesquisador do assunto, para quem duas concepções de responsabilização estão presentes e permeiam os embates políticos em torno dos projetos. Em apertada síntese, aponta numa perspectiva a responsabilização de cima para baixo, baseada em leis que regulam não só idoneidade das relações financeiras, mas que incluem o controle de metas na escola. Noutra perspectiva, uma responsabilização participativa e democrática, ancorada no envolvimento de todos os responsáveis pela questão educativa na escola e nos sistemas educacionais, sem o controle de metas acadêmicas.

Outros contornos foram destacados na doutrina, como por exemplo os fundamentos de uma possível Lei de Responsabilidade Educacional, pautados pelo doutrinador Cândido Alberto Gomes (2008, p. 11):

- Definição do direito à educação.
- Definição dos titulares desse direito.
- Princípios de ação.
- Ações cooperativas.
- Âmbitos decisórios.
- Instrumentos.
- Mecanismos de controle social.
- Penalidades.
- Restauração do direito lesado.

Nesta senda, merece registro a consideração do renomado professor e doutrinador Carlos Roberto Jamil Cury (2011, p. 12) à criação de referida legislação, pois “permitiria reunir num só todo a normatização concernente assinalando os *responsáveis* e as *responsabilidades* dos entes federados, seus gestores e dar consequência ao que determina o conjunto do ordenamento jurídico do país”.

Portanto, a pesquisa voltou-se para o estudo dos projetos de Lei de Responsabilidade Educacional, com o objetivo de se detectar em que medida uma eventual aprovação legislativa poderá concretizar-se como instrumento de melhoria da qualidade da educação.

A metodologia utilizada foi essencialmente a pesquisa bibliográfica e a análise documental, com finalidade de permitir ao pesquisador um contato maior com os pontos elementares do tema. No transcorrer da pesquisa foram investigados os bancos de dados virtuais Scielo (www.scielo.com.br) e Google Acadêmico com a finalidade de detectar dissertações ou teses sobre os projetos de lei de responsabilidade educacional sem, contudo, obter êxito.

Lakatos e Marconi (2010, p.3) destacam a importância da análise documental ao afirmarem que:

[...] ler com espírito crítico significa fazê-lo com reflexão, não admitindo idéias sem analisar ou ponderar, proposições sem discutir, nem raciocínio sem examinar; consiste em emitir juízo de valor, percebendo no texto o bom e o verdadeiro, da mesma forma que o fraco, o medíocre ou o falso.

Colhendo ainda as lições de Lakatos e Marconi (2010, p. 166):

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material

cartográfico etc., até meios de comunicação oral: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

Como dito alhures, concomitante com a pesquisa bibliográfica, foi realizada a análise documental a partir do Projeto de Lei 7.420/2006, proposto pela então Deputada Federal Raquel Teixeira.

Assim, em conformidade com Lakatos e Marconi (2010, p. 7), “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.”

A análise documental se desenvolveu com apoio nas orientações de Cellard (2008, p. 299-303), por meio de uma análise preliminar, contemplando as dimensões do (1) contexto social global do texto; (2) conhecimento dos autores; (3) autenticidade e confiabilidade do texto; (4) natureza do texto; e, (5) conceitos-chave e a lógica interno do texto. Ato contínuo, partiu-se para a análise propriamente dita, precipuamente no terceiro capítulo da dissertação.

Para Cellard (2008, p. 304):

Esse tipo de abordagem analítica deve muito à Escola dos Anais e se distingue da abordagem positivista da escola metodista. Esta última, com o virmos, contava com a acumulação de fatos históricos incontestáveis: o trabalho de análise consistia, principalmente, em fazer uma síntese dos elementos assim acumulados. A história social modificou essa abordagem, e, doravante, procede-se preferencialmente pela desconstrução e reconstrução dos dados.

Com relação aos procedimentos, o ponto de partida foi a seleção dos projetos de lei sobre o tema da responsabilidade educacional¹. Neste particular identificou-se o contexto, os autores e a autenticidade dos documentos, proveniente da câmara dos deputados, representando uma gama diversificada de interesses e opiniões políticas.

Em seguida, a pesquisa prosseguiu com a análise dos referidos projetos de lei visando extrair nos conceitos-chave as concepções subjacentes que orientam as respectivas propostas legislativas e suas lógicas internas, a adequação jurídica e constitucional, considerando o direito fundamental à educação, o regime jurídico administrativo e a promoção da educação

¹ A pesquisa documental é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – pintura, escultura, desenho, etc), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 2000).

básica pública com padrão mínimo de qualidade, visando subsidiar a discussão sobre a necessidade e implicações de uma eventual Lei de Responsabilidade Educacional.

É digno de nota que para a verificação da adequação jurídica e constitucional foi considerado tão somente o sistema jurídico brasileiro, sem o enfrentamento da abordagem na legislação alienígena ou mesmo no direito internacional, por fugir ao alcance da pesquisa.

Assim, a pesquisa seguiu seu processo investigativo, tendo como foco os projetos de lei tratando do assunto responsabilidade educacional, ainda em curso no Congresso Nacional, especialmente o PL 7.420/2006, de autoria da Professora e ex-Deputada Federal Raquel Teixeira (PSDB/GO), em torno do qual foram apensados outros 17 projetos (projetos de lei nº 247/2007, nº 600/2007; nº 1.256/2007; nº 1.680/2007; nº 4.886/2009; nº 8.039/2010; nº 8.042/2010; nº 413/2011; nº 450/2011; nº 1.747/2011; nº 1.915/2011; nº 2.417/2011; nº 2.604/2011; nº 3.066/2011; nº 5.519/2013; nº 5.647/2013; e, nº 6.137/2013). O parecer da Comissão Especial abaixo explicitada menciona ainda o PL 5.907/2013, de Iara Bernardi (PT/SP), retirado pela própria autora, razão pela qual não foi incluído na pesquisa.

Registre-se que o projeto principal e apensos tramitou pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), Comissão de Educação e Cultura (CEC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e PLENÁRIO, todos da Câmara dos Deputados Federais. Por deliberação do PLENÁRIO, na sessão do dia 13 de outubro de 2011 foi constituída uma Comissão Especial destinada a dar parecer sobre o Projeto de Lei nº 7.420/2006 e demais projetos apensados. Designou-se o Deputado Federal Raul Henry (PMDB/PE) como relator.

Importante andamento no processo legislativo ocorreu em 12 de dezembro de 2013, quando a Comissão Especial, por meio de seu relator, apresentou Parecer ao Projeto de Lei 7.420/2006, pugnando pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação do referido projeto de lei apensos, com a ressalva do não acolhimento de previsão de suspensão de transferências voluntárias da União para a educação, forte no artigo 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, com apresentação de projeto substitutivo.

A pesquisa apontou para três áreas que constituíram os capítulos centrais do trabalho, a saber: 1) o direito fundamental à educação básica pública; 2) o regime jurídico administrativo; 3) a análise dos projetos de responsabilidade educacional.

O primeiro capítulo deteve-se na conceituação dos direitos fundamentais, com ênfase do direito social à educação. Dentro da proposta, a exposição centrou-se na Constituição Federal de 1988. Com suporte em estudiosos do direito público, em especial o constitucional, aprofundou-se o tema da fundamentalidade formal e material, da eficácia dos direitos

fundamentais e do confronto dos direitos sociais e o limite da reserva do possível. Outro aspecto de relevância foi o da possível dimensão programática dos direitos sociais. Almejou-se demonstrar com a pesquisa toda a construção constitucional em torno do direito fundamental e social à educação, inclusive como um instrumento de conformação das políticas públicas e dos próprios projetos de Lei de Responsabilidade Educacional, somando-se à necessária conformação constitucional dentro do processo legislativo, sob pena de veto por inconstitucionalidade.

O segundo capítulo apresentou o regime jurídico administrativo, com especial atenção para os princípios da administração pública e os agentes públicos, justamente por conta de que o estudo debruça-se sobre a educação básica pública. Sobreleva a necessidade de entendimento de que a educação pública encontra-se situada sob regime jurídico diferenciado, bem caracterizado por princípios constitucionais e conjunturais, com suficiente normatividade também para influenciar a elaboração das políticas públicas. No mais, revelou-se importante, neste contexto, o estudo dos sentidos e sujeitos da Administração Pública. Contribuiu para o enfrentamento do tema da responsabilidade na medida em que proporcionou uma melhor visualização e organicidade do poder público. Os poderes e deveres dos agentes públicos foram considerados na perspectiva do direito fundamental à educação, apontado no capítulo anterior. Neste capítulo almejou-se um melhor posicionamento do tema dentro do direito administrativo, considerando principalmente o aparato estatal, seus agentes e a responsabilização do poder público como um todo.

O terceiro capítulo foi dedicado ao estudo propriamente dito da responsabilidade educacional como enunciada nos projetos de lei, com esquadramento por meio do plexo normativo constitucional e infraconstitucional, bem como da parca doutrina existente sobre o assunto. Para facilitar a exposição dos temas, a apresentação foi direcionada por meio de três eixos temáticos: 1) qualidade e promoção da educação; 2) avaliação, metas de desempenho e financiamento; 3) responsabilidade educacional.

A pesquisa desenvolveu-se por meio de uma exegese dos projetos, na busca de desvelar nos conceitos-chave as concepções subjacentes, conformação com o direito fundamental à educação e ao regime jurídico administrativo, tudo com a finalidade de detectar se os mesmos patrocinariam ou não a promoção da educação básica pública com padrão de qualidade. Todo o exercício investigativo direcionado aos projetos de lei de responsabilidade educacional pautou-se pelas premissas do direito fundamental à educação, do regime jurídico administrativo e da promoção da qualidade da educação básica pública.

CAPÍTULO 1 – DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

1.1 Delimitação do termo Direito Fundamental

Para fundamentar a pesquisa sobre a responsabilidade educacional, no recorte efetuado, imprescindível um aprofundamento do tema direito fundamental. Assim, para uma melhor apropriação do conteúdo no ordenamento brasileiro, em especial na órbita constitucional, são necessários alguns apontamentos visando a delimitação e conceituação de direito fundamental.

Esta delimitação preambular tem apenas o objetivo de facilitar a argumentação considerando a atual Constituição Federal de 1988 (CF/88), posto que tanto na doutrina quanto no direito positivo várias expressões, como “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais” e “direitos humanos fundamentais” são utilizadas muitas vezes sem diferenciação.

Do mesmo modo, no próprio texto da Constituição Federal de 1988 encontra-se uma diversidade semântica, utilizando termos diversos ao referir-se aos direitos fundamentais.

Na Carta Magna estão expressões como: a) direitos humanos (art. 4º, inciso II); b) direitos e garantias fundamentais (epígrafe do Título II e art. 5º, § 1º); c) direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, inciso LXXI) e d) direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, inciso IV).

Adentrando ao assunto, em primeiro plano há que se levar em conta a sintonia desta opção (direitos fundamentais) com a terminologia utilizada pela CF/88, que na epígrafe do Título II se refere aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, consignando-se aqui o fato de que este termo – de cunho genérico – abrange todas as espécies ou categorias de direitos fundamentais, nomeadamente os direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I), os direitos sociais (Capítulo II), a nacionalidade (Capítulo III), os direitos políticos (Capítulo IV) e o regramento dos partidos políticos (Capítulo V).

A distinção entre as expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos” somente se justifica para estudo do direito aplicado, pois é sabido que os direitos fundamentais são também sempre direitos humanos, considerando que o ser humano será o seu titular, ainda que representado por entes coletivos (grupos, povos, nações, Estado). Em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação mais comum e procedente para a distinção é de que o termo “direitos

fundamentais” se aplica àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de um Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos do direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional).

Merece destaque o ensinamento do jurista hispânico Pérez Luño (1995, p. 46-47), para quem:

O critério mais adequado para determinar a diferenciação entre ambas as categorias é o da concreção positiva, uma vez que o termo “direitos humanos” revelou conceitos de contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais, de tal sorte que estes possuem sentido mais preciso e restrito, na medida em que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.

Deste modo, parece correto afirmar que os direitos fundamentais nascem e acabam com as Constituições, resultando da confluência entre os direitos naturais do ser humano, tais como reconhecidos e elaborados pela doutrina jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, e da própria ideia de Constituição.

No mais, importa considerar a distinção quanto ao grau de aplicação e proteção das normas consagradoras dos direitos fundamentais (direito interno) e dos direitos humanos (direito internacional), sendo que são os primeiros que - ao menos em regra - atingem o maior grau de efetivação, particularmente em face da existência de instâncias (especialmente as judiciárias) dotadas do poder de fazer respeitar e realizar estes direitos.

Adotando a delimitação semântica defendida no direito pátrio por Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 35), “os direitos fundamentais nascem e se desenvolvem com as Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados, e é sob este ângulo que deverão ser prioritariamente analisados”.

Desta forma, o estudo dirigiu-se ao direito constitucional pátrio ao focar os direitos fundamentais, em especial o direito à educação básica pública.

1.2 O reconhecimento dos Direitos Fundamentais no Direito Positivo

Reconhece-se que a evolução doutrinária dos direitos humanos, tais como reconhecidos nas primeiras declarações do século XVIII, foi acompanhado, na esfera do direito positivo, de uma progressiva recepção de direitos, liberdades e deveres individuais que podem ser considerados os antecedentes dos direitos fundamentais. É na Inglaterra da Idade Média, mais especificamente no século XIII, que encontra-se o principal documento referido por todos que se dedicam ao estudo da evolução dos direitos humanos. Trata-se da *Magna Charta Libertatum*, pacto firmado em 1215 pelo Rei João Sem-Terra e pelos bispos e barões ingleses.

Este documento, inobstante tenha apenas servido para garantir aos nobres ingleses alguns privilégios feudais, afastando, em princípio, a população do acesso aos “direitos” consagrados no pacto, serviu como ponto de referência para alguns direitos e liberdades civis clássicos, tais como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a garantia da propriedade.

A despeito da divergência doutrinária quanto a paternidade dos direitos fundamentais, disputada entre a Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa, de 1789, é a primeira que marca a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais. As declarações americanas incorporaram virtualmente os direitos e liberdades já reconhecidos pelas suas antecessoras inglesas do século XVII (a *Petition of Rights*, de 1628, firmada por Carlos I, o *Habeas Corpus Act*, de 1679, subscrito por Carlos II, e o *Bill of Rights*, de 1689, promulgado pelo Parlamento e que entrou em vigor já no reinado de Guilherme d’Orange, como resultado da assim chamada “Revolução Gloriosa”, de 1688), direitos estes que também tinham sido reconhecidos aos súditos das colônias americanas, com a nota distintiva de que, a despeito da virtual identidade de conteúdo, guardaram as características da universalidade e supremacia, vinculando, assim, todos os poderes públicos.

Este é também o escólio de Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 266):

Talvez, por isso, com maior frequência, situa-se o ponto fulcral do desenvolvimento dos direitos fundamentais na segunda metade do século XVIII, sobretudo com o *Bill of Rights* de Virgínia (1776), quando se dá a positivação dos direitos tidos como inerentes ao homem, até ali mais afeiçãoados a reivindicações políticas e filosóficas do que a normas jurídicas obrigatórias, exigíveis judicialmente.

Esta nota da inserção dos direitos humanos nos sistemas normativos estatais reafirma a importância destes direitos na medida em que constituem a base dos direitos fundamentais, como arrazoado acima.

1.3. A Evolução dos Direitos Fundamentais

A evolução dos direitos fundamentais é narrada por Bobbio (2004, p. 71) como significativo avanço social:

Mesmo hoje, quando o inteiro decurso histórico da humanidade parece ameaçado de morte, há zonas de luz que até o mais convicto dos pessimistas não pode ignorar: a abolição da escravidão, a supressão em muitos países dos suplícios que outrora acompanhavam a pena de morte e da própria pena de morte. É nessa zona de luz que coloco, em primeiro lugar, juntamente com os movimentos ecológicos e pacifistas, o interesse crescente de movimentos, partidos e governos pela afirmação, reconhecimento e proteção dos direitos do homem.

Nesse sentido, os direitos fundamentais de 1ª dimensão marcam a passagem de um Estado autoritário para um Estado de Direito e, nesse contexto, o respeito às liberdades individuais em uma verdadeira perspectiva de absentismo estatal. *Tais direitos dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor liberdade* (LENZA, 2014, p. 1056).

Seu reconhecimento surge com maior evidência nas primeiras Constituições escritas e podem ser caracterizados como fruto do pensamento liberal-burguês do século XVIII.

Conforme anota Paulo Bonavides (1997, p. 563):

Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdades têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.

Por seu turno, os direitos fundamentais de 2ª emergem com a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX.

Em decorrência das péssimas condições de trabalho, eclodem movimentos como o cartista, na Inglaterra, e a Comuna de Paris (1848), na busca de reivindicações trabalhistas e normas de assistência social. O início do século XX é marcado pela Primeira Grande Guerra e pela fixação de direitos sociais. *Essa perspectiva de evidenciação dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos, ou de coletividade, correspondem*

aos direitos de igualdade (substancial, real e material, e não meramente formal) (LENZA, 2014, p. 1.057).

Os direitos fundamentais de 3ª dimensão, por sua vez, são marcados pela alteração da sociedade por profundas mudanças na comunidade internacional (sociedade de massa, crescente desenvolvimento tecnológico e científico), identificando-se profundas mudanças nas relações econômico-sociais.

Novos problemas e preocupações mundiais surgem, tais como a necessária noção de preservacionismo ambiental e as dificuldades para proteção dos consumidores. O ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade ou fraternidade. Assim os direitos da 3ª dimensão são considerados direitos transindividuais, isto é, direitos que vão além dos interesses do indivíduo, pois são concernentes à proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade: *direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e de comunicação, a título de exemplo* (LENZA, 2014, p. 1.058).

Na quarta dimensão dos direitos fundamentais estão em pauta os avanços da engenharia genética, ao colocarem em risco a própria existência humana, em razão da manipulação do patrimônio genético, bem como o surgimento da globalização política e jurídica.

O objeto destes direitos deve referir-se à pesquisa biológica, com especial atenção às manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo. Outrossim, existe uma preocupação com a globalização, reafirmando a importância do Estado Social e os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

Assim, estes direitos decorreriam da globalização dos direitos fundamentais, o que significa universalizá-los no campo institucional.

Pedro Lenza (2014, p. 1.059) registra ainda a 5ª dimensão dos direitos fundamentais, notadamente em relação ao direito à paz. Contudo, com apoio no pensamento de Paulo Bonavides, posiciona-se no sentido de que o direito à paz deva ser tratado em dimensão autônoma, chegando a afirmar que a paz é axioma da democracia participativa, ou, ainda, supremo direito da humanidade.

O direito à educação é um direito social, relacionando-se diretamente com os direitos fundamentais de 2ª dimensão.

1.4 Os Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988

Ao analisar a Constituição Federal de 1988 como um todo e o título dos direitos fundamentais em específico, Sarlet (2012, p. 64) destaca seu “caráter analítico, seu pluralismo e seu forte cunho programático e dirigente. Com efeito, é preciso reconhecer que, em face do seu grande número de dispositivos legais, a Constituição de 1988 se enquadra no rol das assim denominadas Constituições analíticas”.

Ao apontar seu cunho analítico e regulamentista, pressupõe uma certa desconfiança em relação ao legislador infraconstitucional, além de demonstrar a intenção de salvaguardar uma série de reivindicações e conquistas contra uma eventual erosão ou supressão pelos Poderes constituídos.

Noutra quadra, o pluralismo da Constituição advém basicamente do seu caráter marcadamente compromissário, já que o Constituinte, na redação final dada ao texto, optou por acolher e conciliar posições e reivindicações nem sempre afinadas entre si, resultantes das fortes pressões políticas exercidas pelas diversas tendências envolvidas no processo Constituinte. Também a marca do pluralismo se aplica ao título dos direitos fundamentais, do que dá conta a reunião de dispositivos reconhecendo uma grande gama de direitos sociais, ao lado dos clássicos, e de diversos novos direitos de liberdade, direitos políticos etc. Saliente-se ainda que o Constituinte não aderiu nem se restringiu a apenas uma teoria sobre os direitos fundamentais, o que teve profundos reflexos na formatação do catálogo constitucional.

Uma vez mais, Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 204, grifos dos autores) contribuem com o tema dos direitos fundamentais, ao afirmarem:

A Constituição de 1988 nada fica a dever às mais modernas cartas poíticas – e. g. as constituições de Portugal e Espanha –, porque nesse particular ela avançou muito e avançou bem, ostentando um *catálogo de direitos* que se pode considerar *temporalmente adequado*, visto que, a par de re-consagrar todos os *velhos direitos* – os clássicos civis e políticos –, ela nos garantiu, também, os chamados *novos direitos*, aqueles direitos que historicamente foram se destacando – como *especificações* – de uma geratriz originária, a compasso das necessidades e dos reclamos do *homem concreto*, daquele indivíduo que precisamente pelo *fato* de ser portador de carências especiais, tem que receber *tratamento diferenciado*. É a essa luz, portanto, que devem ser reconhecidos, como direitos *autônomos*, a merecer tutela diferenciada, por exemplo, os direitos da *criança*, do *deficiente mental*, dos *incapacitados* e das *mulheres*, pessoas que passaram a receber proteção específica quando se tomou consciência de que, pela sua particular fragilidade, só um *favorecimento* efetivo lhes faria justiça em sentido material, que é *dar a cada um o que é seu*.

Ademais, dentre as inovações assume destaque a situação topográfica dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais, o que, além de traduzir maior rigor lógico, na medida em que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica, também vai ao encontro da melhor tradição do constitucionalismo na esfera dos direitos fundamentais. Além disso, a própria utilização da terminologia “direitos e garantias fundamentais” constitui novidade, já que nas Constituições anteriores costumava utilizar-se a denominação “direitos e garantias individuais”.

A acolhida dos direitos sociais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores estes direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático.

De especial importância são as palavras de Sarlet (2012, p. 66-67) quanto ao artigo 5º, § 1º, da CF/88:

Talvez a inovação mais significativa tenha sido a do art. 5º, § 1º, da CF, de acordo com o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, excluindo, em princípio, o cunho programático destes preceitos, conquanto não existia consenso a respeito do alcance deste dispositivo. De qualquer modo, ficou consagrado o *status* jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais na Constituição vigente. Esta maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das “cláusulas pétreas” (ou “garantias de eternidade”) do art. 60, § 4º, da CF, impedindo a supressão e erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder Constituinte derivado.

Em arremate, Justen Filho (2009, p, 81) descreve o papel dos direitos fundamentais na atual carta política e sua influência na formação do Estado brasileiro:

Os direitos fundamentais apresentam tanto uma dimensão subjetiva quanto uma consistência objetiva. Ou seja, constituem posições jurídicas para os sujeitos, que podem invocar os direitos subjetivos em defesa própria. Mas a consagração de certos direitos fundamentais também implica uma conformação determinada e diferenciada para o ordenamento jurídico (dimensão objetiva). Envolve a consagração de modelos determinados para a vida social e econômica. A tutela aos direitos fundamentais produz, sob esse enfoque, um Estado de Direito Democrático e Social.

Em complemento, Palma Filho (2007, p. 5) discorre ao abordar a educação brasileira nos textos legais que o “princípio do direito subjetivo ao ensino obrigatório, que não constou em nenhum dos textos constitucionais anteriores ao de 1988, está consagrado no § 1º do art. 208, artigo que trata do dever do Estado com a educação”.

1.5 A “fundamentalidade” formal e material dos Direitos Fundamentais

A conceituação dos direitos fundamentais é tema debatido na dogmática constitucional. É preciso ter em mente, portanto, que um conceito satisfatório somente poderia ser obtido com relação a uma ordem constitucional concreta, ou seja, uma conceituação de direitos fundamentais (que encontram vinculação necessária com uma determinada Constituição) exige tanto uma determinação hermenêutica quanto uma construção dogmática vinculada ao contexto constitucional vigente.

Pode-se dizer, então, que o que é fundamental para determinado Estado pode não ser para outro, ou não o ser da mesma forma. Todavia, não há como desconsiderar a existência de categorias universais e consensuais no que diz com a sua fundamentalidade, tais como os valores da vida, da liberdade, da igualdade e da dignidade humana. Contudo, mesmo estes devem ser devidamente contextualizados, já que igualmente suscetíveis de uma valoração distinta e condicionada pela realidade social e cultural concreta.

Trazendo luz ao enfrentamento da questão, Sarlet (2012, p. 77) apresenta seu conceito:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).

Trilhando o raciocínio acima esposado, Marçal (2009, p. 81) conceitua como sendo *as normas jurídicas, previstas primariamente na Constituição e destinadas a assegurar a dignidade humana em suas diversas manifestações, de que derivam posições jurídicas para os sujeitos privados e estatais.*

Em reconhecimento a esta fundamentalidade, Ranieri (2013, p. 76) apresenta algumas prerrogativas relacionadas especificamente à educação básica pública:

Em razão da sua posição hermenêutica, goza, como direito fundamental, das prerrogativas de imprescritibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, inviolabilidade, universalidade, efetividade, interdependência e complementaridade. Exemplificando. O direito não se perde por decurso de prazo (v.g., a Educação Básica obrigatória e gratuita é assegurada para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, CF, art. 208, I); não há possibilidade de ser transferido nem de a ele se renunciar (a educação obrigatória é dever do indivíduo, CF, art. 208, I); não pode ser violado, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal (o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, assim como é dever dos pais e responsáveis zelar pela frequência à escola, CF, art. 208, §§ 1º e 2º); é universal (CF, art. 208, I e II); supõe a atuação do Poder Público e o recurso a meios coercitivos para impor sua execução, caso necessário (ação judicial prevista no art. 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei n. 9.394, de 20-12-1996); é interdependente e complementar a outras previsões constitucionais (a Educação tem papel fundamental no desenvolvimento nacional, na construção de uma sociedade justa e solidária – CF, art. 3º – e no desenvolvimento da pessoa para o exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – CF, art. 205; em relação à criança e ao adolescente, a Educação é direito e dever de absoluta prioridade – CF, art. 227 etc.).

O direito à Educação, adicionalmente, é dever fundamental da família e do Estado, mas, sobretudo, do indivíduo.

1.6 A Eficácia dos Direitos Fundamentais

O estudo sobre a problemática da eficácia das normas constitucionais em geral revelou, dentre outros aspectos, que todo e qualquer preceito da Constituição (mesmo sendo de cunho programático) é dotado de certo grau de eficácia jurídica e aplicabilidade consoante a normatividade que lhe tenha sido outorgada pelo Constituinte.

Se, todavia, a opção não recair sobre a argumentação embasada numa interpretação cingida à letra do texto constitucional, verificar-se-á que também uma interpretação sistemática e teleológica conduzirá aos mesmos resultados. Neste sentido, percebe-se, desde logo, que o Constituinte não pretendeu excluir do âmbito do art. 5º, § 1º, da CF/88, os direitos políticos, de nacionalidade e os direitos sociais, cuja fundamentalidade – pelo menos no sentido formal – parece inquestionável.

Sarlet (2012, p. 262-263) advoga a tese de que a CF/88 não estabeleceu distinção entre os direitos de liberdade e os direitos sociais, encontrando-se “todas as categorias de direitos fundamentais sujeitas, em princípio, ao mesmo regime jurídico, o que também parece corresponder (ao menos no concernente ao disposto no artigo 5º, §1º, da CF) ao entendimento dominante no Supremo Tribunal Federal”.

Prossegue na argumentação fazendo menção ao capítulo reservado aos direitos fundamentais sociais, onde contempladas algumas posições jurídicas fundamentais similares (pela sua função preponderantemente defensiva e por sua estrutura jurídica) aos tradicionais direitos de liberdade, como plasticamente dão conta os exemplos do direito de livre associação sindical (art. 8º) e do direito de greve (art.9º), normas cuja aplicabilidade imediata parece incontestável, o que, por outro lado, também se aplica aos diversos direitos dos trabalhadores elencados no art. 7º e seus respectivos incisos.

Por estas razões, há como sustentar, a exemplo do que tem ocorrido na doutrina, a aplicabilidade imediata (por força do art. 5º, § 1º, de nossa Lei Fundamental) de todos os direitos fundamentais constantes do Catálogo (artigos 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais. Aliás, a extensão do regime material da aplicabilidade imediata aos direitos fora do catálogo não encontra qualquer óbice no texto constitucional, harmonizando, para além disso, com a concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais consagrada, entre nós, no art. 5º, § 2º, da CF. Ademais, a ausência de vedação expressa e a *ratio* da forma que dá amparo ao reconhecimento de direitos fora do catálogo dão ensejo a que se recepcione, neste particular, o ponto de vista sustentado pela ampla maioria na doutrina lusitana, que justamente advoga o entendimento de que (além dos direitos sociais, econômicos e culturais, por expressamente excluídos do regime) todos os direitos, liberdades e garantias de natureza análoga, ainda que localizados fora do texto da Constituição, constituem normas diretamente aplicáveis. (SARLET, 2012, p. 263)

O ponto se torna tormentoso quanto ao significado e alcance do art. 5º, § 1º, da CF/88, para as diversas categorias de direitos fundamentais, especialmente no que tange ao problema de sua eficácia e aplicabilidade. As diferentes concepções encontradas oscilam entre os que, adotando posição extremamente tímida, sustentam, por exemplo, que a norma em exame não pode atentar contra a natureza das coisas, de tal sorte que boa parte dos direitos fundamentais alcança eficácia apenas nos termos e na medida da lei, e os que, situados em outro extremo, advogam o ponto de vista segundo o qual até mesmo normas de cunho nitidamente programático podem ensejar, em virtude de sua imediata aplicabilidade, o gozo de direito subjetivo individual, independentemente de concretização legislativa.

De início, Sarlet (2012, p. 264) aponta para a necessidade de se compreender o sentido que pode ser atribuído, de forma geral, à norma contida no art. 5º, § 1º, da CF/88. A ausência de abordagem e parametrização das normas desta natureza entre os direitos fundamentais serviu como argumento para os que sustentam a tese de que o comando da aplicabilidade imediata não pode prevalecer em face das características normativas e estruturais (enfim, contra a natureza das coisas) de determinados direitos fundamentais.

Para Silva (2008, p. 82-83), o melhor seria dividir as normas constitucionais, quanto à eficácia e aplicabilidade, em três categorias: I – normas constitucionais de eficácia plena; II – normas constitucionais de eficácia contida; III – normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida. Para o autor, na primeira categoria incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. Na segunda categoria também estão as normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos almejados, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. De modo diverso, na terceira categoria estão todas as normas constitucionais que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado.

Doutra banda, Justen Filho (2009, p. 94-95) posiciona-se com interpretação mais ampliada quanto à eficácia e aplicabilidade, por acreditar que os direitos fundamentais são diretamente eficazes e atribuem direitos subjetivos aos particulares, especialmente em vista da determinação constitucional no sentido de que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (CF/88, art. 5º, § 1º)”. Prossegue afirmando que:

Esses dispositivos constitucionais evidenciam a decisão da Nação brasileira quanto à aplicabilidade direta e imediata dos direitos fundamentais, produzindo o nascimento de posições jurídicas para os particulares.

As posições jurídicas, em alguns casos, configuram-se como direitos subjetivos. Em outros casos, são interesses legítimos. A questão dependerá da disciplina normativa adotada.

Nesse sentido posiciona-se também Sarlet (2012, p. 270-271), apontando como a melhor exegese da norma contida no art. 5º, § 1º, da CF/88, a tese de que se trata de norma de cunho inequivocamente principiológico, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização (ou maximização), isto é, estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa de **reconhecerem a maior eficácia possível aos direitos fundamentais**. Percebe-se, desde logo, que o postulado da aplicabilidade imediata não poderá resolver-se, a exemplo do que ocorre com as regras jurídicas (e nisto reside uma de suas diferenças essenciais relativamente às normas-princípio), de acordo com a lógica do tudo ou nada, razão pela qual o seu alcance

(isto é, o *quantum* em aplicabilidade e eficácia) dependerá do exame da hipótese em concreto, isto é, da norma de direito fundamental em pauta.

Assim, considerando que todas as normas constitucionais sempre são dotadas de um mínimo de eficácia, no caso dos direitos fundamentais, à luz do significado outorgado ao art. 5º, § 1º, da CF/88, é possível afirmar que aos poderes públicos incumbem a tarefa e o dever de extrair das normas que os consagram (os direitos fundamentais) a maior eficácia possível, outorgando-lhes, neste sentido, efeitos reforçados relativamente às demais normas constitucionais, já que não há como desconsiderar a circunstância de que a presunção da aplicabilidade imediata e plena eficácia que milita em favor dos direitos fundamentais constitui, em verdade, um dos esteios de sua fundamentalidade formal no âmbito da Constituição.

Concluindo sua fundamentação, Sarlet (2012, p. 272) apregoa:

Poderá afirmar-se, portanto, que – no âmbito de uma força jurídica reforçada ao nível da Constituição – os direitos fundamentais possuem, relativamente às demais normas constitucionais, maior aplicabilidade e eficácia, o que, por outro lado (consoante já assinalado), não significa que mesmo dentre os direitos fundamentais não possam existir distinções no que concerne à graduação desta aplicabilidade e eficácia, dependendo da forma de positivação, do objeto e da função que cada preceito desempenha. Negar-se aos direitos fundamentais esta condição privilegiada significaria, em última análise, negar-lhe a própria fundamentalidade. Não por outro motivo – isto é, pela sua especial relevância na Constituição – já se afirmou que, em certo sentido, os direitos fundamentais (e a estes poderíamos acrescentar os princípios fundamentais) governam a ordem constitucional.

Portanto, para além da aplicabilidade e eficácia imediata de toda a Constituição, na condição de ordem jurídico-normativa, percebe-se que o art. 5º, § 1º, da CF/88, constitui, na verdade, um *plus* agregado às normas definidoras de direitos fundamentais, que tem por finalidade conferir-lhes a maior eficácia possível.

1.7 Os Direitos Sociais Prestacionais e o limite da “reserva do possível”

No que tange à natureza da prestação, é notável uma diferenciação entre os direitos fundamentais de defesa e os direitos fundamentais de prestação.

Os direitos de defesa objetivam a defesa do sujeito contra intervenção externa na sua órbita pessoal. Tais direitos se traduzem numa conduta de omissão, especialmente por parte do Estado. Assim se passa, basicamente, com os direitos individuais, relacionados à ideia de liberdade.

Os direitos a prestação têm como objeto uma prestação consistente em um fazer por parte do Estado, envolvendo uma prestação material ou imaterial a ser executada perante um ou mais sujeitos. No entanto, mesmo no direito à prestação também ocorre um aspecto complementar e acessório, consistente em omissão. Justen Filho (2009, p. 92-93) toma como exemplo o direito fundamental à educação pública, que envolve prestações ativas. Mas não se admite que a educação seja desenvolvida de modo a inculcar no educando determinada e específica ideologia política. A proposta compatível com os direitos fundamentais consiste em “educar para a liberdade”. Portanto, o direito à prestação também compreende, nesse caso, um direito à defesa.

Com relação aos direitos sociais prestacionais, Silva (1995, p. 277) caracteriza-os como “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

Em outra obra, Silva (2008, p. 151, grifo do autor) sustenta a relevância dos direitos sociais:

São direitos fundamentais do *homem-social*, e até se estima que, mais que uma categoria de direitos fundamentais, constituem um meio positivo para dar conteúdo real e uma possibilidade de exercício eficaz a todos os direitos e liberdades.

Contudo, é corrente na doutrina e nas construções jurisprudenciais que os direitos sociais prestacionais encontram um limite no instituto da “reserva do possível”.

Para Justen Filho (2009, p. 95), “a pretensão de receber prestações já estabelecidas está submetida a uma reserva do possível; isto é: ao que cada indivíduo razoavelmente pode exigir da sociedade”. Esta reserva do possível deve ser interpretada sob a ótica orçamentária e também jurídica, no confronto com as exigências dos demais direitos, bens e interesses constitucionalmente protegidos.

Por esta razão, Sarlet (2009, p. 288) sustenta que a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da

prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.

Em razão de reclamarem, de regra, uma concretização legislativa, a doutrina – especialmente alienígena – costuma qualificar os direitos sociais prestacionais de direitos relativos, já que geralmente colocados sob uma reserva do possível, que os coloca na dependência da conjuntura socioeconômica, havendo até quem tenha falado de uma relatividade fática dos direitos sociais. Constituem – para além disso – direitos relativos por desencadearem sua plena eficácia e se tornarem exigíveis tão somente após concretizados pelo legislador, razão pela qual também foram denominados – e não de forma completamente destituída de razão – de direitos na medida da lei ou mesmo de *leges imperfectae*.

Já os direitos de defesa, em face de sua imediata aplicabilidade e por desencadearem, desde logo, sem necessidade de uma *interpositivo legislatoris* (servindo a lei tão somente para eventual restrição ou regulamentação), todos os seus efeitos, costumam ser qualificados como direitos fundamentais absolutos.

Por derradeiro, há que ressaltar a circunstância de que, justamente em virtude de todas as diferenças apontadas, aos direitos sociais de natureza prestacional costuma-se ser negada a condição de autênticos direitos subjetivos (no sentido de gerarem, para o titular, uma pretensão dedutível em Juízo), o que, ao menos no direito constitucional pátrio – não corresponde à posição dominante, ainda que haja importantes peculiaridades a considerar.

Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível mas inclusive como ferramental para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional.

Em conclusão, adota-se a concepção de Sarlet (2009, p. 289-290) no sentido de que a reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar de inovação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental.

1.8 A Eficácia dos Direitos Sociais no âmbito de sua possível dimensão “programática”

Com relação ao assunto em epígrafe, é possível a adoção da premissa de que todas as normas da Constituição aptas a serem enquadradas no grupo das normas de cunho programático apresentam um elemento comum consistente no fato de reclamarem, para que possam gerar a plenitude de seus efeitos, uma interposição do legislador. Cuida-se, portanto, de normas que apresentam a característica comum de uma (em maior ou menor grau) baixa densidade normativa, ou, uma normatividade insuficiente para alcançarem plena eficácia, porquanto se trata de normas que estabelecem programas, finalidades e tarefas a serem implementados pelo Estado, ou que contêm determinadas imposições de maior ou menor concretude dirigidas ao Legislador.

No campo em estudo, urge trazer à baila o entendimento do já citado renomado constitucionalista José Afonso da Silva (2008, p. 155), para quem “o fato de dependerem de providências institucionais para sua realização não quer dizer que não tenha eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos”.

No bojo, Sarlet (2012, p. 292-296, grifos nossos) constata que a doutrina majoritária costuma destacar as seguintes cargas eficaciais como sendo, em princípio, comuns a todas as normas definidoras de direitos fundamentais, mesmo as que reclamam uma *interpositivo legislatoris*:

a) Acarretam a revogação dos atos normativos anteriores e contrários ao conteúdo da norma definidora de direito fundamental e, por via de consequência, sua desaplicação, independentemente de uma declaração de inconstitucionalidade. Cuida-se, portanto, neste contexto, de aplicar diretamente os direitos fundamentais proclamados na Constituição, atribuindo-se-lhes, neste sentido, plena eficácia (**eficácia derogatória**). Por outro lado, inexistindo a referida incompatibilidade, as normas jurídicas anteriores (sendo, no todo, compatíveis ou na parte em que o forem) são **recepcionadas** pela ordem jurídica instaurada com a vigência da nova Constituição.

b) Contém imposições que **vinculam o legislador**, no sentido que este não apenas está obrigado a concretizar os programas, tarefas, fins e ordens, mas também que o legislador, ao cumprir seu desiderato, não pode afastar-se dos parâmetros preestabelecidos nas normas definidoras de direitos fundamentais a prestações. Neste contexto, já se verificou que, quanto maior o grau de abstração do preceito, maior a liberdade de conformação do legislador e o grau de arbítrio dos demais órgãos estatais, sendo, portanto, variável a eficácia vinculativa

também destas normas, de acordo, portanto, com o que poderia chamar-se de seu nível de programaticidade. Para a hipótese da ausência de cumprimento da imposição dirigida ao legislador (ainda que não exclusivamente a este), a ordem constitucional pátria previu, ao nível do controle abstrato e concentrado, a possibilidade da declaração judicial da inconstitucionalidade por omissão, ainda que inexistam mecanismos que possam compelir os órgãos legislativos a cumprir o dever constitucional de legislar que lhes foi imposto. Também o já referido Mandado de Injunção (ele próprio autêntico direito-garantia fundamental) constitui instrumento criado especificamente para viabilizar a efetivação, no caso concreto, dos direitos consagrados em normas constitucionais de eficácia limitada, independentemente da configuração da inconstitucionalidade por omissão.

c) Constata-se também a **declaração da inconstitucionalidade** de todos os atos normativos editados após a vigência da Constituição, caso colidentes com o conteúdo dos direitos fundamentais, isto é, caso contrário ao sentido dos princípios e regras contidos nas normas que os consagram.

d) Ademais, os direitos fundamentais prestacionais de cunho programático constituem **parâmetro para a interpretação, integração e aplicação** das normas jurídicas (demais normas constitucionais e normas infraconstitucionais), já que contêm princípios, diretrizes e fins que condicionam a atividade dos órgãos estatais e influenciam, neste sentido, toda a ordem jurídica, resultando, ainda neste contexto, no condicionamento da atividade discricionária da Administração e do Poder Judiciário na aplicação, interpretação e concretização de suas normas e das demais normas jurídicas.

e) Os direitos fundamentais a prestações – mesmo os que reclamam uma *interpositivo legislatoris* – geram sempre algum tipo de posição jurídico-subjetiva, tomando-se esta, consoante assinalado alhures, em um sentido amplo, e não restrita à concepção de um direito subjetivo individual a determinada prestação estatal. Neste particular, a doutrina nacional tem sustentado que em qualquer caso um direito fundamental que possa ser enquadrado nesta categoria gera, no mínimo, **direito subjetivo no sentido negativo, já que sempre possibilita ao indivíduo que exija do Estado que este se abstenha de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma que consagra o direito fundamental**. Cuida-se, neste particular, da assim denominada dimensão negativa dos direitos a prestações.

f) Ainda no que concerne à eficácia dos direitos a prestações na sua dimensão programática (impositiva de programas e tarefas), não se pode deixar de considerar a problemática dos direitos que já foram objeto de concretização pelo legislador. Neste sentido, um dos efeitos inerentes às normas constitucionais que consagram direitos fundamentais desta

natureza seria também o de gerarem uma **proibição de retrocesso**, isto é, de impedir o legislador de abolir determinadas posições jurídicas por ele próprio criadas. Consta-se que boa parte da doutrina se posiciona, ao menos parcialmente, de maneira favorável no que tange a este aspecto, ressaltando que, à medida que concretizado determinado direito social prestacional, este acaba por transformar-se, neste sentido, num típico direito de defesa.

g) Por fim, informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum, assim como **condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário** (SILVA, 2008, p. 164, grifo nosso).

1.9 Direito Fundamental à Educação

O direito social à educação obteve reconhecimento expresso no art. 6º da Constituição Federal de 1988, integrando o catálogo dos direitos fundamentais e sujeito ao regime jurídico reforçado a estes atribuído pelo Constituinte (especialmente o art. 5º, § 1º, e art. 60, § 4º, inc. IV, da CF/88).

No título da ordem social, a educação foi objeto de regulamentação mais detalhada no capítulo III (artigos 205 até 214), razão pela qual também aqui se coloca a questão preliminar de se saber quais os dispositivos que efetivamente podem ser considerados como fundamentais, à luz do disposto no art. 5º, § 2º, de nossa Carta. Ainda que este não seja o objetivo do estudo, não há como deixar de considerar que a problemática da eficácia do direito social à educação depende, em muito, da circunstância de se ter, ou não, certeza sobre a fundamentalidade dos diversos preceitos e, em consequência, do complexo de normas que constituem o núcleo essencial do direito à educação, aqui tido no seu sentido amplo.

Por esta razão, uma exegese do Capítulo III da ordem social permite, com base na proposta original de Sarlet (2009, p. 338-349), o estudo em dois blocos de artigos. O primeiro contendo os artigos 205 a 208, e o segundo contendo os artigos 209 a 214, da CF/88.

De pronto, é possível afirmar que os artigos do primeiro bloco são integrantes da essência do direito fundamental à educação, compartilhando, portanto, a sua fundamentalidade material e formal.

Com relação ao segundo bloco, poder-se-á sustentar que constituem, em verdade, normas de cunho organizacional e procedimental, com *status* jurídico-positivo idêntico ao das demais normas constitucionais. Com efeito, constata-se que os artigos 209 e 211 estabelecem

as condições, organização e estrutura das instituições públicas e privadas no âmbito do sistema nacional educacional, ao passo que no artigo 212 se encontram regras sobre a participação dos diversos entes federativos no financiamento do sistema de ensino. O mesmo art. 212, assim como o art. 213, contém normas estabelecendo metas, prioridades e diretrizes para a aplicação e distribuição dos recursos públicos na esfera educacional, enquanto no art. 214 se encontram previstos a instituição do plano nacional de educação e seus objetivos. Não nos esqueçamos, neste particular, de que nem todas as normas integrantes do capítulo da ordem social, apenas pelo fato de guardarem relação direta com determinado direito fundamental social, passam a compartilhar a fundamentalidade formal e material deste.

Enquanto no seu art. 6º a nossa Constituição apenas se limita a enunciar que a educação é um direito fundamental social e nada mais acrescenta que possa elucidar o conteúdo e alcance deste direito, nos **artigos 205 a 208** de nossa Lei Fundamental, em se adotando o critério referido, encontram-se **delineados os contornos essenciais deste direito fundamental à educação**. Basta lançar um breve olhar sobre estes dispositivos para se perceberem as contundentes distinções no que concerne à sua técnica de positivação, à sua função como direitos fundamentais, bem como – por via de consequência – quanto à sua eficácia. (SARLET, 2009, p. 339, grifo nosso).

A todo efeito, o art. 205, ao dispor que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, revela uma feição notadamente programática e impositiva, não possibilitando, por si só, o reconhecimento de um direito subjetivo, já que – norma de eficácia limitada – apenas estabelece fins genéricos a serem alcançados e diretrizes a serem respeitadas pelo Estado e pela comunidade na realização do direito à educação, quais sejam, “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Em contrapartida, vislumbra-se que o art. 207 se caracteriza como típica garantia institucional fundamental, assegurando a autonomia universitária, o que já foi objeto de reconhecimento pela jurisprudência, inobstante tenha ficado claro que esta autonomia não assegura às Universidades uma absoluta independência em face do Estado, de modo especial no que diz com a possibilidade da edição de atos normativos autônomos.

Observa-se que o art. 205 exerce a função de impor tarefas e objetivos aos órgãos públicos, em especial ao legislador, servindo como parâmetro obrigatório para a aplicação e interpretação das demais normas jurídicas, enquanto que a garantia institucional contida no art. 207 constitui norma plenamente eficaz e diretamente aplicável, atuando como limite

expresso contra atos que coloquem em risco o conteúdo essencial da autonomia da instituição protegida, atuando, assim, como direito fundamental de natureza defensiva.

Importante para o tema em estudo são as colocações de Sarlet (2009, p. 340) quanto ao conteúdo do artigo 206: “normas sobre os princípios que embasam o ensino, encontram-se diversos dispositivos que inequivocamente são diretamente aplicáveis e dotados de plena eficácia”.

Neste contexto insere-se a garantia da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inc. I), que constitui concretização do princípio da isonomia, com base no direito geral de igualdade (art. 5º, *caput*).

Insere-se, ainda, o inciso VII ao estabelecer a garantia de padrão de qualidade, assim como o inciso II que consagra a liberdade de aprendizado, de ensino, de pesquisa e de divulgação do pensamento, da arte e do saber, que, por tratar-se de autêntico direito de liberdade gera, desde já, direitos subjetivos para os particulares, sendo plenamente justiciável.

De igual maneira a norma contida no art. 206, inc. IV, que prevê a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, não reclama qualquer ato de mediação legislativa, gerando um direito subjetivo à gratuidade (não cobrança) do ensino público. Percebe-se, portanto, que no âmbito de um direito geral à educação existem diversas posições fundamentais de natureza jurídico-subjetiva, ainda que nos casos aventados não se possa falar de um direito fundamental originário a prestações de natureza concreta na esfera educacional. Bastariam estes exemplos para se poder rechaçar a tese de que o direito fundamental à educação, ao menos na condição de direito de defesa, não assume a feição de direito subjetivo.

Contudo, em relação ao artigo 208 da CF nota-se que outras são as possibilidades de desenvolvimento. De início, impõe-se a observação de que o citado preceito deve ser analisado à luz do disposto nos artigos 205 e 206, já que todos integram o direito à educação. Enquanto no art. 205 enuncia que a educação é um direito de todos e obrigação do Estado e da família, o art. 206, em seus diversos incisos, estabelece uma série de diretrizes que devem ser observadas pelo Estado e pela família na realização do direito à educação, dentre as quais destacamos a já citada gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, assim como a garantia da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, que nada mais consagra do que o dever específico de garantir a igualdade de oportunidades nesta seara, norma que seguramente apresenta também uma dimensão impositiva de conduta ativas por parte do Estado, da sociedade e da família. Por sua vez, verifica-se que no art. 208 o constituinte cuidou de estabelecer certos mecanismos e diretrizes a serem adotados na

implementação de seu dever com a educação, salientando-se a garantia do ensino básico obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 208, inc.I). Além disso, o art. 208, em seu § 1º, contém a inequívoca declaração de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

Por derradeiro, cumpre referir a norma que estabelece a possibilidade de responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento ou oferta irregular deste ensino obrigatório gratuito (art. 208, § 2º). É justamente com apoio nesta constelação normativa que houve, na doutrina, quem se posicionou favoravelmente ao reconhecimento de um direito subjetivo individual a uma vaga em estabelecimento oficial, no âmbito do ensino obrigatório e gratuito.

Além do mais, é preciso ressaltar que esta obrigação geral da família, da sociedade e do Estado com a educação foi novamente enunciada no art. 227, *caput*, da Constituição. Mais adiante, no art. 227, § 3º, incs. I e III, no âmbito do direito (fundamental) à proteção especial por parte da criança e do adolescente, bem como no art. 229 (dever dos pais de criarem e educarem os filhos menores), esta obrigação do Estado, da família (e dos pais) foi alvo de especial atenção pelo Constituinte pátrio. Assim, se atentarmos para a regra que estipula em 14 anos a idade mínima para admissão ao trabalho (ressalvada a hipótese do art. 7º, inc. XXXIII, da CF), além das normas infraconstitucionais (com destaque para o avançado Estatuto da Criança e do Adolescente), que preveem a possibilidade de responsabilização civil e penal (a das autoridades, como se viu, têm até mesmo base constitucional) dos pais e responsáveis que deixarem de zelar pelo acesso de seus filhos ao ensino fundamental, não resta a menor dúvida de que existe, sim, um direito fundamental originário (e subjetivo) à prestação estatal do ensino fundamental gratuito em estabelecimentos oficiais. Alegar-se, neste contexto, eventual indeterminação ou incompletude das normas constitucionais beira as raias do absurdo. (SARLET, 2012, p. 343).

O Constituinte originário estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental. Contudo, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 (onze) de novembro de 2009, o dever do Estado ampliou-se para a garantia de *educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade*, propiciando um direito subjetivo público a este ensino obrigatório (e gratuito). Nesse sentido, bastaria a compulsoriedade para que pudesse deduzir-se um correspondente direito subjetivo. A própria regra da gratuidade do ensino obrigatório pode ser tida como implícita nestas circunstâncias.

Esta passagem ou ampliação do direito público subjetivo da educação fundamental para a educação básica é bem defendida e caracterizada por Cury (2013, p. 113):

A partir de 2009, por meio da emenda constitucional n. 59/09, excetuada a creche (primeira etapa da Educação Infantil), todas as outras etapas da Educação Básica se tornaram direito público subjetivo.

Desse modo, as etapas da Educação Básica se tornaram obrigatórias para as pessoas de 4 a 17 anos, facultando-a a quem não tiver tido acesso a esta etapa da escolaridade, sendo gratuitas para todos em escolas públicas. E na inexistência de vagas disponível, pode-se recorrer à justiça e exigir uma vaga. Tal é a marca na proteção trazida pelo fato de a Educação obrigatória ter sido proclamada direito público subjetivo. O direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio – ele o é assim por seu caráter de base (Educação Básica) e por sua orientação finalística (art. 205 da CF) – quanto por uma sanção explícita para os responsáveis (governantes ou pais) quando de sua negação ou omissão para o indivíduo – cidadão. Para os anos obrigatórios, não há discriminação de idade. Qualquer jovem, adulto ou idoso tem este direito e pode exigí-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes.

Até mesmo a habitual ponderação relativa à ausência de recursos (limite fático de reserva do possível), assim como a ausência de competência dos tribunais para decidir sobre destinação de recursos públicos, parecem inaplicáveis à hipótese (ensino obrigatório, público e gratuito). Além de colocar – e não sem razão – os particulares diante de uma situação em que não lhes resta alternativa, importa reconhecer que o próprio Constituinte tratou de garantir a destinação de recursos para viabilizar a realização do dever do Estado com a educação, de modo especial com a educação básica. Note-se que, de acordo com o art. 212 da Constituição, a União não poderá aplicar menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, menos de 25% da receita resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O montante da verba orçamentária mínima (o legislador poderá estabelecer valores superiores), seguramente representando a maior fatia do orçamento público, demonstra a importância atribuída à educação. No § 3º do mesmo artigo, encontra-se, por sua vez, regra que prioriza a distribuição dos recursos para o ensino obrigatório (educação básica dos 4 aos 17 anos). Já considerada a alteração resultante da Emenda nº 14, de 12-09-96, o art. 212, § 5º, ressaltando igualmente a prioridade do ensino fundamental, prevê que este contará, como fonte adicional de financiamento, com os recursos decorrentes da contribuição social do salário-educação. (SARLET, 2009, p. 241-242).

Ademais, merecem destaque outros dispositivos que ressaltam a especial relevância do ensino básico público. O art. 211, §§ 2º e 3º, prevê que os Municípios e Estados deverão ambos atuar prioritariamente no ensino fundamental (os Estados também no ensino médio). Tudo isso demonstra inequivocamente a impertinência, no que diz com um direito subjetivo ao ensino público gratuito, também dos argumentos relativos à reserva do possível e da incompetência dos tribunais para decidir sobre a matéria. As regras sobre as competências na

esfera do ensino, a origem e destinação das verbas, bem como as prioridades e metas da política de ensino, já estão inequivocamente contidas na própria Constituição.

Com apoio na argumentação desenvolvida, parecem viáveis, ao menos em princípio, as alternativas sugeridas por Barroso (2001² apud SARLET, 2012, p. 342), que, na hipótese de não ser possível o reconhecimento de um direito de acesso ao ensino fundamental público gratuito, no caso de inexistentes ou comprovadamente insuficientes os recursos materiais disponíveis (escolas, salas de aula, vagas, professores etc.), considera possível a condenação do poder público, numa demanda de natureza cominatória, a uma obrigação de fazer, por exemplo, a construção de uma escola, ou mesmo a matrícula em escola particular às expensas do poder público, restando, ainda, a insatisfatória possibilidade de exigir-se do Estado o pagamento de uma indenização pela omissão, que, no entanto – como bem reconhece o autor – não tem o condão de substituir adequadamente a falta de estudo.

Soma-se a isso a verificação de um direito subjetivo (inclusive originário) a prestações em matéria educacional, enquanto garantia do mínimo existencial, prestigiada na doutrina e jurisprudência, inclusive do STF, com o reconhecimento de um direito subjetivo de acesso à educação infantil em creches disponibilizadas pelo poder público para crianças de até cinco anos de idade.

Na seara do direito de acesso ao ensino médio e superior, previu-se a garantia da “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, além de assegurar o “acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (artigo 208, V). No caso do ensino médio, dada a sua relevância para o ingresso no mercado profissional e o próprio acesso aos níveis superiores, bem como considerando a fundamentalidade da educação básica e a crescente demanda em termos de formação num mundo complexo e marcado pela utilização da tecnologia, sua relevância para o exercício efetivo do direito ao livre desenvolvimento da personalidade e garantia de níveis de autonomia significativos para o indivíduo não pode ser desconsiderada. Por todas estas razões o dever de progressividade não poderá ser estendido *ad infinitum*, de tal sorte que ante um descumprimento injustificado da meta da progressiva universalização do ensino médio gratuito, o reconhecimento de um direito subjetivo a uma vaga na rede pública ou de cursar o ensino médio em entidade de ensino privada mediante custeio pelo poder público, tal como no caso do ensino fundamental, há de ser saudado pelo menos como alternativa a ser levada a sério.

² BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001, p. 151.

Na balizada obra “A Eficácia dos Direitos Fundamentais” (2012, p. 345-348), Sarlet apresenta algumas características do direito constitucional espanhol, português e alemão, quanto ao direito à educação, sinteticamente apresentadas abaixo.

O modelo hispânico se aproxima do adotado pelo Constituinte brasileiro, na linha de que o direito à educação em sentido amplo é constituído de um complexo de normas quanto à sua função e eficácia, o que também se verifica no direito lusitano. Ainda no que diz com o paradigma espanhol, cumpre referir especificamente a previsão de um direito a prestações no nº 9 do referido art. 27 da Constituição Espanhola. Tal preceito, contudo, de acordo com o Tribunal Constitucional, não encerra um direito subjetivo a prestações materiais estatais, que existirá apenas na medida de sua previsão legal, reconhecendo-se, de outra parte, o conteúdo impositivo do preceito no sentido de vincular o legislador aos fins e diretrizes estabelecidos na norma, limitando sua liberdade de conformação. Esta orientação prevaleceu apesar da expressa vinculação dos poderes públicos às normas definidoras de direitos fundamentais (art. 53.1 da Constituição Espanhola), podendo aplicar-se também ao direito à educação, já que constante do capítulo dos “direitos e liberdades”, demonstrando que, no direito espanhol, o princípio da aplicabilidade direta não tem o condão de – automaticamente e em qualquer hipótese – gerar direitos subjetivos para os particulares.

Da experiência constitucional alemã, por sua vez, podem extrair-se dois exemplos interessantes, ao menos no que concerne à fundamentação utilizada pela doutrina e pela jurisprudência constitucional. Cuida-se, por um lado, da problemática dos subsídios públicos para o financiamento de escolas privadas e, por outro, de um direito ao ensino. Ambos constituíram, juntamente com o direito às condições mínimas existenciais, os exemplos que centralizaram a discussão em torno do reconhecimento de direitos fundamentais sociais originários a prestações com base numa exegese criativa calcada nas demais normas de direitos fundamentais e no princípio do Estado social de Direito.

No que diz com eventual direito das escolas privadas a subsídios governamentais, tratou-se de um caso típico da mutação de um direito de liberdade em direito social prestacional, já que inexistente um direito prestacional expresso. Ponto de partida constitui o art. 7º, IV, da Lei Fundamental da Alemanha, que simultaneamente contém um típico direito de liberdade, no caso, a de criação e manutenção de escolas privadas, assumindo, ainda, a função de garantia institucional, estabelecendo-se também a distinção entre escolas privadas substitutivas (*Ersatzschulen*), que se destinam à substituição das escolas públicas, assim como as escolas privadas complementares (*Ergänzungsschulen*), que não apresentam esta característica. Para além desta dimensão defensiva, doutrina e jurisprudência acabaram

reconhecendo que o direito fundamental em exame exerce também uma função prestacional, no sentido de gerar um direito das escolas privadas a subsídios públicos para sua manutenção.

De acordo com o Tribunal Federal Constitucional, também o financiamento das escolas particulares se encontra sujeito ao limite da reserva do possível, isto é, condicionado pela disponibilidade de recursos públicos, incumbindo ao legislador, de modo especial mediante ponderação de outros bens comunitários e das exigências resultantes da conjuntura econômica global, decidir onde e como aplicar os recursos, encontrando-se, contudo, sujeito ao princípio da igualdade, no sentido de que, no caso de contemplar determinada escola com subsídios públicos, estará obrigado a prever igual benefício para as demais escolas privadas. Tal ressalva, contudo, esbarrou em críticas por parte da doutrina, havendo quem sustentasse que no caso do financiamento das escolas privadas não se justifica o argumento da reserva do possível, uma vez que no caso de inexistência destas o Estado forçosamente se veria compelido a assumir todos os custos.

Ainda no contexto mais amplo de um direito à educação, situa-se a problemática do acesso ao ensino superior, objeto de ampla discussão na Alemanha já no início dos anos setenta, debate que, aliás, forneceu importantes e interessantes subsídios para a controvérsia em torno dos direitos sociais prestacionais. Na sua afamada e multicitada decisão *numerus clausus*, o Tribunal Federal Constitucional, com base na constatação de que a liberdade fundamental de escolha da profissão não teria valor algum caso não existissem as condições fáticas para a sua fruição, entendeu que este direito fundamental objetiva o livre acesso às instituições de ensino. De fato, acabou o Tribunal da Alemanha reconhecendo que, a partir da criação de instituições de ensino pelo Estado, de modo especial em setores onde o poder público exerce um monopólio e onde a participação em prestações estatais constitui pressuposto para a efetiva fruição de direitos fundamentais, a garantia da liberdade de escolha de profissão (art. 12, inc. I, da LF), combinada com o princípio geral da igualdade (art. 3º, inc. I) e com o postulado do Estado Social (art. 20), garante um direito de acesso ao ensino superior de sua escolha a todos os que preencherem os requisitos subjetivos para tanto. Remanesceu em aberto, contudo, eventual possibilidade de se admitir um direito fundamental originário a prestações, isto é, não apenas o tratamento igualitário no que tange ao acesso, mas também o direito a uma vaga no âmbito do ensino superior. Tal hipótese foi aventada pelo Tribunal Federal Constitucional, que, mesmo sem posicionar-se de forma conclusiva a respeito da matéria, admitiu que os direitos a prestações não se restringem ao existente, condicionando, contudo, este direito de acesso ao limite da reserva do possível.

A doutrina majoritária, em que pese a argumentação referida, optou por posicionar-se contrariamente a um direito a prestações, limitando-se a acolher um direito fundamental derivado (e, portanto, relativo), consistente na garantia de igual acesso ao ensino superior, na medida das instituições e vagas existentes. De qualquer modo, para além do reconhecimento de um direito derivado a prestações, houve que atribuisse manifesto efeito didático à decisão do Tribunal Federal Constitucional nesta seara, uma vez que resultou em medidas concretas objetivando a ampliação das capacidades existentes na esfera do ensino superior, além de atuar – numa dimensão jurídico-objetiva – como apelo às instâncias políticas para atuarem concretamente na realização do direito ao ensino superior.

Calcada em linha semelhante de argumentação, situa-se a solução proposta na doutrina lusitana por Gomes Canotilho, que, referindo-se às Constituições portuguesa (art.74) e espanhola (art. 27), desenvolveu a concepção de um direito social (prestacional) ao ensino, na sua dimensão específica de um direito de acesso ao ensino universitário, com base na noção, oriunda da doutrina alemã, de que determinada posição jurídica prestacional pode estar abrangida pelo âmbito normativo de um direito, liberdade e garantia, já que um direito a prestações na esfera da educação e do ensino se destina a assegurar o pleno exercício, por exemplo, da liberdade de escolha de profissão e da liberdade de aprender. Argumenta o mestre de Coimbra que tanto a Constituição portuguesa, quanto a espanhola, ao estabelecerem que ao poder público incumbe garantir o acesso ao ensino ou o direito à educação, estão conferindo ao Estado uma competência (poder de atuar no campo de acesso ao ensino superior, no caso) à qual corresponde um dever não relacional do Estado (de criar condições de acesso ao ensino superior). Para os particulares emerge, por sua vez, não um direito subjetivo definitivo (como no caso das condições mínimas existenciais), mas, sim, um direito subjetivo *prima facie* (a norma justifica um direito a prestações, mas não tem por resultado obrigatório uma decisão individual), já que – em virtude do limite da reserva do possível e da necessária ponderação por parte dos poderes públicos quanto ao modo de realizar o direito – o problema do acesso à universidade não pode, ainda consoante Canotilho, resolver-se em termos de “tudo ou nada”. (SARLET, 2012, p. 348).

Contudo, em que pese a pertinência da alternativa supracitada, a opção preconizada à luz do direito constitucional brasileiro, antes exposta, oferece uma base e parâmetros sólidos para a garantia de um direito fundamental originário à educação básica obrigatória, pública e gratuita, além de possibilidade de avançar no plano de um direito de acesso ao ensino médio e superior.

Importa ressaltar que o reconhecimento do direito fundamental à Educação na Constituição Federal de 1988 apresentou significativo avanço no campo prestacional, o que traduz um compromisso com o avanço da qualidade da educação.

Esta fundamentalidade do direito à educação básica pública implica ainda a garantia de posições jurídicas de direito de defesa, no sentido de não permitir o retrocesso. Esta questão insere-se na discussão dos projetos de Lei de Responsabilidade Educacional a ser votada e eventualmente aprovada, firmando sólidos argumentos de que a tônica deva ser a promoção da educação.

CAPÍTULO 2 – REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

2.1 Administração Pública

Considerando a necessidade de aprofundamento do tema educação na seara pública, o presente capítulo objetiva apontar alguns elementos caracterizadores da administração pública, com ênfase nos princípios que regem a atuação dos agentes públicos qualificados como profissionais da educação.

Para embasar o assunto, os principais autores do direito administrativo foram consultados, com destaque para Di Pietro (2009), Mello (2014), Justen Filho (2009) e Carvalho Filho (2009).

Em razão da ênfase na análise individualizada dos sujeitos e das funções na administração pública, a obra da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009) ganha especial relevo.

Embora reconhecendo a dificuldade de conceituação, Carvalho Filho (2009, p. 10) afirma que “o verbo *administrar* indica *gerir, zelar*, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo *pública* pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral”.

No início de sua obra, Di Pietro (2009, p. 48) apresenta duas versões para a origem do vocábulo **administração**, com amparo em Osvaldo Aranha Bandeira de Mello. Para uns, vem de *ad* (preposição) mais *ministro, as, are* (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de *ad manus trahere*, que envolve a ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.

Nesta toada, a palavra **administrar** significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Depreende-se do exposto que o vocábulo abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, bem como a atividade subordinada de executar.

Por esta razão, o vocábulo **administração**, no direito público, tem sentido amplo abrangendo a legislação e a execução. Noutra giro, pode-se falar da função administrativa propriamente dita e a função de governo.

Contudo, tanto na Administração Privada como na Pública há uma atividade dependente de uma **vontade externa**, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o

administrador deve satisfazer. No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador.

Na lição da supracitada autora (DI PIETRO, 2009, p. 49), basicamente são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão **Administração Pública**:

- a) Em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) Em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Em complemento, apresenta outros sentidos, a partir da ideia de que administrar compreende planejar e executar (DI PIETRO, 2009, p. 49):

- a) Em sentido amplo, a Administração Pública, **subjetivamente** considerada, compreende tanto os **órgãos governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa.
- b) Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Sob esses vários aspectos é que se procederá ao estudo da Administração Pública nos itens subsequentes.

2.2 Administração Pública em sentido objetivo

Como apresentado no tópico anterior, em sentido objetivo a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à **função administrativa**, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

Para Carvalho Filho (2009, p. 11):

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (*res publica*), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. Essa a administração pública, no sentido objetivo.

Em reforço, Di Pietro (2009, p. 54-56) leciona que a Administração Pública em sentido objetivo abrange o **fomento**, a **polícia administrativa** e o **serviço público**, com as seguintes caracterizações.

O **fomento** abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública: a) Auxílios financeiros ou **subvenções**, por conta dos orçamentos públicos; b) **Financiamento**, sob condições especiais, para a construção de hotéis e outras obras ligadas ao desenvolvimento do turismo, para a organização e o funcionamento de indústrias relacionadas com a construção civil, e que tenham por fim a produção em larga escala de materiais aplicáveis na edificação de residências populares, concorrendo para seu barateamento; c) **Favores fiscais** que estimulem atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso material do país; d) **Desapropriações** que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade, como os clubes desportivos e as instituições beneficentes.

A **polícia administrativa** compreende toda atividade de execução das chamadas **limitações administrativas**, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício de interesse coletivo. Compreende medidas de polícia, como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização e sanções.

Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade.

Pontofinalizando o assunto, acrescenta que este sentido abrangeria para alguns doutrinadores a **intervenção** enquanto regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico (intervenção direta), o que se dá normalmente por meio das empresas estatais. Nesse caso, o Estado opera segundo as normas do direito privado, consoante artigo 173, § 1º, II, da Constituição Federal, porém com inúmeras derrogações impostas por outras normas

constitucionais, como as referentes à fiscalização financeira e orçamentária (art. 70 e seguintes) e as constantes do capítulo concernente à Administração Pública, e, especial o artigo 37; e a **regulação**, atividade que envolve poder normativo por parte da Administração Pública (portanto, função atípica da Administração Pública), polícia, fomento, intervenção, com a peculiaridade de que todas essas atribuições se concentram em um mesmo ente (as agências reguladoras, ainda que nem todas tenham essa denominação).

Em resumo, as características da Administração Pública, em sentido objetivo, são:

1. É uma atividade **concreta**, no sentido de que põe em execução a vontade do Estado contida na lei;
2. A sua finalidade é a **satisfação direta e imediata** dos fins do Estado;
3. O seu regime jurídico é predominantemente de direito público, embora possa também submeter-se a regime de direito privado, parcialmente derogado por normas de direito público.

Assim, em sentido material ou objetivo, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos.

2.3 Administração Pública em sentido subjetivo

Em sentido subjetivo a Administração Pública significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham incumbência de executar as atividades administrativas, abrangendo todos os entes aos quais a lei atribui o exercício dessa função.

Críteriosa é a observação de Carvalho Filho (2009, p. 11, grifo do autor):

Para a perfeita noção da sua extensão é necessário por em relevo a **função administrativa em si**, e não o Poder em que ela é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividades administrativas, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

Nessa mesma linha de raciocínio, Di Pietro (2009, p. 57) pontifica que a função administrativa é exercida predominantemente pelos agentes e órgãos do Poder Executivo; mas, como o regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da especialização de funções, os demais Poderes do Estado também exercem, além de

suas atribuições predominantes – legislativa e jurisdicional – algumas funções tipicamente administrativas. Tais funções são exercidas, em parte, por órgãos administrativos existentes no âmbito dos Poderes (as respectivas Secretarias) e, em parte, pelos próprios parlamentares e magistrados; os primeiros, por meio das chamadas leis de efeito concreto, que são leis apenas, em sentido formal, porque emanam do Legislativo e obedecem ao processo de elaboração das leis, mas são verdadeiros atos administrativos, quanto ao seu conteúdo; os segundos, por meio de atos de natureza disciplinar, atos de provimento de seus cargos, atos relativos à situação funcional dos integrantes do Poder Judiciário.

Assim, compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da Administração Direta do Estado. Porém, não é só. No mais, está previsto no ordenamento jurídico pátrio a opção pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada Administração Indireta do Estado.

Portanto, pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado³.

2.4 Regime Jurídico Administrativo

A Administração Pública pode submeter-se a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público.

Para elucidar, o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 confere ao Poder Público a incumbência de prestar serviços públicos, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão; e o parágrafo único do referido artigo remete à lei ordinária a tarefa de fixar o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, de sua prorrogação, bem como as condições de execução, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão. Vale dizer que a Constituição deixou à lei a opção de adotar um regime ou outro.

³ A título de exemplo, o artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, com a redação dada pela Lei nº 7.596, de 10-4-87, elenca os entes que compõem a Administração Pública Federal: “I – a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; II – a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas públicas; Sociedades de economia mista; Fundações públicas.”

Contudo, Di Pietro (2009, p. 59) alerta para o fato de que isto não quer dizer que a Administração Pública não participe da decisão; ela o faz à medida que, detendo o Poder Executivo grande parcela das decisões políticas, dá início ao processo legislativo que resultará na promulgação da lei contendo a decisão governamental. Normalmente, é na esfera dos órgãos administrativos que são feitos os estudos técnicos e financeiros que precedem o encaminhamento de projeto de lei e respectiva justificativa ao Poder Legislativo.

O que não pode é a Administração Pública, por ato próprio, de natureza administrativa, optar por um regime jurídico não autorizado em lei; isto em decorrência da sua vinculação ao princípio da legalidade.

Importa frisar que quando a Administração emprega modelos privatísticos, nunca é integral a sua submissão ao direito privado; às vezes, ela se nivela ao particular, no sentido de que não exerce sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público; mas nunca se despe de determinados **privilégios**, como o juízo privativo, a prescrição quinquenal, o processo especial de execução, a impenhorabilidade de seus bens; e sempre se submete a **restrições** concernentes à competência, finalidade, motivo, forma, procedimento, publicidade. Outras vezes, mesmo utilizando o direito privado, a Administração conserva algumas de suas prerrogativas, que derogam parcialmente o direito comum, na medida necessária para adequar o **meio** utilizado ao **fim** público a cuja consecução se vincula por lei.

Por outras palavras, a norma de direito público sempre impõe desvios ao direito comum, para permitir à Administração Pública, quando dele se utiliza, alcançar os fins que o ordenamento jurídico lhe atribui e, ao mesmo tempo, preservar os direitos dos administrados, criando limitações à atuação do Poder Público.

Visando esclarecer o assunto, a referida autora apresenta a seguinte diferenciação:

A expressão **regime jurídico da Administração Pública** é utilizada para designar em sentido amplo os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão **regime jurídico administrativo** é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa (DI PIETRO, 2009, p. 60).

Como corolário de tal concepção, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras: **prerrogativas e sujeições**.

O Direito Administrativo nasceu sob a égide do Estado liberal, em cujo seio se desenvolveram os princípios do individualismo em todos os aspectos, inclusive o jurídico.

Paradoxalmente, o regime administrativo traz em si traços de autoridade, de supremacia sobre o indivíduo, com vistas à consecução de fins de interesse geral.

Deste modo, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a **proteção aos direitos individuais** frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de **necessidade de satisfação dos interesses coletivos**, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos, caracterizando o Estado Social e Democrático de Direito, como apontado no capítulo anterior.

Esta a razão para o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 73) apresentar como conteúdo do regime jurídico-administrativo os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos:

Em face do exposto, fácil é ver-se que as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público sobre o interesse privado só podem ser manejadas legitimamente para o alcance de interesses públicos; não para satisfazer apenas interesses ou conveniências tão só do aparelho estatal, e muito menos dos agentes governamentais.

Forçoso compreender, então, que no passo em que as **prerrogativas** colocam a Administração em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as **restrições** a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos da Administração. Este conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o **regime jurídico administrativo**.

2.5 Princípios da Administração Pública

A estruturação do regime jurídico administrativo é produzida pela Constituição, a qual delinea os princípios fundamentais, indica as situações em que será indispensável a existência de regras e fornece balizas para a formação do conjunto normativo. Mesmo que o conteúdo concreto do regime administrativo somente possa ser conhecido mediante as regras efetivamente adotadas, pode-se afirmar que sua identidade é determinada pela Constituição.

Por isso, como a Constituição é uma instância superior às demais, ali estão contemplados os princípios e regras de hierarquia superior. Esta ênfase no comando constitucional é defendida pelo catedrático Justen Filho (2009, p. 54-55):

Isso significa que a Constituição consagra os princípios e as regras reputadas como fundamentais, que deverão ser respeitadas pelas instituições estatais e não estatais, ao longo das atividades de produção, aplicação e interpretação do direito.

Conhecer o regime de direito administrativo significa, por isso, dominar as soluções consagradas constitucionalmente, de modo especial no tocante aos princípios – na medida em que as regras serão desenvolvidas preponderantemente por via infraconstitucional.

Desse modo, o Direito Administrativo está informado por determinados princípios, alguns deles próprios também de outros ramos do direito público e outros dele específicos.

Sendo o Direito Administrativo, em suas origens, de elaboração pretoriana e não codificado, os princípios sempre representaram papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administradores e as prerrogativas da Administração.

Na lavra de Di Pietro (2009, p. 63) os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os princípios da **legalidade** e da **supremacia do interesse público sobre o particular**, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.

É imperioso registrar que a Constituição Federal de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, a saber, os princípios da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade administrativa**, da **publicidade** e **eficiência** (art. 37, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98).

Avançando na formação do regime jurídico administrativo, a Lei nº 9.784, de 29-1-99 (Lei do Processo Administrativo Federal), no artigo 2º, faz referência aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Ademais, outras leis esparsas fazem expressa referência a princípios específicos de determinados processos, tal como ocorre com a Lei nº 8.666, de 21-6-93, sobre licitação e contrato, e com a Lei nº 8.987, de 13-2-95, sobre concessão e permissão de serviço público.

Ressalvados os princípios específicos de determinados processos, que serão analisados nos capítulos que cuidam da matéria a que se referem, serão a seguir comentados os demais princípios constitucionais e legais já referidos, além de alguns não contemplados expressamente no direito positivo, mas que informam também o Direito Administrativo.

2.5.1 Legalidade

Este princípio nasceu com o Estado de Direito e constitui umas das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. Segundo o princípio da legalidade, **a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite**. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

Este princípio é apresentado por Mello (2014, p. 102-103) como elementar para a configuração do regime jurídico-administrativo:

Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a *tradução jurídica* de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições e desmandos.

Essa ideia corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos.

Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei. No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei. A observância do referido preceito constitucional é garantida por meio de outro direito assegurado pelo mesmo dispositivo, em seu inciso XXXV, em decorrência do qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão”, ainda que a mesma decorra de ato da Administração. E a Constituição ainda prevê outros remédios específicos contra a ilegalidade administrativa, como a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança e o mandado de injunção; tudo isto sem falar no controle pelo Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e no controle pela própria Administração (DI PIETRO, 2009, p. 64).

2.5.2 Impessoalidade

Este princípio foi introduzido pela Constituição Federal de 1988 no artigo 37, pela primeira vez com essa denominação, permitindo algumas interpretações.

Para Di Pietro (2009, p. 67, grifo da autora):

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. No segundo sentido, [...] o princípio significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.

Deste modo, o princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto representa uma faceta do princípio da *isonomia*. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em

detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido *princípio da finalidade*, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória (CARVALHO FILHO, 2009, p. 20-21).

A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste **nome, símbolo ou imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos⁴.

2.5.3 Moralidade Administrativa

Nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade. No entanto, antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculo concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. “**Licitude e honestidade** seriam os traços distintos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto)” (DI PIETRO, 2009, p. 75).

Uma vez mais se socorre de Carvalho Filho (2009, p. 20-21):

O art. 37 da Constituição Federal também a ele se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

[...]

A Constituição referiu-se expressamente ao princípio da moralidade no art. 37, *caput*. Embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, *ipso facto*, o princípio da legalidade. Em outras, residirá no tratamento discriminatório, positivo ou negativo, dispensado ao administrado; nesse caso, vulnerado estará também o princípio da impessoalidade, requisito, em última análise, da legalidade da conduta administrativa.

⁴ Na Lei nº 9.784/99, o princípio não aparece expressamente mencionado, porém, está implicitamente contido no artigo 2º, parágrafo único, inciso III, pois exige “*objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades*”.

Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos já referidos artigos 15, V, 37, § 4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade.

2.5.4 Publicidade

Este princípio revela o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Social e Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, 2014, p. 117).

Visando cumprimento desse princípio os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas. O que importa, com efeito, é dar a eles a maior publicidade, porque somente em raríssimas hipóteses, notadamente quando imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII) é que será admitido o sigilo.

2.5.5 Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, *caput*. Também a Lei nº 9.784/99 fez referência a ele no artigo 2º, *caput*.

Meirelles (2003, p.102) fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

De relevância para o tema da Responsabilidade Educacional é o estudo apresentado pela já citada doutrinadora publicista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 82, grifos da autora), ao destacar dois aspectos essenciais:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Neste ponto reside questão essencial a ser melhor explicada e debatida no próximo capítulo. Todavia, considerando a relevância do assunto, algumas palavras merecem registro.

Na quadra do direito fundamental à educação, tanto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), diversas atribuições são nomeadas às pessoas políticas, órgãos e agentes públicos.

Nesse sentido, tanto discutir eficiência, como acima proposto, quanto Responsabilidade Educacional, implica reconhecer esferas distintas a serem abordadas.

A primeira, relacionada com o **modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública**, implica uma investigação sobre os princípios relacionados com a educação, legislação nacional e local, macroestrutura funcional e financeira, critérios de avaliação nacional e locais, políticas de equalização das desigualdades regionais e locais, dentre outras.

A segunda ponderação afeta diretamente o **modo de atuação do agente público**. Neste particular, na concepção de agente público devem ser considerados “todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Compõem, portanto, a trilogia fundamental que dá o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 17). Aqui, de antemão, deve ficar registrada a dificuldade de se detectar quantos ou quais órgãos e agentes influenciam diretamente na prestação do serviço público denominado educação básica. Por certo que diretores, coordenadores, professores são apenas uma pequena, embora importantíssima, parcela de “todos” aqueles que direta ou indiretamente concorrem para a tão problematizada questão da qualidade da educação pública. Contudo, posto tratar-se da educação básica pública, os gestores (políticos ou administrativos) e profissionais da educação pública de um modo amplo enquadram-se neste aspecto.

Registre-se ainda a presença de certa oposição entre o **princípio da eficiência**, pregado pela ciência da Administração, e o **princípio da legalidade**, imposto pela Constituição como inerente ao Estado de Direito. Nesse sentido, reafirma-se a importância do princípio da eficiência para a Administração e acima de tudo para a consecução dos serviços

públicos aos cidadãos destinatários. Contudo, merece observação que não se deve confundir com a eficiência das organizações privadas, bem como que não se trata de um valor absoluto diante dos demais. Ao contrário, é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. Outro fator para a diferenciação reside no próprio regime jurídico administrativo.

Carvalho Filho (2009, p. 29) acrescenta ao debate a questão do *controle* da observância do princípio da eficiência. Para o autor a complexidade que envolve o tema é compreensível: “de um lado, há que se respeitar as diretrizes e prioridades dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis e, de outro, não se pode admitir que o princípio constitucional deixe de ser respeitado e aplicado”.

Avançando na argumentação, destaca que os controles administrativos (de caráter interno e processado pelos próprios órgãos administrativos) e legislativo são reconhecidamente legítimos e indubitáveis à luz dos arts. 74 e 70 da Lei Maior, respectivamente. O controle judiciário, entretanto, sofre limitações e só pode incidir quando se tratar de comprovada ilegalidade. Como tem consagrado corretamente a doutrina, “*O Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau de eficiência*”, nem invalidar atos administrativos invocando exclusivamente o princípio da eficiência. Note-se que a ideia não pretende excluir inteiramente o controle judicial, mas sim evitar que a atuação dos juízes venha a retratar devida intervenção no círculo de competência constitucional atribuída aos órgãos da Administração.

Notável observação é trazida pelo mesmo autor ao apresentar as diferenciações entre eficiência, eficácia e efetividade:

A eficiência transmite sentido relacionado ao *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

2.5.6 Equidade

Ideal de justiça enquanto aplicado na interpretação, na integração ou na adaptação da norma (DINIZ, 1998, p. 353).

Representa aquele sentido de justiça que, por vezes, separa-se da lei para atender a circunstâncias concretas que se deve levar em consideração. Desta forma, o verdadeiro sentido da equidade *é o de evitar a aplicação mecânica da lei, sem que o juiz propenda, com isso, para suas convicções pessoais, pois ele deve aplicar a lei e não julgar a bondade intrínseca do texto, pois, se assim agisse, estaria sendo arbitrário* (ACQUAVIVA, 2008, p. 344).

A equidade, considerada em toda a extensão possível do termo, liga-se a três acepções (DINIZ, 2011, p. 496):

- a) na *latíssima*, ela seria o princípio universal da ordem normativa, a razão prática extensível a toda conduta humana (religiosa, moral, social, jurídica), configurando-se como uma suprema regra de justiça a que os homens devem obedecer;
- b) na *lata*, a equidade confundir-se-ia com a ideia de justiça absoluta ou ideal, com os princípios de direito, com a ideia do direito, com o direito natural em todas as suas significações;
- c) na *estrita*, seria ela esse mesmo ideal de justiça enquanto aplicado, ou seja, na interpretação, integração, individualização judiciária, adaptação, etc. Sendo, nessa acepção empírica, a justiça do caso concreto.

Nesse sentido, cinco requisitos podem ser observados (DINIZ, 2011, p. 498):

- 1) decorrência do sistema e do direito natural;
- 2) inexistência, sobre a matéria, de texto claro e inflexível;
- 3) omissão, defeito ou acentuada generalidade da lei;
- 4) apelo para as formas complementares de expressão do direito antes da criação da norma equitativa;
- 5) elaboração científica, da regra da equidade, em harmonia com o espírito que rege o sistema e, especificamente, com os princípios que informam o instituto objeto da decisão.

Assim, quando a lei dispõe de maneira genérica, e nos casos particulares há algo excepcional, então, vendo que o legislador não se manifesta ou tenha se enganado por ter falado em termos genéricos, *é indispensável corrigi-la e suprir seu silêncio, falar em seu lugar, como ele mesmo o faria se estivesse presente, isto é, fazendo a lei como ele faria, se tivesse podido conhecer os casos particulares de que se trata* (ACQUAVIVA, 2008, p. 344).

Deste modo, pela equidade ponderam-se, compreendem-se e estimam-se os resultados práticos que a aplicação da norma produziria em determinadas situações fáticas. Se o

resultado prático concorda com as valorações que inspiram a norma, em que se funda, tal norma deverá ser aplicada. Se, ao contrário, a norma aplicável a um caso singular produzir efeitos que viriam a contradizer as valorações, conforme as quais se modela a ordem jurídica, então, indubitavelmente, tal norma não deve ser aplicada a esse caso concreto.

Pontofinalizando, ressalte-se que o princípio da equidade exerce influência na elaboração legislativa, influenciando como um conjunto de fatores sociais, econômicos e morais, de tendências e de aspirações vivas na consciência de uma certa sociedade, dos quais o legislador tem ou deveria ter em conta, quando elaborar uma lei.

2.5.7 Isonomia ou Igualdade

Para Silva (1994, p. 213) a “igualdade constitui o signo fundamental da democracia. Não admite os privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra”.

A Constituição Federal de 1988 inaugura o capítulo dos direitos fundamentais com o princípio em testilha no sentido de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (artigo 5º, caput). Assim, o princípio deve constituir preocupação tanto para o legislador quanto para o aplicador da lei.

A importância do princípio, vinculado a outras normas sobre a igualdade, deve-se à proposta de suprimir ou amenizar as desigualdades, caminhando na direção da equidade, permitindo aos iguais um tratamento igual e aos desiguais um tratamento desigual.

Assim é que no artigo 5º, inciso I, declara que *homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*. Depois, no artigo 7º, XXX e XXXI, apresenta normas de igualdade material, que proíbem distinções fundadas em certos fatores, ao vedarem *diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil e qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência*.

Silva destaca ainda o caráter material almejado pela constituinte de 1988:

A previsão, ainda que programática, de que a República Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos fundamentais *reduzir as desigualdades sociais e regionais* (art. 3º, III), veemente repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia ao direito à saúde, à educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, enfim a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) constituem reais promessas de busca da igualdade material.

Em arremate, Araújo e Nunes Júnior (2009, p. 133) pontificam que o princípio da igualdade permeia todo o texto constitucional, *indicando, quer com relação ao trabalho e às pessoas de direito público interno, quer ainda quanto à política externa e à Administração Pública, dentre outras situações, que o princípio deve ser seguido.*

2.5.8 Supremacia do interesse público

A supremacia do interesse público sobre o particular, por alguns autores apontado também de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Como apontado no capítulo anterior, já em fins do século XIX começaram a surgir reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômicas, social e política, provocadas pelos próprios resultados funestos daquele individualismo exacerbado. O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada.

O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo, marcadamente com a segunda e a terceira dimensões dos direitos fundamentais.

Este princípio impulsionou inúmeras transformações, como a ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a conseqüente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social.

No plano constitucional novos ordenamentos revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade: assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.

Tudo isso em nome dos interesses públicos que incumbe ao Estado tutelar. É, pois, no âmbito do direito público, em especial do Direito Constitucional e Administrativo, que o princípio da supremacia do interesse público tem a sua sede principal.

Para a professora Di Pietro (2009, p. 66), da mesma forma que esse princípio inspira o legislador ao editar as normas de direito público, também vincula a Administração Pública, ao aplicar a lei, no exercício da função administrativa:

Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar ou beneficiar arbitrariamente um cidadão, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, que torna o ato ilegal.

Conforme o ensinamento de Mello (2014, p. 76), o princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está ligado ao da indisponibilidade do interesse público:

Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.

Por não poder dispor dos interesses públicos, os **poderes** atribuídos à Administração têm o caráter de **poder-dever**; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.

Registre-se que o princípio do interesse público está expressamente previsto no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99, e especificado no parágrafo único, inciso II, com a exigência de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.

2.5.9 Autotutela

Pelo princípio da autotutela a Administração exerce controle sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. É uma decorrência do princípio da legalidade; se a Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade.

Duas súmulas do STF ratificam esse poder da Administração. Consta na de nº 346 que “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”; e pela de nº 473 “a administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Do mesmo modo, o princípio em tela também é invocado para designar o poder que tem a Administração Pública de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens.

2.5.10 Continuidade do Serviço Público

Esse princípio preconiza que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar. Dele decorrem consequências importantes (DI PIETRO, 2009, p. 70):

1. A proibição de greve nos serviços públicos; essa vedação, que antes se entendia absoluta, está consideravelmente abrandada, pois a atual Constituição, no artigo 37, inciso VII, determina que o direito de greve será exercido “nos termos e nos limites definidos em lei específica”; o STF, na ausência de “lei específica”, decidiu pela aplicação da Lei nº 7.783/89 (cf. item 13.4.5); também em outros países já se procura conciliar o direito de greve com a necessidade do serviço público. Na França, por exemplo, proíbe-se a greve rotativa que, afetando por escalas os diversos elementos de um serviço, perturba o seu funcionamento; além disso, impõe-se aos sindicatos a obrigatoriedade de uma declaração prévia à autoridade, no mínimo cinco dias antes da data prevista para o seu início;
2. Necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas;

3. A impossibilidade, para quem contrata com a Administração, de invocar a *exceptio non adimpleti contractus* nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público;
4. A faculdade que se reconhece à Administração de utilizar os equipamentos e instalações da empresa que com ela contrata, para assegurar a continuidade do serviço;
5. Com o mesmo objetivo, a possibilidade de encampação da concessão de serviço público.

2.5.11 Razoabilidade e Proporcionalidade

Na tentativa de impor limitações à discricionariedade administrativa, estes princípios foram albergados pelo ordenamento e incidem na apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Neste ponto, uma vez mais se socorre a Di Pietro (2009, p. 79), para quem o “irrazoável” pode ocorrer, principalmente, quando:

- a) Não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam ou;
- b) Não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios; ou
- c) Não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar, ou seja, que se trate de uma medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se deseja alcançar.

Para a ilustre professora acima mencionada, embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidades e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde fatos podem apontar para o administrador a melhor solução. Se a decisão é **manifestamente inadequada** para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade.

Assim, o princípio da razoabilidade, sob a feição de proporcionalidade entre meios e fins, estaria contido implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99, que impõe à Administração Pública adequação entre meios e fins, vedada a imposição de

obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (inciso VI); observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administradores (inciso VIII); adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX); e também está previsto o artigo 29, § 2º, segundo o qual “os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes”.

Em arremate, a Emenda Constitucional nº 45, de 8-12-2004, que dispõe sobre a Reforma do Judiciário, acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Esta razoabilidade visa acelerar essa tramitação, o que somente será possível com a criação de instrumentos adequados.

No ensino de Carvalho Filho (2009, p. 37) a razoabilidade está diretamente ligada à legalidade e a padrões normais de aceitabilidade, posto que “Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal. Significa dizer, por fim, que não pode existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de ilicitude”.

Com relação ao princípio da proporcionalidade, com sustentação na doutrina alemão, apresenta tríplice fundamento (CARVALHO FILHO, 2009, p. 38):

- 1) **adequação**, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; 2) **exigibilidade**, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; 3) **proporcionalidade em sentido estrito**, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens.

2.5.12 Motivação

Por conta do **princípio** da motivação a Administração Pública deve indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. Na Constituição Federal, a exigência de motivação consta expressamente apenas para as decisões administrativas dos Tribunais e do Ministério Público

(arts. 93 e 129, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004), não havendo menção a ela artigo 37, que trata da Administração Pública, provavelmente pelo fato de ela já ser amplamente reconhecida pela doutrina e jurisprudência (DI PIETRO, 2009, p. 80-81).

Tal princípio está previsto na Lei nº 9.784/99, artigo 2º, *caput*, havendo, no parágrafo único, inciso VII, exigência de “*indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*”. Além disso, o artigo 50 estabelece a obrigatoriedade de motivação, com indicações dos fatos e fundamentos jurídicos, quando:

I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III – decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV – dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V – decidam recursos administrativos;

VI – decorram de exame de ofício;

VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Urge salientar que a motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo inclusive ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, muitas vezes, por órgãos diversos daquele que proferiu a decisão. Frequentemente, a motivação consta de pareceres, informações, laudos, relatórios, feitos por outros órgãos, sendo apenas indicados como fundamento da decisão. Nesse caso, eles constituem a motivação do ato, dele sendo parte integrante.

2.6 Agentes Públicos

Visando esclarecer o sentido do termo, Carvalho Filho preconiza (2009, p. 559):

A expressão *agentes públicos* tem sentido amplo. Significa todo o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que

essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.

O balizado doutrinador acima referido classifica os agentes públicos em agentes políticos, particulares colaboradores, servidores públicos e agentes de fato.

Os **agentes políticos** são as pessoas incumbidas da execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público, estabelecendo os destinos fundamentais do Estado e criando estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para o alcance dos fins coletivos. Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas pela Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções, precipuamente por meio de mandatos eletivos.

Por sua vez, os **particulares colaboradores** executam certas funções especiais que podem ser qualificar como públicas, sempre como resultado de vínculo jurídico que os prende ao Estado. Geralmente sujeitam-se a tais encargos em favor da coletividade, com funções transitórias e no mais das vezes sem remuneração, como no exemplo dos jurados, dos mesários nos serviços eleitorais e dos comissários de menores voluntários.

Os **servidores públicos** aqui mencionados denominam os agentes que se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho e recebem periodicamente remuneração. Podem ser apontados como funcionários públicos, agentes administrativos ou empregados públicos.

Por fim, os **agentes de fato** são aqueles que sem vínculo e investidura normal e regular, executam uma função pública em nome do Estado. Esta nomenclatura é empregada para distinguí-los dos agentes de direito. Dividem-se em agentes necessários (executam atividades em situações excepcionais, como por exemplo as de emergência) e agentes putativos (desempenham uma atividade pública na presunção de que há legitimidade, embora não tenha havido investidura dentro do procedimento legalmente exigido).

2.7 Poderes e Deveres

É sabido que o Estado, caracterizado como instituição política cuja atuação produz efeitos externos e internos, deve estar a serviço da coletividade. A evolução do Estado demonstra que um dos principais motivos inspiradores de sua existência é justamente a necessidade de disciplinar as relações sociais, seja propiciando segurança aos indivíduos, seja preservando a ordem pública, ou mesmo praticando atividades que tragam benefício à sociedade.

No entanto, é impossível conceber que o Estado alcance os fins colimados sem a presença de seus **agentes**, o elemento físico e volitivo por meio do qual atua no mundo jurídico. Logicamente, o ordenamento jurídico há de conferir a tais agentes certas prerrogativas peculiares à sua qualificação de prepostos do Estado, prerrogativas estas indispensáveis à consecução dos fins públicos. Constituem elas os **poderes administrativos**. Mas, ao mesmo tempo em que confere poderes, o ordenamento jurídico impõe, de outro lado, deveres específicos para aqueles que, atuando em nome do Poder Público, executam as atividades administrativas. São os **deveres administrativos** (CARVALHO FILHO, 2009, p. 41).

2.7.1 Uso do poder

O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um destes terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traça, entende-se que usaram normalmente os seus poderes.

Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere.

2.7.2 Poder-dever de agir

Quando um poder jurídico é conferido a um cidadão, pode ele ser exercido ou não, já que se trata de mera faculdade de agir. Essa a regra geral. Seu fundamento está na circunstância de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica do próprio titular.

O mesmo não ocorre no âmbito do direito público. Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. “Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequências: 1) são eles irrenunciáveis; 2) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 42).

Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real titular de tais poderes.

Esse aspecto dúplice do poder administrativo é que se denomina *poder-dever de agir*. E aqui são irretocáveis as palavras clássicas de Meirelles (1993, p. 82-83, grifo do autor): “Se para o particular o *poder de agir* é uma faculdade, para o administrador público é uma *obrigação de atuar*, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade”.

Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade de que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal. Desse modo, o administrado tem o direito subjetivo de exigir do administrador omissa a conduta comissiva imposta no ordenamento, quer na via administrativa (art. 5º, XXXIV, “a”, da CF), quer na via judicial, formulando na ação pedido de natureza condenatória de obrigação de fazer (ou, para outros, pedido mandamental).

Ressalve-se, no entanto, que nem toda omissão administrativa se qualifica como ilegal; estão nesse caso as *omissões genéricas*, em relação às quais cabe ao administrador avaliar a oportunidade própria para adotar as providências positivas.

Incide aqui a já mencionada *reserva do possível*, para indicar que, por vários motivos, nem todas as metas governamentais podem ser alcançadas, principalmente pela costumeira escassez de recursos financeiros ou posições jurídicas.

Leciona Carvalho Filho (2009, p. 43):

Somente diante dos concretos elementos a serem sopesados ao momento de cumprir determinados empreendimentos é que o administrador público poderá concluir no sentido da *possibilidade* de fazê-lo, à luz do que constitui a *reserva administrativa* dessa mesma possibilidade. Por lógico, não se pode obrigar a Administração a fazer o que se revela impossível. Em cada situação, todavia, poderá a Administração ser instada a demonstrar tal impossibilidade; se esta inexistir, não terá como invocar em seu favor a *reserva do possível*.

Ilegais, desse modo, serão as *omissões específicas*, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa imposição legal no sentido do *facere* administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado, a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro de padrões razoáveis de tolerância. Em tais hipóteses, assegura-se ao interessado exigir da autoridade omissa conduta positiva – originária, pois, do poder-dever de agir atribuído aos administradores públicos. Em caso de

resistência, é assegurado ao interessado o recurso à via judicial, na qual poderá postular seja o omissor condenado ao cumprimento de obrigação de fazer, no caso, a de adotar conduta positiva, inclusive para o fim de praticar o ato administrativo de sua competência.

Quanto ao agente omissor, poderá ele ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuída. Pode, também, ser punido por desídia no respectivo estatuto funcional, ou, ainda, ser responsabilizado por conduta qualificada como improbidade administrativa. Caso da omissão administrativa sobrevenham danos para terceiros, têm estes ação indenizatória em face da pessoa administrativa a que pertencer o servidor inerte, respondendo este em ação regressiva perante aquela, presentes a culpa ou o dolo (art. 37, parágrafo 6º, da CF/88).

2.7.3 Abuso do Poder

Nem sempre o poder é utilizado de forma adequada pelos administradores. Como a atuação destes deve sujeitar-se aos parâmetros legais, a conduta abusiva não pode merecer aceitação no mundo jurídico, devendo ser corrigida na via administrativa ou judicial. A utilização do poder, portanto, deve guardar conformidade com o que a lei dispuser.

Podemos, então, dizer que o abuso de poder é a conduta ilegítima do administrador, quando atua fora dos objetivos expressa ou implicitamente traçados na lei.

A conduta abusiva dos administradores pode decorrer de duas causas: 1ª) o agente atua fora dos limites de sua competência - **excesso**; 2ª) o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo – **desvio** (CARVALHO FILHO, 2009, p. 44).

No primeiro caso, diz-se que o agente atuou “**excesso de poder**” e no segundo, com “**desvio de poder**”.

Excesso de poder é a forma de abuso própria de atuação do agente fora dos limites de sua competência administrativa. Nesse caso, ou o agente invade atribuições cometidas a outro agente, ou se arroga o exercício de atividades que a lei não lhe a conferiu.

Já o desvio de poder é a modalidade de abuso em que o agente busca alcançar fim diverso daquele que a lei lhe permitiu. A finalidade da lei está sempre voltada para o interesse público. Se o agente atua em descompasso com esse fim, desvia-se de seu poder e pratica, assim, conduta ilegítima. Por isso é que tal vício é também denominado de **desvio de**

finalidade, denominação, aliás, adotada na lei que disciplina a ação popular (Lei nº 4.717, de 29/6/1965, art. 2º, parágrafo único, “e”).

O desvio de poder é conduta mais visível nos atos discricionários. Decorre desse fato a dificuldade na obtenção da prova do desvio, sobretudo porque a ilegitimidade vem dissimulada sob a aparência da perfeita legalidade. Não obstante, ainda que sem prova ostensiva, é possível extrair da conduta do agente os dados indicadores do desvio de finalidade, sobretudo à luz do objetivo que a inspirou.

2.7.4 Poderes Administrativos

Vimos que em determinadas prerrogativas aos agentes administrativos não poderia o Estado alcançar os fins a que se destina. Essas prerrogativas são exatamente os poderes administrativos.

Pode-se, pois, conceituar os poderes administrativos como o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins. Merece destaque as considerações de Carvalho Filho quanto aos poderes discricionário e regulamentar (2009, p. 46-52).

2.7.4.1 Poder Discricionário

A lei não é capaz de traçar rigidamente todas as condutas de um agente administrativo. Ainda que procure definir alguns elementos que lhe oferece a possibilidade de valoração da conduta. Nesses casos, pode o agente avaliar a *conveniência* e a *oportunidade* dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos.

Nessa prerrogativa de valoração é que situa o poder discricionário. Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.

Conveniência e a oportunidade são elementos nucleares do poder discricionários. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa. Não obstante, o exercício da discricionariedade tanto pode

concretizar-se ao momento em que o ato é praticado, quanto, *a posteriori*, ao momento em que a Administração decide por sua revogação.

Trata-se, sem dúvida, de significativo poder para a Administração. Mas não pode ser exercido arbitrariamente. Conforme tem assinalado autorizada doutrina, o Poder Público há de sujeitar-se à devida contrapartida, esta representada pelos direitos fundamentais à boa administração, assim considerada a administração transparente, imparcial, dialógica, eficiente e respeitadora da legalidade temperada. Portanto, não se deve cogitar da discricionariedade com um poder absoluto e intocável, mas sim como uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que constituem as verdadeiras demandas dos administradores. Fora daí, haverá arbítrio e justa impugnação por parte da coletividade e também do Judiciário.

2.7.4.2 Poder Regulamentar

Ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre possibilita que sejam elas executadas. Cumpre, então, à Administração criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar.

Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração *alterá-la* a pretexto de estar regulamentado. Se o fizer, cometerá *abuso de poder regulamentar*, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.

Registre-se, por oportuno, que, ao desempenhar o poder regulamentar, a Administração exerce inegavelmente *função normativa*, porquanto expede normas de caráter geral e com grau de abstração e impessoalidade, malgrado tenham elas fundamento de validade na lei. Como assinala autorizada doutrina, a *função normativa* é gênero no qual se situa a *função legislativa*, o que significa que o Estado pode exercer aquela sem que tenha necessariamente que executar esta última. É na função normativa geral que se insere o poder regulamentar.

Neste capítulo objetivou-se estabelecer um panorama da Administração Pública e o papel dos Agentes Públicos, com alguma especificação aos profissionais da educação básica pública.

A preocupação deste signatário é fruto da ausência de tratamento e enquadramento da discussão sobre responsabilidade educacional sob o enfoque do regime jurídico administrativo.

A observância principalmente dos princípios constitucionais aplicados à Administração Pública e seus respectivos agentes é não apenas obrigatória como relevante para o aprofundamento do tema.

CAPÍTULO 3 – RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

Uma vez apresentados alguns referenciais teóricos, legislativos e jurídicos sobre o direito fundamental à educação básica pública e sobre o regime jurídico administrativo dos agentes públicos de modo geral, neste capítulo cabe o enfrentamento da questão da responsabilidade educacional.

Alguns parâmetros necessitam ser retomados. De mais a mais, o estudo desenvolvido focou sua atenção na educação básica pública. Por essa razão, os projetos de lei de responsabilidade educacional analisados, a legislação em geral, a doutrina e a jurisprudência verificadas relacionam-se com a educação pública.

Prosseguindo, ressalta-se a questão já ventilada na introdução tocante ao inexorável conflito político, ideológico e econômico presente nas concepções de responsabilidade educacional constantes dos projetos de lei, melhor explorado nos tópicos seguintes.

Cabe, ainda em preâmbulo, registrar que os sujeitos relacionados com a educação e eventual responsabilização encontram-se dentro do contexto maior dos agentes públicos. Esta explicação é de grande valia na medida em que os dispositivos constitucionais e legais, definidores do direito administrativo, encontram-se presentes no debate. Não é possível qualquer discussão sobre os responsáveis pela educação pública sem que se considere que, políticos ou profissionais da educação na ponta de um sistema ou rede, todos estão de alguma forma enquadrados na concepção de agentes públicos e no regime jurídico administrativo.

A relevância do direito fundamental à educação, inclusive frente ou em concorrência com outros direitos sociais, não afasta a educação pública propriamente dita como serviço público e, portanto, vincula-se também ao direito administrativo e ao regime jurídico administrativo.

O *locus* de discussão da responsabilidade educacional, notadamente por se tratar da educação pública, é proeminentemente o direito público. Aqui calha a observação que a investigação dos projetos de lei se mostra altamente abrangente por conta dos direitos, garantias e sujeitos envolvidos. Se por um lado está presente um direito fundamental, por outro lado estão os agentes públicos e o direito administrativo e, ainda por outro lado, a ciência ou campo do saber, bem como profissionais, da educação, delimitada como uma das prestações do poder público.

Um traço dissociativo entre o direito à educação, os responsáveis pela educação e a educação, entendida como aprendizagem, pode obscurecer o entendimento. Considerando o

expediente da educação básica pública, os referidos tópicos necessitam obrigatoriamente serem abordados conjuntamente. Justifica-se tal observação na medida em que nos projetos e comentários sobre o tema pairou a impressão de que a educação e os seus responsáveis não fizessem parte do já existente quadro normativo da administração pública.

Repise-se que a educação pública ocupa um lugar de destaque no ordenamento jurídico pátrio e na sociedade, o que não a retira da órbita da administração pública, inclusive para que se possa sobriamente aplicar-lhe novas propostas condizentes com sua envergadura, direitos, responsabilidades e também prerrogativas de seus agentes, genericamente considerados.

O objeto do estudo foi e continua sendo os projetos de lei tratando do assunto responsabilidade educacional, especialmente o PL 7.420/2006, de autoria da Professora e ex-Deputada Federal Raquel Teixeira (PSDB/GO), em torno do qual orbitam outros 17 projetos (projetos de lei nº 247/2007, nº 600/2007; nº 1.256/2007; nº 1.680/2007; nº 4.886/2009; nº 8.039/2010; nº 8.042/2010; nº 413/2011; nº 450/2011; nº 1.747/2011; nº 1.915/2011; nº 2.417/2011; nº 2.604/2011; nº 3.066/2011; nº 5.519/2013; nº 5.647/2013; e, nº 6.137/2013). O parecer da Comissão Especial abaixo explicitada menciona ainda o PL 5.907/2013, de Iara Bernardi (PT/SP), retirado pela própria autora, razão pela qual não foi incluído na pesquisa.

O projeto principal e apensos tramitou pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), Comissão de Educação e Cultura (CEC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e PLENÁRIO, todos da Câmara dos Deputados Federais.

Na sessão do dia 13 de outubro de 2011 o PLENÁRIO constituiu Comissão Especial destinada a dar parecer sobre o Projeto de Lei nº 7.420/2006 e demais projetos apensados. Foi designado na ocasião o Deputado Federal Raul Henry (PMDB/PE) como relator.

Em 12 de dezembro de 2013, a Comissão Especial, por meio de seu relator, apresentou Parecer ao Projeto de Lei 7.420/2006, pugnando pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação do referido projeto de lei e demais projetos apensados e nomeados acima, com a ressalva do não acolhimento de previsão de suspensão de transferências voluntárias da União, para a educação, forte no artigo 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Por ocasião da apresentação do Parecer, o relator apresentou Projeto Substitutivo, dispondo sobre 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 outras providências.

Com exceção ao projeto de lei nº 1.256/2007 propondo a alteração do artigo 6º da LDB (Lei 9.394/1996) para caracterizar crime o fato de deixar de matricular o menor, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, ou deixar de acompanhar ou corrigir aspectos relativos à sua vida escolar, e o de nº 8.042/2010, propondo a alteração do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940) para penalizar quem deixar de prover, sem justa causa, a instrução de criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela, os demais projetos de lei versaram sobre as temáticas da qualidade da educação, avaliação e metas de desempenho, financiamento e responsabilização dos agentes ou órgãos públicos.

Na análise dos principais projetos de lei, considerando que alguns apresentavam idêntico ou similar conteúdo, a pesquisa identificou três eixos temáticos: 1) qualidade e promoção da educação; 2) avaliação, metas de desempenho e financiamento; 3) responsabilização dos agentes públicos.

Para facilitar o debate e para que se tenha alguma delimitação, os tópicos seguintes foram estruturados em torno destes três eixos temáticos.

3.1 Qualidade e Promoção da Educação

O projeto de lei 7.420/2006 apresenta a seguinte rubrica: “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”. De início, observa-se a inarredável aproximação dos temas qualidade e promoção da educação e responsabilidades dos agentes públicos.

Para justificar a proposta, assinalou a necessidade de implementação de políticas públicas comprometidas com a qualidade, entendida como o acesso e a elevação do nível geral de escolaridade da população ao longo do tempo, por meio de compromissos e procedimentos claros e estabelecimento de uma legislação de responsabilidade educacional.

O tema da “qualidade da educação” tem perpassado décadas e tem se apresentado como tormentoso no que tange à sua conceituação ou abrangência.

Uma rápida análise, tomando como base apenas a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9.394/96), demonstra a evolução constitucional e legislativa do assunto, sem, contudo, afastar a discussão acadêmica:

Art. 205. A **educação**, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao **pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...] VII - **garantia de padrão de qualidade**. (BRASIL, Constituição Federal, 1988 - grifo nosso).

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...] IX - **garantia de padrão de qualidade**;

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. (BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, grifo nosso).

Por outro lado, na doutrina a concepção de qualidade da educação apresenta-se de maneira variada, conforme o contexto e os contornos políticos.

O padrão de qualidade, apontado pela constituição e legislação educacional correlata, ainda que considerada a universalização do acesso ao ensino fundamental, quiçá toda a educação básica, estaria longe de ter sido alcançado.

Destoando do posicionamento acima mencionado, Celso de Rui Beisiegel (2006, p. 121) entende que a democratização do ensino compreendida como acesso das massas aos bancos escolares, com todas as suas vicissitudes, ainda assim significa qualidade do ensino. Para o autor, isso significou uma “indiscutível melhoria qualitativa do ensino. Por que não se pode pensar qualidade de ensino no país em termos que não sejam quantitativos? O ensino ganhou qualidade, uma vez que se abriu tendencialmente à totalidade da população”.

A considerar a acepção do ilustre professor, alguma qualidade foi alcançada, reconhecida como acessibilidade ou democratização.

Nessa linha de raciocínio o problema não se encontra na expansão do acesso, mas na forma como esta expansão tem sido conduzida, pois do contrário induziria um retrocesso à escola seletiva e restrita, contrariando a essência da proposta democrática.

Na concepção do catedrático Vitor Henrique Paro (2007, p. 33), a função da escola sintetiza-se na formação do cidadão em sua dupla dimensão: individual e social. Enquanto “a

primeira dimensão exige a assunção do homem como sujeito (autor, portador autônomo de vontade), a segunda assume a necessidade de convivência livre (entendida a liberdade como construção histórica) entre os sujeitos individuais e coletivos”.

Discorrendo sobre a qualidade da educação, acrescenta:

A qualidade da educação oferecida deve referir-se, portanto, à *formação* da personalidade do educando em sua integralidade, não apenas à aquisição de conhecimentos em seu sentido tradicional. Certamente, não se trata de voltar-se contra os conteúdos das disciplinas que usualmente compõem os currículos, e sim de valorizar esses conteúdos, mas fazê-lo de acordo com sua contribuição integral, superando a função meramente “credencialista”, na qual se tem pautado o ensino básico. Essa superação envolve o cuidado não apenas com o conteúdo (entendido em seu sentido usual de rol de conhecimentos e informações contidos nas disciplinas e programas), que deve incluir novos elementos promotores da educação integral, mas também com a *forma democrática* de ensinar, por meio da qual se promove a condição de sujeito do educando, forma essa que, como tal, reveste-se de notável potencial formador de personalidades democráticas e que, assim, deve ser entendida como conteúdo da educação. (PARO, 2007, p. 34).

Esta formulação ancora-se no fato de que a educação é atualização histórico-cultural, supondo que os componentes de formação que ela propicia ao ser humano são algo muito mais rico e mais complexo do que simples transmissão de informações. “Como mediação para a apropriação histórica da herança cultural a que supostamente tem direito os cidadãos, o fim último da educação é favorecer uma vida com maior satisfação individual e melhor convivência social” (PARO, 2007, p. 21).

O segundo aspecto a ser considerado pelo autor supracitado é a necessidade de por num primeiro plano a discussão sobre o caráter ético-político dessa qualidade. Trata-se, em resumo, de ter a educação para a democracia como componente fundamental da qualidade do ensino:

Esse aspecto será tão mais importante quanto mais menosprezado ele seja no contexto das questões educacionais. A própria população ao procurar a escola, porque guiada basicamente por seus interesses imediatos, tem em mira fins individuais. Mas, como os indivíduos não podem prescindir da vida em sociedade, não é possível conceber uma educação pública de qualidade sem levar em conta os fins sociais da escola, o que significa, em última análise, educar para a democracia, tendo presente o sentido em que estamos empregando esse termo (PARO, 2007, p. 24).

A discussão sobre a qualidade da educação pública é marcada por posições antagônicas. A primeira posição pode ser descrita como civil democrática por considerar a

educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, visando o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Já a segunda posição é descrita como produtivista, por conceber a educação escolar como simples preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho. Educar consistiria em instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajoso possível (LEITE; DI GIORGI, 1995, p. 316-317).

Desta forma, ao se pensar numa Lei de Responsabilidade Educacional deve-se ter em discussão o modelo ou tipo de qualidade almejada, como demonstrado no referencial teórico. Para a presente argumentação, adota-se a concepção civil democrática.

Por outro vértice, Oliveira e Araújo (2005, p. 3), dentro de uma perspectiva histórica, apontam três significados distintos de qualidade: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro do sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala.

Cumprir registrar que o processo de aferição da qualidade ou desempenho escolar mediante testes em larga escala volta-se para o modelo produtivista, de inspiração neoliberal.

Diante da dificuldade doutrinária de conceituação da qualidade da educação e das divergências de concepções, os projetos furtaram-se à proposição legislativa do que seria propriamente dito tal predicativo, caminhando apenas no sentido de estabelecer medidas que virtualmente contribuiriam com um padrão mínimo de qualidade. Todavia, é notório que algumas proposições apresentam as concepções acima descritas como fundamento, o que será pontualmente referido.

Na esteira do raciocínio, os projetos 7.420/2006, 1.680/2007, 413/2011 e 450/2011, assim como o projeto substitutivo do relator da Comissão Especial e Deputado Federal Raul Henry, apresentaram medidas voltadas para a promoção da educação básica pública, contemplando formação e plano de carreira do magistério público, jornada de trabalho, plano de educação, infraestrutura escolar, gestão democrática e avaliação do desempenho dos profissionais do magistério. O projeto substitutivo está elaborado nos seguintes termos:

Capítulo 1

Do padrão de qualidade da educação básica

Art. 1º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal e no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de

1996, em cada sistema, rede e unidade de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da legislação de diretrizes e bases da educação nacional;

II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – manutenção de programa permanente de formação continuada para os profissionais do magistério e demais servidores da educação, oferecendo oportunidades efetivas de atualização pelo menos a cada dois anos, para cada profissional;

IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério, com previsão de período de tempo específico semanal para atividade de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino, de acordo com o art. 2º, § 4º, da Lei nº 11.738, de 18 de julho de 2008;

V – manutenção de programa permanente de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, incluída a aferição periódica do efetivo exercício de competências profissionais, a ser considerada como fator para progressão na carreira profissional;

VI – plano de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

VII – infraestrutura escolar 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, tais como sala da direção, sala dos professores, sala de atendimento aos alunos, cozinha, refeitório e ambiente para a prática de atividades esportivas e culturais;

VIII – disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, tais como laboratório de ciências, informática e biblioteca com acervo compatível com o nível, a modalidade de ensino e o número de alunos da escola;

IX – garantia de duração mínima de jornada diária, para cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar, não computados os períodos de intervalo para descanso e para alimentação escolar;

X – disponibilidade de horários de reforço escolar para alunos com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola;

XI - garantia de programas de correção de fluxo no ensino fundamental por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado, de forma a reposicioná-lo na trajetória escolar de maneira compatível com sua idade;

XII – definição de programas de ensino que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar, através de sua fixação bimestral em todas as salas de aula, de maneira que fiquem claros os direitos, as expectativas e os objetivos de aprendizagem, correspondentes àquele período, para cada componente curricular;

XIII – acesso universal à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade;

XIV – gestão informatizada e transparente, com a publicação semestral de todos os dados da rede escolar, inclusive de execução orçamentária e financeira, exigidos pelo sistema padronizado de informações a ser fornecido pela União;

XV - funcionamento regular do conselho escolar;

XVI – garantia de acesso físico à escola, assegurados os meios de transportes para os alunos, tanto da zona urbana como rural, bem como a adequação arquitetônica da escola para a acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência.

Parágrafo único. Nos insumos descritos nos incisos VII, VIII e XIII, serão tratadas como excepcionais situações causadas por fatos da força maior ou casos fortuitos.

Os tópicos constantes deste artigo merecem análise separada e pormenorizada.

O primeiro aspecto a ser considerado relaciona-se com o próprio direito fundamental à educação, posto que houve na proposta substitutiva uma tentativa de albergar inúmeras necessidades encampadas não apenas pelos projetos acima mencionados, mas por considerável parte dos defensores da melhoria da escola pública.

Nesse sentido, merece destaque a alusão ao plano de carreira para o magistério público, a manutenção de programa permanente de formação continuada destes profissionais, a previsão de jornada de trabalho que inclua tempo específico semanal para atividade de planejamento e estudo coletivo, infraestrutura escolar com padrões adequados, garantia de jornada diária mínima de quatro horas e disponibilidade de reforço escolar, garantia de acesso físico à escola e acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência.

Estas medidas foram anteriormente preanunciadas por expertos do assunto. No ponto, é conveniente mencionar a preocupação de ilustre doutrinador Cândido Alberto Gomes (2008, p. 11), ao trazer os Fundamentos de uma Lei de Responsabilidade Educacional, enfatizando a imprescindível reforma do Estado, com adoção de condições simples, palpáveis e visíveis, para que toda escola funcione:

- 1 – Profissionais titulados, desde que os títulos representem competência;
- 2 – Instalações e equipamentos mínimos, em bom estado de conservação e funcionamento;
- 3 – Materiais indispensáveis: livros, inclusive didáticos, e material escolar;
- 4 – cumprimento de tempo letivo necessário para a aprendizagem.

O segundo aspecto a ser considerado reporta-se ao Princípio Constitucional da Eficiência aplicado à Administração Pública. Com efeito, é imperioso retomar a aplicação de Di Pietro (2009, p. 82) ao distinguir o **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados, do **modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Como mencionado naquele capítulo, a **Administração Pública** enquanto poder público em toda a sua amplitude necessita prover a organização e a estrutura elementar para a garantia de um padrão mínimo de qualidade da educação básica pública. Isto implica adoção

de medidas de impacto na política, na administração, no orçamento, na comunicação e em setores correlacionados dos entes federados no que toca ao serviço público denominado educação.

A responsabilidade pelo padrão mínimo de qualidade não pode recair exclusivamente sobre aqueles agentes públicos reconhecidamente caracterizados como profissionais da educação que atuam na ponta do organograma/sistema.

Com maestria e propriedade na temática, Cury (2011, p. 3, grifo do autor) aborda a questão da responsabilidade de forma ampla dentro do regime democrático, enfocando o papel do Estado, representado pela autoridade política, como um ente estruturante e incumbido de prover condições para a materialização dos direitos. Acentua que:

Esse poder jurisdicional de uma autoridade pública existe para traduzir do melhor modo o que diz o termo *autoridade*. Etimologicamente, tal termo procede do verbo latino *augere* e quer dizer *crescer*. A autoridade pública está investida de poder a fim de gerar condições para que as pessoas, na qualidade de cidadãos, *creçam* de modo a desenvolverem suas personalidades, participarem ativamente da sociedade em que vivem e serem profissionalmente inseridos no mundo do trabalho.

Qualquer que seja a redação final de uma eventual Lei de Responsabilidade Educacional a ser aprovada, esta deve contemplar a perspectiva do atendimento do direito fundamental à educação com padrão mínimo de qualidade por meio do provimento de condições estruturantes por parte do Estado (entes políticos reconhecidos e responsáveis constitucionalmente).

Merece menção neste ponto a constatação de dados estatísticos relacionados com o rendimento escolar e a infraestrutura e funcionamento das escolas (DINIZ; FONTANIVE e KLEIN, 2013, p. 550):

Como tem sido observado nas diferentes edições do SAEB/Prova Brasil, em geral, a média do desempenho dos alunos decresce daqueles que estudam em escolas com ótimas condições para aqueles em escolas com péssimas condições de infraestrutura e funcionamento.

Aqui não se está afastando a atribuição e responsabilidade quanto ao modo de atuação do agente público. Contudo, os dois aspectos sopesados influem diretamente na promoção da educação com padrão mínimo de qualidade.

Nesse sentido, a Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), já nas suas diretrizes (artigo 1º), previu no inciso VIII o estabelecimento de meta de aplicação

de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

Do mesmo modo, o artigo 10 do PNE é diretivo ao prever que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Em suma, a questão da qualidade da educação e sua promoção envolve o tratamento doutrinário, político, administrativo, financeiro e funcional, sem os quais as condições para sua efetivação não ocorrerão.

3.2 Avaliação, Metas de Desempenho e Financiamento

O segundo eixo temático relaciona-se diretamente com a propositura de avaliações, metas de desempenho e financiamento da educação. Debruçaram-se sobre esta temática os projetos de lei 7.420/2006, 1.680/2007, 413/2011, 450/2011 e 5.519/2013, assim como o projeto substitutivo do relator da Comissão Especial e Deputado Federal Raul Henry.

De modo sintético, os projetos enunciam que a qualidade da educação deva ser aferida periodicamente por processo nacional de avaliação do rendimento escolar, estipula um sistema de acompanhamento dos resultados em cada ente federado com elevação de recursos financeiros quando não se observarem avanços, condicionam as transferências voluntárias aos esforços dos entes federados e apontam o papel supletivo da União, e, por fim, prescrevem a suspensão das transferências voluntárias aos entes federados que descumpram a lei.

No projeto de lei 7.420/2006 estes dispositivos aparecem nos artigos 2º, 3º e 5º:

Art. 2º A qualidade do ensino fundamental e médio será periodicamente aferida pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar, previsto na lei de diretrizes e bases da educação nacional, conduzido pela União.

§ 1º A cada avaliação nacional realizada, as médias de resultados observadas em cada Unidade da Federação deverão ser superiores às verificadas na avaliação anterior, devendo para tanto ser desenvolvidas ações específicas, com a necessária alocação de recursos financeiros em volume compatível com os esforços a serem empreendidos em cada sistema e rede pública de ensino.

§ 2º Enquanto houver estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, definido em cada aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional, as Unidades da Federação deverão desenvolver ações específicas, com a necessária destinação de recursos financeiros, compatível com as necessidades de superação das causas que estejam determinando as insuficiências observadas em seus sistemas e redes públicas de ensino.

§ 3º No caso em que não haja elevação ou ocorra redução nas médias ou ainda aumento na proporção de estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, quando comparados os resultados de uma aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional em relação à anterior, a Unidade da Federação deverá desenvolver ações específicas para a recuperação do nível de desempenho, com alocação adicional de recursos financeiros por estudante ao ano, em relação à observada no ano em que se deu a última avaliação, até que ocorra nova avaliação.

§ 4º As Unidades da Federação manterão estratégias específicas para prevenção e controle da repetência e da evasão escolar.

§ 5º A cada dois anos, as taxas de repetência e de evasão no ensino fundamental e no ensino médio, deverão ser menores que as respectivas taxas médias observadas no biênio anterior, em cada Unidade da Federação.

§ 6º A não observação do disposto no § 5º implicará a adoção de providências idênticas às previstas no § 3º deste artigo.

§ 7º As ações mencionadas nos §§ 1º a 3º deste artigo, bem como os recursos a elas destinados e a sua execução constarão de demonstrativos específicos, anualmente divulgados pelas Unidades da Federação.

Art. 3º As transferências voluntárias da União às Unidades Federadas, destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecerão a critérios de distribuição de recursos diretamente proporcionais:

I – aos esforços efetivamente realizados, correspondentes às necessidades de melhoria de desempenho observadas nos termos do art. 1º;

II - às melhorias de desempenho efetivamente evidenciadas pelo processo de avaliação nacional.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto neste artigo as transferências voluntárias que, por força de seu caráter universal, devam obedecer exclusivamente ao critério de distribuição pelo número de alunos.

[...]

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei ensejará a suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares referidos no art. 212 da Constituição Federal, incluídas suas extensões a outras etapas da educação básica, enquanto perdurarem as irregularidades.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) já previa em seu artigo 9º, inciso VI, a competência da União para “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade da educação”.

Na discussão da “avaliação e metas de desempenho”, merece destaque a regulamentação introduzida no ordenamento jurídico pátrio por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), datado de 25 de junho de 2014, estipulando que:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2o A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1o não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3o Os indicadores mencionados no § 1o serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4o Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1o.

§ 5o A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1o, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Em consonância com os princípios constitucionais já mencionados, o objetivo da regulamentação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica está justamente no fornecimento de informações para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. De modo mais preciso, só se justifica a existência de tais informações se se prestarem à *orientação das políticas públicas*. Deste modo, é imperioso concluir que as avaliações, por lei, estão direcionadas exclusivamente ao aperfeiçoamento e elaboração das políticas públicas.

Outrossim, evidencia-se este caráter democrático e republicano ao estatuir que o sistema será operacionalizado por meio de dois indicadores. Um indicador de **rendimento escolar**, referente ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica. Outro indicador de **avaliação institucional**, relativo a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as

relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras características relevantes.

O projeto substitutivo do Relator da Comissão Especial e Deputado Federal Raul Henry previu no artigo 5º a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como exame nacional a ser considerado na aferição da qualidade da educação nas redes. Referido índice, como sabido, foi implementado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, no bojo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O IDEB constitui-se por um conjunto de índices, sendo um para os anos iniciais (1º ao 5º) outro para os anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental, e um terceiro para o ensino médio. Para a obtenção dos índices são conjugadas medidas relativas à movimentação escolar (indicador de rendimento associado às taxas de aprovação) e ao desempenho dos alunos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática (obtido a partir do SAEB/Prova Brasil nos últimos anos escolares dos três segmentos – 5º e 9º do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio).

Contudo, os §§ 1º e 2º, do artigo 11, do PNE, afastaram textualmente a indicação do IDEB como exclusivo instrumento de avaliação da qualidade, obrigando a existência e divulgação pormenorizada tanto dos indicadores de **rendimento escolar** quanto dos indicadores da **avaliação institucional**. O texto é explícito ao apontar o alcance limitado do IDEB tão somente aos indicadores de **rendimento escolar** (inciso I, § 1º, artigo 11, PNE).

Assim, os indicadores de **avaliação institucional**, compreendendo características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes, não poderão estar ausentes da previsão de institucionalização de avaliação nacional por uma eventual Lei de Responsabilidade Educacional.

Este tema foi muito bem analisado em artigo de referência da matéria, intitulado “IDEB: limites e ilusões de uma política educacional”, assinado por Almeida, Dalben e Freitas (2013).

Da lavra destes renomados doutrinadores extrai-se (ALMEIDA; DALBEN e FREITAS, 2013, p. 1156-1157):

O fator “desempenho” está associado ao aproveitamento cognitivo dos alunos, em especial em Língua Portuguesa e Matemática, e o fator “rendimento” ao fluxo escolar, determinado a partir da taxa de aprovação medida através da

razão entre o tempo necessário para conclusão da etapa de escolarização e o tempo de duração efetivamente despendido para concluí-la.

A pretensão do Ideb de sumarizar a qualidade de ensino oferecida a partir desses dois fatores não parece viável, já que incapaz de refletir a realidade das instituições, não apenas pelo que o índice deixa de considerar, em especial o NSE da população atendida, mas também pela forma como mede esses aspectos.

(...)

Observando-se a influência das diferenças sociais dos alunos no desempenho escolar e conseqüentemente no trabalho desenvolvido pela escola e sua eficácia, encontra-se nas análises de BOURDIEU (1998) outro fator importante: a questão cultural. Ele evidencia que, embora o aspecto econômico seja importante para a análise da questão, há também a dimensão cultural que, como um bem capaz de favorecer o desenvolvimento dos estudantes na escola, transforma-se em um tipo de capital que pode ser mobilizado para influenciar o sucesso escolar: aspecto que chamou de “capital cultural”.

Por este viés, entende-se que as diferenças socioeconômicas e culturais devem compor uma análise explicativa da diferença de desempenho dos alunos, já que não considerá-las significaria, muitas vezes, atribuir o título de boa escola a instituições que, como única e verdadeira diferenciação em relação a outras, possui alunos de maior capital socioeconômico e cultural.

Decorre desta análise que a elaboração dos índices deve contemplar o contexto em que a escola realiza seu trabalho, já que o NSE dos alunos é a variável que mais se relaciona com as notas, tendo a maior parte de sua variabilidade explicada pelos fatores externos à escola. Caminhou nesse sentido a previsão do artigo 11, § 1º, inciso II, do PNE.

Em arremate, uma vez mais se socorre aos autores supracitados (ALMEIDA; DALBEN e FREITAS, 2013, p. 1156-1157):

Em relação especificamente ao Ideb, nos chama a atenção a forma pela qual ele é apresentado (e divulgado) para a população, em que a escola aparece como única responsável pelo desempenho de seus alunos, sem qualquer vinculação à relação deste com seu entorno social, com a rede de ensino à qual pertence e com as políticas públicas às quais está, direta ou indiretamente, submetida, pois tal isolamento pode gerar a ideia de que a escola e seus profissionais são, sozinhos, responsáveis pelos resultados obtidos nas avaliações externas, induzindo de forma equivocada à ideia de perda da influência do entorno social e das políticas públicas sobre os resultados dessas avaliações, tendo como consequência a desresponsabilização, de forma branda, do sistema educativo e social mais amplo sobre tais resultados.

Esse percurso é perigoso, pois acaba trazendo um movimento de responsabilização unidirecional da escola e de seus profissionais sem que a eles sejam dadas as condições objetivas de melhoria da qualidade do ensino ofertado à população.

Neste compasso insere-se novamente o Princípio Constitucional da Eficiência aplicado à Administração Pública, aqui entendida como a responsável pela educação básica pública.

Advém da lavra de Carvalho Filho (2009, p. 29) a preocupação com o *controle* da observância do princípio da eficiência, o que se relaciona com a avaliação e metas da educação. Para o autor, como mencionado em tópico específico, a eficiência relaciona-se com o *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, vinculando-se diretamente com a conduta dos agentes. Já a eficácia está relacionada com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; influenciando aqui as condições disponibilizadas ou faticamente vividas pela Administração Pública na educação. E por fim, a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas.

Referido autor bem leciona que nem sempre uma conduta eficiente poderá lograr bons resultados. A notória escassez de *meios e instrumentos* pode comprometer a eficácia, impactando diretamente os resultados, principalmente por conta de uma pálida estrutura política da educação compartilhada pela União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios.

Com o pé na realidade brasileira, o Constituinte de 1988 já trouxe como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no artigo 3º, inciso III, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Estas desigualdades sociais e regionais são vivenciadas notadamente pelos Estados e Municípios e aparecem na maneira como a educação básica pública é oferecida, comprometendo diretamente o desempenho dos alunos, como atestaram Diniz, Fontanive e Klein (2013) na citação acima transcrita.

Calha ainda no tema avaliação, a proposta trazida pelo projeto de lei nº. 5.519/2013, do Deputado Federal Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), enfatizando a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), pautado nos seguintes princípios:

Art.2º O SNE será organizado obedecidos os seguintes princípios:

- a) unidade nacional, com respeito à autonomia dos entes federados;
- b) solidariedade federativa;
- c) diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, com a perspectiva a superação das desigualdades regionais, respeitadas e apoiadas as iniciativas locais;
- d) gestão democrática; através dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino, Conselhos Municipais, Estaduais e as respectivas Conferências.
- e) regulação, normatização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, a partir de sistema nacional definido pelo Plano Nacional de Educação;
- (f) justiça social, igualdade, inclusão e respeito à diversidade;
- g) transparência e submissão aos controles interno, externo e social;

- h) harmonização dos planos decenais de educação de todas as esferas federativas;
- i) estabelecimento de fóruns e instâncias intergovernamentais de discussão, negociação e deliberação;
- j) proibição do retrocesso, entendida como a garantia do direito às prestações educacionais já obtidas em cada sistema, vedada sua supressão ou diminuição.

Referido projeto de lei faz menção expressa à regulação, normatização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, a partir de sistema nacional definido pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Sugere no artigo 3º, § 5º, que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica seja coordenado por instância tripartite, com representação da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias a sua melhoria e atendimento com equidade e qualidade.

Portanto, o projeto de lei acima citado, de autoria de Paulo Rubem Santiago, melhor se adapta aos preceitos estabelecidos pela doutrina, pela Constituição Federal de 1988, pela LDB e pelo PNE.

No tocante ao financiamento da educação, constou da LDB em seu artigo 74, “caput”, que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Em complemento, o atual PNE trouxe importantíssimos avanços legislativos, que deverão embasar a discussão de eventual Lei de Responsabilidade Educacional. A tão almejada colaboração da União com os demais entes federados está preconizada no artigo 7º:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnicoeducacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as

identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5o Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6o O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7o O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

O ato normativo em questão previu ainda a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (parágrafo 5º), bem como incumbiu aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas no PNE (parágrafo 1º).

Para efetivação do financiamento estabeleceu a Meta 20 do ANEXO (PNE), com intuito de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Adotou as seguintes estratégias:

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal;

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos

investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas 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;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste

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;

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;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei. (grifos nossos)

No ponto, cabe frisar que o CAQ foi referenciado como parâmetro para instrumentalizar 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. Com esta preocupação, o PNE demonstra o interesse em ver melhoradas, dentro do decênio, diversas condições estruturantes que se

relacionam diretamente com a elevação do padrão mínimo de qualidade, para além do binômio professor-aluno.

Registre-se ainda a importante previsão contida na estratégia 20.10 do PNE no sentido de que **“cabará 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”** (grifo nosso).

Em que pese tratar-se de norma programática, passível de ponderação com o Princípio da Reserva do Possível por parte do Poder Executivo, a previsão legal impulsiona a articulação política e econômica no sentido de se efetivar a cooperação e complementação da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Neste diapasão encontra-se a proposta trazida pelo projeto de lei nº. 5.519/2013, suso aludido:

Art. 4º A política de financiamento da educação básica, nos termos do Sistema Nacional de Educação, deverá, obrigatoriamente:

I - amparar-se na definição do custo aluno-qualidade (CAQ), construído com a participação da sociedade civil, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade e à superação das desigualdades regionais;

II - assegurar o investimento na valorização dos profissionais da educação básica, nas dimensões de:

- a) fixação de salário digno, equivalente aos profissionais de mesma formação e carreira;
- b) formação inicial e continuada;
- c) construção de ambiente de trabalho saudável.

Art. 5º Os entes federados deverão estabelecer formas de colaboração, de forma democrática e em consonância com os planos de educação.

Percebe-se que toda a construção do Plano Nacional de Educação (PNE), contida também no projeto supracitado de responsabilidade educacional, não vincula o financiamento da educação com o atingimento de metas de desempenho. A razão, implícita nestes documentos, reside na própria fundamentalidade do direito à educação, não permitindo retrocessos legislativos ou fáticos-orçamentários.

Aliás, elenca os princípios do Sistema Nacional de Educação, proposto no projeto de lei nº. 5.519/2013, dentre os quais o da **“proibição do retrocesso, entendida como a garantia do direito às prestações educacionais já obtidas em cada sistema, vedada sua supressão ou diminuição”** (grifos nossos).

Fazendo um aporte a outro direito social, qual seja, a Previdência Social, verifica-se que nas últimas décadas houve um salto na prestação deste serviço público, notadamente pelo investimento na valorização e capacitação dos servidores públicos do seguro social, na expansão da rede de atendimento e parque tecnológico e na implementação de gestão participativa. Um grande objetivo era diminuir as filas de esperas dentro e fora das agências da previdência social (APS) e facilitar o acesso dos segurados a seus benefícios. A reestruturação da Previdência Social fez parte do Plano de Aceleração Econômica (PAC), por meio do PEX – Programa de Expansão de sua Rede de Atendimento (PEX) –, lançado em 2009 pelo Governo Federal. Esta trajetória de investimentos consta da obra “A virada da Previdência Social: como acabaram as filas nas portas das agências” (BRASIL, DATAPREV, 2013, p. 78):

O esforço da Previdência Social para melhorar o atendimento a seu público – e se transformar, cada vez mais, em uma reconhecedora de direitos – se desdobraria, ao final da década, em um novo projeto para ampliar o acesso da população aos serviços. A abertura de uma Agência da Previdência Social – APS na pequena Tauá, no estado do Ceará, em novembro de 2009, marcaria o início de uma série de inaugurações do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O Plano de Expansão, ainda em execução no ano de 2012, quando este livro foi escrito, prevê a construção de agências em 720 municípios brasileiros acima de 20 mil habitantes que ainda não possuem uma APS. O projeto se baseia em parcerias entre o Ministério da Previdência Social e as prefeituras, que doam terrenos para a construção das agências.

A menção ao momento histórico de avanço na Previdência Social é feita para registrar que o financiamento de um direito social não pode estar vinculado aos seus resultados. Os processos de gestão de pessoas e as aferições de atendimento e resolutividade adotados pelo INSS não guardam relação com os investimentos sequenciados que foram e ainda são realizados para o alcance de melhorias neste serviço público. Com a educação não pode ser diferente, ou seja, o crescente financiamento não pode sofrer retrocessos por conta da existência ou criação de metas de desempenho. A vinculação, neste particular, é medida perversa ao direito fundamental à educação.

Consta do projeto de lei inaugural nº 7.420/2006 a vinculação das transferências voluntárias da União à comprovação de esforços efetivamente realizados e às melhorias de desempenho efetivamente evidenciadas pelo processo de avaliação nacional (artigo 3º). Do mesmo modo, consta a suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou

Município caso haja descumprimento do disposto no projeto (artigo 5º). Assim, os entes federados somente poderiam receber tais transferências se cumpridas as exigências.

Neste ponto cabe uma digressão para restabelecer a ordem dos fatos. Num primeiro momento, se considerada a existência de recursos para a transferência voluntária por parte da União e se o direito à educação com padrão mínimo de qualidade é um direito fundamental, não é razoável a imposição de condicionantes, pois a União estará cumprindo sua obrigação imposta constitucionalmente.

O tratamento da promoção da educação pública, incluindo o cabal financiamento, não está constitucional e/ou legalmente atrelado a metas de desempenho. O direito fundamental à educação básica pública é um dever do Estado e o poder derivado ao elaborar e aprovar as leis ordinárias não tem o condão de afastar a incessante busca pelo atendimento desta prestação. As metas devem existir, contudo, não como obstáculo à concretização do direito fundamental. Ao contrário, para impulsionar a sua consecução.

No voto do Relator da Comissão Especial, no tópico relacionado com a constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira, a única ressalva feita operou-se em relação ao aspecto orçamentário e financeiro, para afastar os artigos dos projetos de lei 7.420/2006, 1.680/2007, 413/2011 e 450/2011 no tocante à penalidade de suspensão de transferência voluntárias da União voltadas para a educação, aos entes federados que não cumprirem as disposições previstas nas normas propostas:

Há, portanto, um dispositivo de lei complementar que busca salvaguardar, entre outros, o setor educacional dessa penalização como decorrência da inadequada gestão fiscal dos entes federados. Esse espírito legal leva a ponderar a conveniência de adotar sanção dessa natureza no âmbito da própria legislação educacional. Por isso mesmo, o Substitutivo a seguir apresentado não considera essa possibilidade.

O voto embasou-se na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que excepciona no artigo 25, § 3º, a suspensão das transferências voluntárias para as ações na área de educação, saúde e assistência social, no caso de não cumprimento das exigências prescritas no § 1º, do mesmo artigo mencionado.

A não acolhida da referida penalização está em total consonância com a garantia, a promoção e a proteção do direito fundamental à educação básica pública, merecendo registro.

A previsão de suspensão das transferências voluntárias macula diretamente o direito fundamental à educação, obstaculizando todo o processo de ampliação deste direito e influenciando negativamente nas conquistas políticas, sociais e jurídicas.

Com sensibilidade, Salomão Barros Ximenes (2012, p. 358) chama a atenção para esta incongruente proposta:

Se algumas das medidas previstas podem parecer interessantes, principalmente a previsão de elevação do gasto por aluno, outras **acabam punindo duplamente a coletividade, e não exatamente os responsáveis, como fica evidente na hipótese de suspensão das transferências voluntárias aos entes federados que não alcancem as metas acadêmicas ou não respeitem as demais disposições.** (grifo nosso)

A *mens legis* objetivou proteger os direitos fundamentais da educação, saúde e assistência social, ainda que os ocupantes dos cargos públicos não desempenhem a contento, em algum momento histórico, a função administrativa. Agiu bem o legislador ao estabelecer esta salvaguarda, bem como o relator da Comissão Especial, ao afastar do projeto Substitutivo a previsão de suspensão das transferências de recursos.

De todo modo, eventual projeto de lei deve debruçar-se sobre as hipóteses de financiamento e promoção da educação, sem vinculação a metas de desempenho, como esboçado no projeto nº 5.519/2013. A vinculação a metas de desempenho não se coaduna com os princípios constitucionais garantidores da educação básica pública, nem com os princípios que devem nortear a atuação dos agentes públicos promotores de sua qualidade.

3.3. Responsabilização Educacional

O derradeiro eixo temático a ser esquadrihado é o da responsabilização propriamente dita na seara educacional. Os projetos de lei nº 7.420/2006, 247/2007, 600/2007; 1.680/2007; 8.039/2010; 413/2011; 450/2011; 1.915/2011; 5.647/2013, fizeram menção à responsabilidade dos agentes públicos, podendo caracterizar crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade, assim como deve ser considerada a pertinência temática da suspensão de transferências voluntárias da União aos entes federados que descumprirem as propostas. Contudo, este último item, por ter sido objeto de análise no tópico anterior, não será novamente enfrentado.

O projeto de lei nº 8.039/2010⁵, de autoria da bancada governista, estipula a inclusão na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1984) da espécie “ação civil pública de

⁵ Projeto de Lei 8.039/2010:

Art. 1º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 3º-A. Caberá ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública.

responsabilidade educacional”. Contudo, exclui do objeto de referida ação civil pública “o alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacional”.

Contribui novamente para a construção do arcabouço argumentativo o festejado doutrinador Cury (2011, p. 3, grifo do autor), ao conceituar responsabilidade:

Por *responsabilidade* deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos, desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma obrigação que não sendo fielmente cumprida responde, e (é responsabilizado) por eventuais omissões ou irregularidades.

Este eixo temático, por uma aproximação semântica com o epíteto que os projetos receberam de “Lei de Responsabilidade Educacional”, reclama uma abordagem particularizada.

Para Freitas (2011, p. 3), duas concepções de responsabilização estão presentes e permeiam os embates políticos em torno dos projetos de lei. A primeira concepção está voltada para a “responsabilização de cima para baixo, baseada em leis que regulam não só idoneidade das relações financeiras, mas que incluem o controle de metas na escola”. Nesta perspectiva, a lei de responsabilidade educacional criará condições para que os estados possam produzir legislação específica que fiscalize a obtenção de metas pelas escolas e permita sua associação a consequências (bônus ou demissão, privatização, etc.). A segunda concepção está baseada em uma “responsabilização participativa e democrática, ancorada no envolvimento de todos os responsáveis pela questão educativa na escola e nos sistemas educacionais”. Para esta visão, **a lei de responsabilidade educacional não deveria tratar do controle de metas acadêmicas, concepção adotada na presente dissertação.**

Ao aprofundar sua argumentação, destaca:

A primeira formulação de responsabilização é uma transferência de responsabilidade para a escola, associada a premiações ou punições. Muito conveniente para os governos em todos os níveis. A segunda propõe uma responsabilização que exija de cada ator do sistema educacional sua parcela de responsabilidade, em um processo de negociação liberal em que a escola, protagonista do processo, tem suas responsabilidades delimitadas, assim como também os responsáveis pela administração do sistema – em especial, na

§ 1o A ação civil pública de responsabilidade educacional tem 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.

§ 2o O objeto da ação civil pública de responsabilidade educacional destina-se ao cumprimento das obrigações mencionadas no § 1o, não abrangendo o alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.” (NR)
Art. 2o Esta Lei entra em vigor na data

questão da criação das condições adequadas de funcionamento do sistema educacional – carreira, salários, infraestrutura, capacidade administrativa, etc. Nesse caso, o indicador de sucesso não é apenas o desempenho do aluno em um teste padronizado. Este é apenas um dos componentes da avaliação do desempenho da escola e, além disso, há indicadores para os gestores cumprirem também (carreira, tamanho de turma, piso salarial, recursos, infraestrutura, custo-aluno, etc). (FREITAS, 2011, p. 4)

Na perspectiva produtivista, o sistema de responsabilização envolve três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública de desempenho da escola e recompensas e sanções. As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, somadas à própria divulgação pública dos resultados das escolas, posto que vinculam alguma recompensa ou sanção. A *meritocracia* é categoria, perpassando toda a responsabilização (FREITAS, 2012, p. 383):

Ela está na base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados. Para ela, dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a desigualdade de condições no ponto de partida. No caso da escola, diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados.

Para o citado autor (FREITAS, 2012, p. 385), os efeitos da *meritocracia*, quando aplicada aos professores ou à escola, são mais questionáveis ainda. Primeiro, porque penalizam exatamente os melhores professores por considerarem que sua motivação para trabalhar se restringe ao desejo de ganhar mais dinheiro, quando, sem descartar este motivador, o que mais move o professor é o próprio desenvolvimento do aluno. Segundo, porque expõem todos os professores a sanções ou aprovações públicas, desmoralizando a categoria. Terceiro, porque são aplicados métodos de cálculo para identificar os melhores e os piores professores que são inconsistentes não só ao longo do tempo, como sob várias opções de modelos de análise. E, por fim, porque os resultados mostram que a meritocracia não tem maiores impactos na melhoria do desempenho dos alunos e acarreta graves consequências para a educação.

Merece vir à baila os exemplos (FREITAS, 2012, p. 390-391, grifos do autor) sobre a preocupação com o trato das informações obtidas pelas avaliações nacionais, correntes na Finlândia e no Uruguai:

Mais uma vez a Finlândia mostra o caminho (Zastrow, 2008): *Não, nós não fazemos isso [avaliar o desempenho da escola]. Acabamos de avaliar o desempenho dos alunos em todo o país, e não da escola. Por exemplo, quando estamos fazendo avaliação em matemática, ela é baseada em uma amostragem aleatória. E nós nunca divulgamos os resultados escola por escola ou município por município. Nós apenas olhamos a situação em geral do país. Não fazemos lista de classificação.*

A questão que se coloca é: Por que copiamos de quem está na média do Pisa há 10 anos (EUA) e não de quem está consistentemente no topo deste programa (Finlândia)? (OCDE, 2010).

Outra não é a posição do Uruguai, para falar da América Latina. A Lei de Educação do Uruguai, em seu artigo 116, estabelece claramente que: *O Instituto Nacional de Avaliação Educacional a cada dois anos realizará um informe sobre o estado da educação no Uruguai (...). A política de divulgação desta informação resguardará a identidade dos educandos, docentes e instituições educativas, a fim de evitar qualquer forma de estigmatização e discriminação.*

Outrossim, é imperioso registrar a existência de diversas formas de responsabilidade dos agentes públicos e colaboradores da Administração Pública já abordadas no contexto do debate educacional. Merece menção as previsões no plano administrativo e cível (CF/88, Código Civil, LDB e Estatuto da Criança e do Adolescente –ECA–, Lei da Ação Civil Pública, dentre outros).

Ademais, na órbita penal e política, Cury e Ferreira (2010, p. 137) já assinalaram os reflexos da obrigatoriedade da educação para o poder público e seu reflexo em caso de descumprimento (responsabilidade):

Além da responsabilização civil, também pode ocorrer a de natureza penal sendo que o autor desta omissão pode ser punido com base na Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950 que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, ministros de Estados, ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, governantes de Estados e seus secretários, bem como o Decreto-Lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967, que trata da responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Apesar de não possuir o caráter penal, podem ainda ser responsabilizados com base na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que se refere aos atos de improbidade administrativa.

Nos casos de descumprimento de obrigações, a Lei da Ação Civil Pública tem sido utilizada em larga escala para a efetivação do direito fundamental à educação, com respaldo judiciário impondo algumas obrigações de fazer, notadamente quanto ao acesso e condições no ensino público fundamental, e mais recentemente à educação infantil pública.

Considerando a gama de legislação relacionada com punibilidade dos agentes públicos, o projeto inaugural 7.420/2006⁶ remetia a responsabilização pela infração político-administrativa e pelo ato de improbidade administrativa às correlatas legislações, apenas prevendo a aplicação de pena de multa ou com prazo definido em dobro.

Esta orientação do projeto inaugural esteve presente nas propostas referidas acima, assim como nos embates políticos deflagrados pelas concepções subjacentes esposadas por Freitas (2011; 2012), contribuindo com a formulação da Comissão Especial, no sentido de considerar no capítulo da responsabilização tão apenas o âmbito das questões obrigacionais cíveis, supondo conferir efetividade às medidas de promoção do padrão mínimo de qualidade da educação básica pública.

A proposta substitutiva apresentada pelo relator Raul Henry prende-se às obrigações exigíveis por meio da Ação Civil Pública, acolhendo a proposta da banca governista para especificar a criação de uma “Ação Civil Pública Educacional”. Para melhor entendimento, transcreve-se os capítulos 3 e 4 do referido projeto substitutivo:

Capítulo 3 **Da responsabilização**

Art. 4º A responsabilização pelo cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação em vigência, no âmbito das responsabilidades de atuação prioritária de cada ente federado em matéria educacional, será proporcional à relação entre o tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e o tempo total previsto para atingimento das metas.

Art. 5º O retrocesso injustificado na qualidade da rede de educação básica, decorrente da falta de cumprimento dos requisitos de padrão de qualidade definidos na legislação, ensejará a aplicação do disposto no art. 6º desta lei.

§ 1º O retrocesso da qualidade da educação básica, referido no “caput”, será medido objetivamente pela comparação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado pelo Ministério da Educação, atingido no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com o IDEB do final da gestão imediatamente anterior.

§ 2º Os exames nacionais periódicos realizados pela União para a obtenção do IDEB ocorrerão, necessariamente, em anos ímpares, com a obrigatoria divulgação dos resultados até o dia 31 de dezembro do respectivo ano.

§ 3º É dever dos estados, do Distrito Federal e dos municípios assegurar a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada escola

⁶ Projeto de Lei 7.420/2006:

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei caracteriza-se como:

I – crime de responsabilidade por violação patente contra o exercício de direitos individuais e sociais, nos termos do art. 7º, número 9, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

II – infração político-administrativa por deixar de defender direitos e interesses do Município, nos termos do art. 4º, VIII, do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;

III – ato de improbidade administrativa, especialmente nos termos do art. 11, II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Parágrafo único. Na hipótese de infrações sujeitas a penalidades de multa ou com prazo definido, os valores e prazos serão aplicados em dobro em relação ao estabelecido na respectiva legislação.

de sua rede pública nos exames de avaliação utilizados para a aferição do IDEB.

§ 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” o retrocesso na qualidade da educação básica decorrente de força maior ou de caso fortuito, desde que comprovado simultaneamente que:

- a) houve priorização na alocação dos recursos públicos para o aprimoramento da qualidade da educação básica pela respectiva unidade de Federação;
- b) foram garantidos todos os insumos e processos mencionados no art. 1º desta lei.

§ 5º É dever da União assegurar assistência técnica aos estados e municípios cujo valor do IDEB apresentar declínio em relação ao observado na avaliação anterior.

Capítulo 4

Da Ação Civil Pública de Responsabilidade Educacional

Art. 6º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 3º-A. Caberá ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública.

Parágrafo único. A ação civil pública de responsabilidade educacional tem como objeto o cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica pública, bem como a execução de convênios, ajustes, termo 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 proposta equaciona temporalmente as responsabilidades de acordo com o mandato do titular do Poder Executivo, comparando-se os índices de um mandato com o imediatamente anterior, o que é justificável somente para o estabelecimento de uma política de Estado e não de governos, com melhorias constantes na qualidade da educação. Note-se neste particular a menção ao Poder Executivo como um todo, o que alinha-se com a concepção de uma responsabilização participativa e democrática, ancorada no envolvimento de todos os responsáveis pela questão educativa na escola e nos sistemas educacionais – artigo 4º.

Todavia, ainda que admita uma diminuição nos índices de qualidade sem a consequente responsabilização nas hipóteses dos agentes públicos terem desempenhado a função administrativa dentro dos limites que lhe eram designados, o que se observa na redação do § 4º, do artigo 5º, alíneas “a” e “b”, quando priorizada a alocação dos recursos públicos para o aprimoramento da qualidade da educação básica pela respectiva unidade de Federação; e quando se verificar que foram garantidos todos os insumos e processos mencionados no art. 1º, a previsão de Ação Civil Pública (ACP) para a educação é medida

jurídica irrelevante, pois a ACP em vigor já é um instrumento hábil para esta finalidade específica.

A previsão de responsabilização reforça a ideia punitiva, em contraposição à proposta de promoção, posto que qualquer desvio de conduta do agente público encarregado de garantir uma educação básica pública com padrão de qualidade é passível de responsabilização administrativa, civil e penal, como esposado.

Do exposto, o projeto substitutivo encampou a ênfase no caráter sancionatório, ainda que por meio da adoção da responsabilidade genuinamente civil, por meio da tipificada ação civil pública.

A promoção da educação básica pública com padrão mínimo de qualidade mereceria a adoção de medidas de financiamento, cooperação técnica e gestão democrática, tendo nestes pilares os esteios de uma mudança estrutural no panorama educacional, afastando-se a motivação do empenho em virtude de eventual responsabilização. O Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta fortes articulações nesse sentido, suplantando os projetos de lei de responsabilidade educacional em trâmite.

Pontofinalizando, eventual Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) deve se ater precipuamente de articular elementos políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos para a promoção da educação básica pública com padrão mínimo de qualidade, como arrazoado.

CONCLUSÃO

Estas conclusões estão relacionadas com o objeto do trabalho no sentido de analisar as propostas legislativas para a criação de uma eventual Lei de Responsabilidade Educacional, tendo como parâmetros o direito fundamental à educação, o regime jurídico administrativo e especificamente no ponto referente à Responsabilidade Educacional a investigação focou a sua vinculação ao objetivo principal dos projetos de lei, qual seja, a promoção da qualidade da educação básica pública. Este o percurso investigativo percorrido.

Cumprir registrar o avanço no reconhecimento dos direitos humanos e a sua inclusão nos sistemas constitucionais dos Estados Modernos, contribuindo com o surgimento dos direitos fundamentais. Esta evolução dos direitos fundamentais incluiu os direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 destacou os direitos fundamentais, inserindo-os logo no início de seu texto, após o preâmbulo e os princípios fundamentais. Revela que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica.

Em especial, são os direitos sociais reconhecidos de forma incontestável como autênticos direitos fundamentais, diferenciando das constituições anteriores, onde se localizavam no capítulo da ordem econômica e social, com caráter predominantemente programático.

Considerando o texto da CF/88, a investigação quanto à eficácia das normas constitucionais revelou que todo e qualquer preceito (mesmo sendo de cunho programático) é dotado de certo grau de eficácia jurídica e aplicabilidade consoante a normatividade que lhe tenha sido outorgada pelo Constituinte.

Mesmo na discussão da “reserva do possível”, com apoio em Sarlet (2009, p. 289-290) pode-se concluir que este instituto constitui espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental.

Do mesmo modo, é importante destacar as cargas eficaciais comuns a todas as normas definidoras de direitos fundamentais, mesmo no caso das normas programáticas. Acarretam a revogação dos atos normativos anteriores e contrários ao conteúdo da norma definidora de direito fundamental e, por via de consequência, sua desaplicação (eficácia derogatória). Por outro lado, inexistindo a referida incompatibilidade, as normas jurídicas anteriores (sendo, no

todo, compatíveis ou na parte em que o forem) são recepcionadas pela ordem jurídica instaurada com a vigência da nova Constituição.

Comportam imposições que vinculam o legislador, no sentido que este não apenas está obrigado a concretizar os programas, tarefas, fins e ordens, mas também que o legislador, ao cumprir seu desiderato, não pode afastar-se dos parâmetros preestabelecidos nas normas definidoras de direitos fundamentais a prestações.

Notável carga eficaz para o direito social educação é a possibilidade de declaração da inconstitucionalidade de todos os atos normativos editados após a vigência da Constituição, caso colidentes com o conteúdo dos direitos fundamentais, isto é, caso contrário ao sentido dos princípios e regras contidos nas normas que os consagram.

Registre-se ainda que os direitos fundamentais prestacionais de cunho programático constituem parâmetro para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas, por conterem princípios, diretrizes e fins que condicionam a atividade dos órgãos estatais e influenciam, neste sentido, toda a ordem jurídica, resultando, ainda neste contexto, no condicionamento da atividade discricionária da Administração e do Poder Judiciário na aplicação, interpretação e concretização de suas normas e das demais normas jurídicas.

Nota-se, outrossim, que os direitos fundamentais a prestações geram sempre algum tipo de posição jurídico-subjetiva, gerando, no mínimo, direito subjetivo no sentido negativo, já que sempre possibilita ao indivíduo que exija do Estado que este se abstenha de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma que consagra o direito fundamental. Cuida-se, neste particular, da assim denominada dimensão negativa dos direitos a prestações. Relacionado com este tópico está a proibição de retrocesso, isto é, a vedação ao legislador de abolir determinadas posições jurídicas por ele próprio criadas.

Ademais, informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum, assim como condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário.

De relevo foi o reconhecimento expresso do direito social à educação no art. 6º da Constituição Federal de 1988, integrando o catálogo dos direitos fundamentais e sujeito ao regime jurídico reforçado a estes atribuído pelo Constituinte (especialmente o art. 5º, § 1º, e art. 60, § 4º, inc. IV). No título da ordem social, a educação foi objeto de regulamentação mais detalhada no capítulo III (artigos 205 até 214), razão pela qual também aqui se coloca a questão preliminar de se saber quais os dispositivos que efetivamente podem ser considerados como fundamentais, à luz do disposto no art. 5º, § 2º, de nossa Carta.

Do exposto, este reconhecimento constitucional conferido à educação impõe ao poder legislativo várias garantias e condicionantes, principalmente a proibição de retrocesso, notadamente em relação ao financiamento, tema debatido nos projetos de lei.

No segundo capítulo desenvolveu-se a temática do regime jurídico administrativo, cumprindo recobrar que a Administração Pública pode ser categorizada em sentido subjetivo, formal ou orgânico, designando os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal. Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

Imperioso frisar que a Administração Pública tem como finalidade a satisfação direta e imediata dos fins do Estado, por meio de atividades concretas, no sentido de que põe em execução a vontade do Estado contida na lei.

Por esta razão, seu regime jurídico é predominantemente de direito público, embora possa também submeter-se a regime de direito privado, parcialmente derogado por normas de direito público. No mais, seu conteúdo essencial advém dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos. Assim, a Administração goza de prerrogativas que a coloca em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade. Todavia, as restrições a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos da Administração. Este conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o regime jurídico administrativo.

No tocante aos princípios que norteiam o direito administrativo, Di Pietro (2009, p. 63) ressaltou o da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o particular, porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.

Na Constituição Federal de 1988 houve inovação para constar expressamente alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, a saber, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98).

No que tange ao direito fundamental à educação, tanto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), diversas atribuições são nomeadas às pessoas políticas, órgãos e agentes públicos. Nesse sentido, tanto discutir eficiência, quanto Responsabilidade Educacional, implica reconhecer esferas distintas a serem abordadas.

Constata-se no princípio da eficiência, conforme descrito pela doutrinadora Di Pietro, importante instrumento de debate da responsabilidade educacional, na medida em que distingue claramente dois modos de se avaliar a eficiência. A primeira, relacionada com o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, proporcionando um olhar para os princípios relacionados com a educação, legislação nacional e local, macroestrutura funcional e financeira, critérios de avaliação nacional e locais, políticas de equalização das desigualdades regionais e locais, dentre outras. A segunda ponderação afeta diretamente o modo de atuação do agente público relacionado com a educação, numa ampla dimensão, enquadrando desde os agentes políticos até a cadeia completa de agentes públicos encarregados da prestação do serviço público em educação, posto que na concepção de agente público devem ser considerados “todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Compõem, portanto, a trilogia fundamental que dá o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 17).

É notória a dificuldade de se detectar quantos ou quais órgãos e agentes influenciam diretamente na prestação do serviço público denominado educação básica. Como apontado anteriormente, secretários, delegados, diretores, coordenadores, professores são apenas uma pequena, embora importantíssima, parcela de todos aqueles que direta ou indiretamente concorrem para a tão problematizada questão da qualidade da educação pública. Contudo, posto tratar-se da educação básica pública, os gestores (políticos ou administrativos) e profissionais da educação pública de um modo amplo enquadram-se neste aspecto.

No capítulo terceiro a pesquisa teve como propósito a análise da responsabilidade educacional prevista nos projetos de lei, sob a ótica do conteúdo verificado nos capítulos anteriores. De antemão, registre-se uma vez mais que diante da dificuldade doutrinária de conceituação da qualidade da educação e das divergências de concepções, os projetos afastaram-se do tema, voltando-se para a apresentação de medidas potencialmente deflagradoras de um padrão mínimo de qualidade. Este capítulo organizou-se por meio de três eixos temáticos.

No primeiro eixo temático verificou-se as proposições em torno da promoção da qualidade da educação, com os projetos 7.420/2006, 1.680/2007, 413/2011 e 450/2011, bem como o projeto substitutivo do relator da Comissão Especial e Deputado Federal Raul Henry, com medidas voltadas para a promoção da educação básica pública, contemplando formação e plano de carreira do magistério público, jornada de trabalho, plano de educação, infraestrutura escolar, gestão democrática e avaliação do desempenho dos profissionais do magistério.

Na questão, calha a aplicação do princípio da eficiência em relação ao modo com a Administração Pública prevê e provê a sua organização e a sua estrutura para a garantia de um padrão mínimo de qualidade da educação básica pública, com reflexos na adoção de políticas, no orçamento, na comunicação e em setores correlacionados dos entes federados no que toca ao serviço público denominado educação. É sabido que a responsabilidade pelo padrão mínimo de qualidade não pode recair exclusivamente sobre aqueles agentes públicos reconhecidamente caracterizados como profissionais da educação que atuam na ponta do organograma/sistema.

No segundo eixo temático verificou-se as proposições legislativas concernente às avaliações, metas de desempenho e financiamento da educação, presentes nos projetos de lei 7.420/2006, 1.680/2007, 413/2011, 450/2011 e 5.519/2013, como também o projeto substitutivo do relator da Comissão Especial e Deputado Federal Raul Henry.

Neste ponto, a pesquisa e a dissertação ganharam novos elementos em sua fase final, por meio da publicação Plano Nacional de Educação (PNE), datado de 25 de junho de 2014, com muitas contribuições para o assunto “avaliação e metas de desempenho”.

A previsão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica justifica-se como instituto responsável pelo fornecimento de informações para a avaliação da qualidade da educação básica e para a *orientação das políticas públicas*. Assim, é imperioso concluir que as avaliações, por lei, estão direcionadas exclusivamente ao aperfeiçoamento e elaboração das políticas públicas.

Do mesmo modo, evidencia-se este caráter democrático e republicano ao estatuir que o sistema será operacionalizado por meio de dois indicadores. Um indicador de **rendimento escolar**, similar ao existente IDEB e outro indicador de **avaliação institucional**, relativo a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras características relevantes. Neste último indicador verifica-se um importante avanço no tema, pois propicia a abordagem de fatores externos ao ambiente escolar.

O projeto substitutivo do Relator da Comissão Especial e Deputado Federal Raul Henry previu no artigo 5º tão somente a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básico (IDEB) como exame nacional a ser considerado na aferição da qualidade da educação nas redes. Referido índice, como sabido, foi implementado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, no bojo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O IDEB constitui-se por um conjunto de índices, sendo um para os anos iniciais (1º ao 5º) outro para os anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental, e um terceiro para o ensino médio. Para a obtenção dos índices são conjugadas medidas relativas à movimentação escolar (indicador de rendimento associado às taxas de aprovação) e ao desempenho dos alunos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática (obtido a partir do SAEB/Prova Brasil nos últimos anos escolares dos três segmentos – 5º e 9º do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio).

Todavia, o PNE afastou textualmente a indicação do IDEB como exclusivo instrumento de avaliação da qualidade, obrigando a existência e divulgação pormenorizada tanto dos indicadores de **rendimento escolar** quanto dos indicadores da **avaliação institucional**. O texto é explícito ao apontar o alcance limitado do IDEB tão somente aos indicadores de **rendimento escolar** (inciso I, do § 1º e § 2º, todos do artigo 11, do PNE).

Esta previsão do PNE contempla o contexto em que a escola realiza seu trabalho, incluindo o nível socioeconômico (NSE), variável que mais se relaciona com as notas no estudo referenciado de FREITAS (2013), tendo a maior parte de sua variabilidade explicada pelos fatores externos à escola. Nesse sentido a normatização do artigo 11, do PNE, já mencionado e transcrito.

Esta avaliação mais ampla preconizada pelo PNE permite indicar informações que contribuirão com o atendimento ao Princípio Constitucional da Eficiência na promoção da educação básica pública de qualidade em todas as perspectivas apontadas, quais sejam, política, jurídica, financeira, administrativa, pedagógica, etc.

Esta promoção ampla da educação básica pública atende ao objetivo fundamental da Constituição Federal de 1988, contido no artigo 3º, inciso III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, posto que estas desigualdades sociais e regionais são vivenciadas notadamente pelos Estados e Municípios e aparecem na maneira como a educação básica pública é oferecida, comprometendo diretamente o desempenho dos alunos.

A pesquisa detectou na proposta trazida pelo projeto de lei nº. 5.519/2013, do Deputado Paulo Rubem Santiago, enfatizando a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), relevantes princípios, como a solidariedade federativa; diretrizes educacionais comuns

a todo o território nacional, com a perspectiva a superação das desigualdades regionais, respeitadas e apoiadas as iniciativas locais; gestão democrática; através dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino, Conselhos Municipais, Estaduais e as respectivas Conferências; regulação, normatização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, a partir de sistema nacional definido pelo Plano Nacional de Educação; justiça social, igualdade, inclusão e respeito à diversidade; transparência e submissão aos controles interno, externo e social; estabelecimento de fóruns e instâncias intergovernamentais de discussão, negociação e deliberação; e, proibição do retrocesso, entendida como a garantia do direito às prestações educacionais já obtidas em cada sistema, vedada sua supressão ou diminuição.

Como visto, referido projeto de lei faz menção expressa à regulação, normatização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, a partir de sistema nacional definido pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Sugere no artigo 3º, § 5º, que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica seja coordenado por instância tripartite, com representação da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias a sua melhoria e atendimento com equidade e qualidade.

Conclui-se que o projeto de lei acima citado, de autoria de Paulo Rubem Santiago, melhor se adapta aos preceitos estabelecidos pela doutrina, pela Constituição Federal de 1988, pela LDB e pelo PNE.

Em relação ao financiamento da educação, consta no artigo 74, “caput”, da LDB, que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Regulamentando referido dispositivo, o atual PNE, apontando inclusive para a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, esboça a colaboração da União com e entre os demais entes federados no artigo 7º, sempre com a finalidade da promoção de uma educação básica pública com padrão de qualidade, salientando a presença de gestores federais, estaduais e municipais, adoção de estratégias específicas relacionadas com as respectivas metas, acompanhamento das ações, criação de instância permanente de negociação e cooperação.

Assim, constou da Meta 20 do ANEXO (PNE) a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do

Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Para tanto, adotou várias estratégias, com destaque para a implementação do Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas 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; e, a imposição, caberá à União de complementar recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ, na forma da lei.

Percebe-se que o CAQ foi referenciado como parâmetro para instrumentalizar o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, demonstrando o interesse em ver melhoradas, dentro do decênio do PNE, diversas condições estruturantes que se relacionam diretamente com a elevação do padrão mínimo de qualidade, para além do binômio professor-aluno.

Malgrado se trate de norma programática, passível de ponderação com o Princípio da Reserva do Possível por parte do Poder Executivo, a previsão legal impulsiona a articulação política e econômica no sentido de se efetivar a cooperação e complementação da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Uma vez mais, cita-se o projeto de lei nº. 5.519/2013, por contemplar a proposta mencionada acima na política de financiamento da educação básica.

Assim, transparece na construção do Plano Nacional de Educação (PNE), contida também no projeto supracitado de responsabilidade educacional, a não vinculação do financiamento da educação com o atingimento de metas de desempenho. A razão, implícita nestes documentos, reside na própria fundamentalidade do direito à educação, não permitindo retrocessos legislativos ou fáticos-orçamentários.

Com efeito, dentre os princípios do Sistema Nacional de Educação, proposto no projeto de lei nº. 5.519/2013, está a **proibição do retrocesso**, entendida como a **garantia do direito às prestações educacionais já obtidas em cada sistema, vedada sua supressão ou diminuição**.

Deste modo, não andou bem o projeto substitutivo ao apontar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básico (IDEB) como único instrumento de aferição da qualidade da educação nas redes. A indicação do IDEB como único índice ou mecanismo de

aferição da qualidade apresenta-se deficiente, principalmente por conta do diversificado nível socioeconômico vivenciado no país.

Outrossim, em que pese ter afastado a suspensão das transferências voluntárias caso não verificadas melhorias de desempenho no processo de avaliação nacional, reconhecendo dispositivo protetivo contido na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que excepciona no artigo 25, § 3º, a suspensão das transferências voluntárias para as ações na área de educação, saúde e assistência social, no caso de não cumprimento das exigências prescritas no § 1º, do mesmo artigo e norma, o parecer da Comissão Especial determina a comprovação de esforços nesse sentido, quando melhor seria ter deixado fora do texto tal previsão. Por certo, a não acolhida da referida penalização (suspensão) está em total consonância com a garantia, a promoção e a proteção do direito fundamental à educação básica pública.

O último eixo temático ocupou-se com o tema da responsabilização na seara educacional. Os projetos de lei nº 7.420/2006, 247/2007, 600/2007; 1.680/2007; 8.039/2010; 413/2011; 450/2011; 1.915/2011; 5.647/2013, fizeram menção à responsabilidade dos agentes públicos, podendo caracterizar crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade, assim como deve ser considerada a pertinência temática da suspensão de transferências voluntárias da União aos entes federados que descumprirem as propostas. O projeto de lei 7.420/2006 remetia a responsabilização pelo crime de responsabilidade, pela infração político-administrativa e pelo ato de improbidade administrativa, às correlatas legislações, apenas prevendo a aplicação de pena de multa ou com prazo definido em dobro.

Esta orientação do projeto inaugural esteve presente na maioria das propostas versando sobre a matéria, contribuindo com a formulação da Comissão Especial, no sentido de considerar no capítulo da responsabilização tão apenas o âmbito das questões obrigacionais cíveis.

Uma vez mais, discorda-se da proposta da Comissão Especial, posto que a temática da responsabilização não deveria estar vinculada à aferição da qualidade da educação, bem como por conta de que a Lei da Ação civil Pública, de amplo alcance, já é suficiente para regular ou impor obrigações cíveis no campo do direito à educação.

Em conclusão, o enfrentamento da temática responsabilidade educacional é de extrema importância e deve pautar-se pela revitalização do direito fundamental à educação, do regime jurídico administrativo no qual está inserida a prestação do direito social à educação pública, bem como de que a ênfase a ser dada deva ser a promoção de um padrão mínimo de qualidade, por meio de mecanismos políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos.

Como salientado, o Plano Nacional de Educação (PNE) trouxe significativos avanços legislativos, capazes de contribuir com a articulação e promoção da qualidade da educação básica pública, se implementados seus comandos, apresentando um conjunto normativo superior aos projetos pesquisados (incluindo-se o Projeto Substitutivo).

Deste modo, evidencia-se que a atual legislação apresenta alguns avanços no caminho da promoção da qualidade da educação básica pública, necessitando mais da cabal concretização das políticas públicas ali veiculadas do que de uma nova lei.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio (org). **Dicionário Jurídico**. 2ª. ed. São Paulo, Rideel, 2008.
- ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. **O ideb: limites e ilusões de uma política educacional**. Educação & Sociedade. Campinas, v. 34, nº 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 06.11.2014.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 13ª. ed. São Paulo, Saraiva, 2009.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília, Líber Livro, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo, Malheiros, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis/RJ, Vozes, 1998.
- BRASIL. **A virada da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências**. 1ª ed. Brasília/DF, DATAPREV, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa** – Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.
- BRASIL. **Lei dos Crimes de Responsabilidade** – Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.
- BRASIL. **Projeto de Lei 7.420/2006**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=332457>. Acesso em 06.11.2014.
- BRASIL. **Projeto de Lei 247/2007**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=438118&filename=pl+247/2007. Acesso em 06.11.2014.
- BRASIL. **Projeto de Lei 600/2007**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=447005&filename=pl+600/2007. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.256/2007**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=466835&filename=pl+1256/2007. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.680/2007**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=487230&filename=pl+1680/2007. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.886/2009**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=640536&filename=pl+4886/2009. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 8.039/2010**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=490172>. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 8.042/2010**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=831681&filename=pl+8042/2010. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 413/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=840404&filename=pl+413/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 450/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=841096&filename=pl+450/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.747/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=894879&filename=pl+1747/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.915/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=903977&filename=pl+1915/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 2.417/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=924889&filename=pl+2417/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 2.604/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=933732&filename=pl+2604/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 3.066/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=955200&filename=pl+3066/2011. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 5.519/2013**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=1086133&filename=pl+5519/2013. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 5.647/2013**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=1092299&filename=pl+5647/2013. Acesso em 06.11.2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 6.137/2013**. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=1118396&filename=pl+6137/2013. Acesso em 06.11.2014.

CABRAL, Karina Melissa. **A justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil**. 2008. 195p. Dissertação [Mestrado em Educação]. Faculdade de Educação. UNESP.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21^a ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: Coleção sociologia. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2 ed^a. Petrópolis, Vozes, 2010.

CHRISPINO, Á.; CHRISPINO, R. S. P. **A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. vol. 16, n. 58. Rio de Janeiro, jan./mar., 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362008000100002&lng=PT&nrm=iso. Acesso em 15.05.2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. In: Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Autores Associados, n. 116, p. 245-262, jun. 2002.

_____. **O direito à educação: um campo de atuação do gestor educacional na escola**. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf>. Acesso em 15.05.2012.

_____. **Lei de responsabilidade educacional**. Fórum Nacional de Educação. Brasília, 2011. Disponível em: <http://fundacaopadrealbino.org.br/facfipa/ner/pdf/ed07dirpsite.pdf#page=10>. Acesso em 07.11.2014.

_____. **Do direito de aprender: base do direito à Educação.** In: ABMP, Todos pela educação (organização). São Paulo, Saraiva, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta do direito ou de efetivo atendimento?** In: Nuances: estudos sobre Educação. Presidente Prudente, SP, ano XVI, v. 17, n. 18, p. 125-144, jan/dez. 2010.

DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos; FONTANIVE, Nilma Santos; KLEIN, Ruben. **Indicadores de qualidade na educação básica.** In: ABMP, Todos pela educação (organização). São Paulo, Saraiva, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** São Paulo, Saraiva, 1998.

_____. **Compêndio de introdução à ciência do direito (introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito e à sociologia do direito).** 22ª. ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **O estatuto da criança e do adolescente e o professor. Reflexos na sua formação e atuação.** São Paulo, Cortez, 2008.

FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** 7ª ed. São Paulo, Cortez, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Lei de responsabilidade educacional?** ComCiência, n. 132, Campinas, 2011. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542011000800009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 09.10.2013.

_____. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação.** Educação & Sociedade. Campinas, v. 33, nº 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 06.11.2014.

GOMES, Candido Alberto. **Fundamentos de uma lei de responsabilidade educacional.** UNESCO. Série Debates X, Brasília, Agosto de 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001618/161897por.pdf>. Acesso em 09.10.2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

KIM, Richard Pae; PEREZ, José Roberto Rus. **Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma educação de qualidade.** In: ABMP, Todos pela educação (organização). São Paulo, Saraiva, 2013.

LAKATOS. E. M.; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 1991.

- LAKATOS, E. M.; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 2004.
- LEITE. Yoshie Ussami F.; DI GIORGI, Cristiano A. G. **Saberes docentes de um novo tipo na formação profissional do professor: alguns apontamentos**. Educação, v. 29, n. 2, p. 135-145. 2004.
- LEITE, Y. U. F. *et al.* **Responsabilidades educacionais dos municípios e compromisso da universidade com a qualidade da educação: uma experiência em andamento**. In: Nuances: estudos sobre Educação. Presidente Prudente, SP, ano XVI, v. 17, n. 18, p. 101-124, jan/dez. 2010.
- LEITE. Yoshie Ussami F.; DI GIORGI, Cristiano A. G. **Qualidade na e da escola pública**. Série-Estudos. Campo Grande: UCDB, 1995.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18 ed. São Paulo, Saraiva, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31ª ed. São Paulo, Malheiros, 2014.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo, Saraiva, 2009.
- OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lng=PT&nrm=iso. Acesso em 15.05.2012.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ª ed. São Paulo, Xamã, 2007.
- PALMA FILHO, João Cardoso. (org). **A educação brasileira nos textos legais**. Cadernos de Formação. Projeto Pedagogia Cidadã (PROGRAD/UNESP), São Paulo, 2007.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo, Ática, 2007.
- _____. **Administração escolar: introdução crítica**. 17ª ed. São Paulo, Cortez, 2012.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Henrique. **Los Derechos Fundamentales**. 6ª ed., Madri, Tecnos, 1995.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro**. In: ABMP, Todos pela educação (organização). São Paulo, Saraiva, 2013.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3 ed. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7ª ed., 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 10ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

SINGER, P. **Poder, política e educação**. Revista Brasileira de Educação, v. 1. n. 1, jan/abr. 1996.

XIMENES, S. **Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação**. Educação & Sociedade, v. 33, n. 119, p. 353-377, 2012.

ANEXOS

ANEXO 1 – PROJETO DE LEI 7.420/2006 – RAQUEL TEIXEIRA

ANEXO 2 – PROJETO DE LEI 247/2007 – SANDES JÚNIOR

ANEXO 3 – PROJETO DE LEI 600/2007 – CARLOS ABICALIL

ANEXO 4 – PROJETO DE LEI 1.256/2007 – MARCOS MONTES

ANEXO 5 – PROJETO DE LEI 1.680/2007 – LELO COIMBRA

ANEXO 6 – PROJETO DE LEI 4.886/2009 – LINCOLN PORTELA

ANEXO 7 – PROJETO DE LEI 8.039/2010 – PODER EXECUTIVO

ANEXO 8 – PROJETO DE LEI 8.042/2010 – JOVAIR ARANTES

ANEXO 9 – PROJETO DE LEI 413/2011 – GASTÃO VIEIRA

ANEXO 10 – PROJETO DE LEI 450/2011 – THIAGO PEIXOTO

ANEXO 11 – PROJETO DE LEI 1.747/2011 – TERESA SURITA

ANEXO 12 – PROJETO DE LEI 1.915/2011 – CARLOS SOUZA

ANEXO 13 – PROJETO DE LEI 2.417/2011 – ALEX CANZIANI

ANEXO 14 – PROJETO DE LEI 2.604/2011 – THIAGO PEIXOTO

ANEXO 15 – PROJETO DE LEI 3.066/2011 – ROMERO RODRIGUES

ANEXO 16 – PROJETO DE LEI 5.519/2013 – PAULO RUBEM SANTIAGO

ANEXO 17 – PROJETO DE LEI 5.647/2013 – ROSANE FERREIRA

ANEXO 18 – PROJETO DE LEI 6.137/2013 – KEIKO OTA

**ANEXO 19 – PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL E PROJETO SUBSTITUTIVO –
RAUL HENRY**

PROJETO DE LEI Nº , DE 2006
(Da Sra. PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA)

Dispõe sobre a qualidade da
educação básica e a responsabilidade dos
gestores públicos na sua promoção.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, em cada sistema e rede de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da lei de diretrizes e bases da educação nacional;

II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica;

IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, com previsão de período de tempo específico semanal para atividades de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino;

V – plano de educação, em consonância com o plano nacional de educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

VI – padrões definidos de infra-estrutura e funcionamento das escolas, de acordo com custo-aluno-padrão-qualidade periodicamente calculado para cada etapa e modalidade da educação básica, nos termos previstos na lei de diretrizes e bases da educação nacional;

VII – estratégias diferenciadas na oferta da educação infantil, a fim de que todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, com necessidade caracterizada desse tipo de atendimento, segundo critérios de natureza social e econômica, recebam a adequada atenção educacional;

VIII – ensino fundamental regular universal em tempo integral, com jornada escolar de pelo menos sete horas diárias;

IX – ensino médio regular universal, com jornada escolar de pelo menos cinco horas diárias.

Art. 2º A qualidade do ensino fundamental e médio será periodicamente aferida pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar, previsto na lei de diretrizes e bases da educação nacional, conduzido pela União.

§ 1º A cada avaliação nacional realizada, as médias de resultados observadas em cada Unidade da Federação deverão ser superiores às verificadas na avaliação anterior, devendo para tanto ser desenvolvidas ações específicas, com a necessária alocação de recursos financeiros em volume compatível com os esforços a serem empreendidos em cada sistema e rede pública de ensino.

§ 2º Enquanto houver estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, definido em cada aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional, as Unidades da Federação deverão desenvolver ações específicas, com a necessária destinação de recursos financeiros, compatível com as necessidades de superação das causas que estejam determinando as insuficiências observadas em seus sistemas e redes públicas de ensino.

§ 3º No caso em que não haja elevação ou ocorra redução nas médias ou ainda aumento na proporção de estudantes com

desempenho inferior ao mínimo aceitável, quando comparados os resultados de uma aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional em relação à anterior, a Unidade da Federação deverá desenvolver ações específicas para a recuperação do nível de desempenho, com alocação adicional de recursos financeiros por estudante ao ano, em relação à observada no ano em que se deu a última avaliação, até que ocorra nova avaliação.

§ 4º As Unidades da Federação manterão estratégias específicas para prevenção e controle da repetência e da evasão escolar.

§ 5º A cada dois anos, as taxas de repetência e de evasão no ensino fundamental e no ensino médio, deverão ser menores que as respectivas taxas médias observadas no biênio anterior, em cada Unidade da Federação.

§ 6º A não observação do disposto no § 5º implicará a adoção de providências idênticas às previstas no § 3º deste artigo.

§ 7º As ações mencionadas nos §§ 1º a 3º deste artigo, bem como os recursos a elas destinados e a sua execução constarão de demonstrativos específicos, anualmente divulgados pelas Unidades da Federação.

Art. 3º As transferências voluntárias da União às Unidades Federadas, destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecerão a critérios de distribuição de recursos diretamente proporcionais:

I – aos esforços efetivamente realizados, correspondentes às necessidades de melhoria de desempenho observadas nos termos do art. 1º;

II - às melhorias de desempenho efetivamente evidenciadas pelo processo de avaliação nacional.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as transferências voluntárias que, por força de seu caráter universal, devam obedecer exclusivamente ao critério de distribuição pelo número de alunos.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei caracteriza-se como:

I – crime de responsabilidade por violação patente contra o exercício de direitos individuais e sociais, nos termos do art. 7º, número 9, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

II – infração político-administrativa por deixar de defender direitos e interesses do Município, nos termos do art. 4º, VIII, do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;

III – ato de improbidade administrativa, especialmente nos termos do art. 11, II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Parágrafo único. Na hipótese de infrações sujeitas a penalidades de multa ou com prazo definido, os valores e prazos serão aplicados em dobro em relação ao estabelecido na respectiva legislação.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei ensejará a suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares referidos no art. 212 da Constituição Federal, incluídas suas extensões a outras etapas da educação básica, enquanto perdurarem as irregularidades.

Art. 6º As Unidades da Federação terão o prazo de cinco anos, a contar da publicação desta Lei, para ajustar seus sistemas e suas redes públicas de ensino ao disposto nos incisos VII a IX do art. 1º.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A legislação educacional brasileira derivada da Constituição de 1988 constitui inegável avanço em relação ao regramento anterior. Ela estabelece importantes princípios e práticas destinados a assegurar a educação escolar a todos os brasileiros, no campo de sua organização, responsabilidades dos entes federados e financiamento. Com o objetivo de garantir a qualidade, a legislação estabelece relevantes mecanismos de avaliação.

O projeto educacional consagrado nestas normas, embora possa ser ainda muito aperfeiçoado, constitui uma conquista da sociedade brasileira e é fruto de amplo e democrático debate, do qual participaram todos os segmentos organizados voltados para a educação escolar.

É indispensável, porém, que a implementação dessa legislação resulte em políticas públicas efetivamente comprometidas com a qualidade, com o real acesso de cada brasileiro ao saber e à elevação do nível geral de escolaridade da população ao longo do tempo.

Para tanto, é fundamental firmar compromissos com a elevação da qualidade e definir responsabilidades dos gestores públicos com relação a eles. Enfim, estabelecer uma legislação de responsabilidade educacional, voltada para a qualidade, com procedimentos claros para a sua promoção e com penalidades para aqueles que não os implementarem.

Este é o objetivo do presente projeto de lei. Estou convencida de que sua relevância haverá de assegurar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputada PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA

PROJETO DE LEI Nº 2007
(Do Sr. SANDES JÚNIOR)

Dispõe sobre a criação da lei de responsabilidade educacional, alterando a Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, que 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; a Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA

Art. 1º Os artigos 101, 245 e 249 da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, passam a ter a seguintes redações:

“Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I

II.....

III – matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental *ou médio*.

Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à entidade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente;

Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Parágrafo único – Na mesma pena incorre o professor ou o responsável por estabelecimento de ensino fundamental, de pré-escola e de creche que descumpra a obrigação de notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos com reiteradas faltas injustificadas, esgotados os recursos escolares, e aqueles em situação de evasão escolar, bem como os casos de maus-tratos envolvendo seus alunos.



66E4C53200

Art. 249. Descumprir dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação de autoridades judiciárias ou Conselho Tutelar.

Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Parágrafo único – Na mesma pena incorrem os pais ou responsáveis que deixarem de efetuar a matrícula de seu filho ou de criança que têm sob sua guarda ou tutela, a partir da idade e nas séries obrigatórias.

Art. 2º O artigo 11 da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de cumprimento da lei, honestidade, imparcialidade, lealdade às instituições e notadamente:

- I.....
- II.....
- III.....
- IV.....
- VI.....
- VII.....

VIII – deixar de aplicar, a autoridade e o agente público, direta ou indiretamente responsável, o percentual constitucional mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

IX – ordenar ou autorizar, a autoridade e o agente público, direta ou indiretamente responsável, a aplicação de recursos provenientes de transferências, entre os entes federados, fundos ou outras fontes de receitas, no pagamento de despesas em desacordo com a legislação vigente.

Parágrafo único. A reincidência dos atos relativos aos incisos VIII ou IX deste artigo implicará na aplicação da penalidade a que se refere o inciso I, alínea g, artigo 1º, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 3º Os artigos 4º, 5º, 6º e 24 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

- I.....
- II.....



66E4C53200

III.....
IV.....
V.....
VI.....
VII.....

VIII – atendimento ao educando, nas instituições públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical e entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos estados e aos municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental e médio, com especial atenção para os grupos de seis a quatorze anos e de quinze a dezoito anos de idade;

II.....
III.....

§ 2º.....

§ 3º.....

§ 4º.....

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças, e adolescentes e jovens dos seis e os dezoito anos de idade, no ensino fundamental e no ensino médio, conforme a lei em vigor.

Art. 7º.....

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º.....

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei e contarão, em cada esfera de governo, com Conselhos de Educação, em caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço educacional, profissionais de educação e usuários do sistema de ensino, com atuação na formulação de estratégias e no controle da execução da política de



66E4C53200

educação na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo”.

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

- I.....
- II.....
- III.....
- IV.....
- V.....

VI – o controle de freqüência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, observada, quando obrigatória, a comunicação da reiteração de faltas injustificadas, da evasão escolar e dos casos de repetência à família e ao Conselho de Educação competente, exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.

Art. 4º Os artigos 3º, 4º e 5º da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, passarão a ter as seguintes redações:

“Art. 3º Os recursos do Fundo, previstos no art. 1º, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966, nas quais serão creditados e obrigatoriamente movimentados na sua destinação principal.

- §1º.....
- §2º.....
- §3º.....
- §4º.....
- §5º.....
- §6º.....
- §7º.....
- §8º.....
- §9º.....

§10. Estados, Distrito Federal e Municípios darão, mensalmente, publicidade do total dos recursos financeiros recebidos à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, a cada mês, mediante publicação no Diário Oficial ou, na inexistência deste, em jornal de grande circulação local, discriminando-se os valores por origem dos recursos, bem como as ações e atividades a que se destinam.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos



66E4C53200

respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos de Educação, obrigatoriamente compostos com a participação efetiva de membros da sociedade civil por ela indicados, além da representação institucional, a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias, a contar da vigência desta Lei.

§1º.....

§2º.....

§3º.....

§4º *Os Conselhos instituídos, que exercerão a função de controle social, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, terão apoio físico e administrativo garantido pelo poder da instância correspondente, e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.*

§ 5º No exercício de sua função de controle social poderá o Conselho:

I – requisitar ao Poder Executivo, responsabilizando-se, na forma da lei, pelo sigilo das informações e documentos confidenciais, documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação beneficiados, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício no ensino público pertinente;

1. outros documentos necessários ao desempenho de suas funções.

II – realizar visitas in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

1. a utilização em benefício do sistema de ensino, de bens adquiridos com recursos do Fundo;

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e *controle social* no âmbito da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

§ 1º A instituição financeira, a que se refere o art. 3º, colocará permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social os extratos bancários referentes à conta do Fundo.



66E4C53200

§ 2º Os dados referentes ao Fundo constarão, de forma discriminada, das prestações de contas a que se refere o art. 72 da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1998.

Art. 6º A inobservância do disposto na alínea b, art. 25, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, implicará na redução das transferências voluntárias no período subsequente em valor semelhante ao não cumprimento, no período corrente, das despesas com educação nos limites constitucionais estabelecidos.

Parágrafo único. O agente público responsável pela gestão dos recursos na área de educação incorre em ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e dos incisos II e IV da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, podendo resultar na perda do cargo ou da função que ocupa, caso a prestação de contas e o cumprimento de demais disposições normativas se enquadrem no que dispõe o *caput* deste artigo.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm realizado esforços progressivos no sentido de darem preferência aos gastos na área da educação, seja em custeio ou investimento, a fim de garantir o acesso e permanência da população escolar na escola, viabilizando uma educação de qualidade aos milhões de crianças, adolescentes e jovens, por todo o território nacional. Igualmente docentes vêm recebendo atenção renovada dessas esferas institucionais e administrativas para que desempenhem com satisfação a função do magistério, em condições dignas de trabalho, e, ainda, recebam uma formação adequada e continuada. Estes esforços, no entanto, continuam aquém dos objetivos e reivindicações formuladas pelos setores da sociedade civil envolvidos na área.

Ao lado dos esforços mencionados, constata-se o descumprimento de disposições constitucionais e legais de muitas administrações públicas nos diversos níveis de gestão. Sabe-se, por exemplo, que milhões de crianças deixam de receber a merenda escolar por falta de recursos, desviados para outros projetos e atividades. Do mesmo modo, escolas deixam de ser construídas, dependências escolares se mantêm sem conservação, professores(as) permanecem recebendo salários baixos e alunos(as) fora das salas de aula.

O risco da permanência dessa irresponsabilidade social pública com relação à educação brasileira é o recrudescimento do analfabetismo, da evasão escolar e do abandono da escola, entre outros sérios e irremediáveis estrangulamentos na organização e desenvolvimento da educação básica. A



66E4C53200

pátria perde conhecimento, o país fica mais pobre de idéias, as crianças e os jovens perdem a oportunidade de tornarem-se pessoas com níveis mais elevados de escolaridade e culturais, aptos a conviverem de forma contextualizada no mundo contemporâneo.

Estabelece a Constituição Federal (CF) em seus artigos 24, inciso IX e Art. 211 que a União, os Estados e o DF devem legislar de maneira concorrente sobre educação, cultura, ensino e desporto. Ao mesmo tempo todo Capítulo III, Seção I, do Art. 205 ao 214, definem princípios, meios e normas que levam a que União, Estados, Distrito Federal e Municípios colaborem sempre, e a qualquer momento, no sentido de realizarem com sucesso os programas educacionais que lhes competem e garantam a sua universalização.

Em nível infra-constitucional, a legislação específica - Lei de Diretrizes e Bases e outras, procuram explicitar e regulamentar os dispositivos da CF, dando seqüência aos atos necessários à consecução eficiente e eficaz dos objetivos para a área de educação. Nesta direção destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a encerrar-se em setembro de 2006. Neste sentido, acaba de ser enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo uma Proposta de Emenda Constitucional, definindo a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que amplia a ação do FUNDEF e prevê para tal a duração de quatorze anos de vigência.

Dentre os temas polêmicos da gestão educacional, destaca-se a pertinência ou não da descentralização dos programas federais entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Inúmeras denúncias chegam ao conhecimento da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. O Tribunal de Contas da União destacava sobre as contas do Governo Federal de 2002, por exemplo, que um entre cinco professores(as) não sabia da exigência de criação de um conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEF, e que um em cada dois professores(as) e diretores(as) de escolas não sabiam quem era o seu representante e, pior, como fora ele escolhido. A maioria dos conselheiros(as) havia sido indicada pelos prefeitos e secretários de educação dos municípios em que foram constituídos os conselhos de educação.

A falta de responsabilidade social com a educação tem prejudicado a história, e conseqüentemente o futuro do país, atrasa os pressupostos para a edificação de uma sociedade livre, justa e fraterna, além de penalizar de maneira irremediável os conhecimentos que iriam receber milhões de crianças e jovens.

Com o objetivo de contribuir para encerrar mais esta página infeliz de falta de cuidado com a construção do exercício pleno da cidadania, os direitos humanos e o espírito público que encaminho a esta Casa o presente projeto de lei dispondo sobre a responsabilidade social na gestão da educação.

Em síntese, a presente propositura encaminha uma adequação da legislação vigente visando a cobertura de toda demanda da educação básica, além de alguns dispositivos direcionados para coibir a prática de desmando



66E4C53200

público com relação a aplicação das verbas destinadas à área da educação, estabelecendo as circunstâncias e condições pelas quais a autoridade pública poderá vir a ser punida, bem como o gestor direta ou indiretamente responsável. Aguardo a compreensão e o apoio dos ilustres pares para mais esta iniciativa de melhoria da educação e ensino em particular, e da responsabilidade social em geral no nosso país.

Sala das Sessões, de de 2007.
Deputado SANDES JÚNIOR
(PP/GO)



66E4C53200

PROJETO DE LEI Nº 2007
(Do Sr. CARLOS ABICALIL)

Dispõe sobre a criação da lei de responsabilidade educacional, alterando a Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, que 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; a Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º Os artigos 101, 245 e 249 da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, passam a ter a seguintes redações:

“Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I

II.....

III – matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental *ou médio*.

Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à entidade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente;

Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Parágrafo único – Na mesma pena incorre o professor ou o responsável

por estabelecimento de ensino fundamental, de pré-escola e de creche que descumpra a obrigação de notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos com reiteradas faltas injustificadas, esgotados os recursos escolares, e aqueles em situação de evasão escolar, bem como os casos de maus-tratos envolvendo seus alunos.

Art. 249. Descumprir dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação de autoridades judiciárias ou Conselho Tutelar.

Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Parágrafo único – Na mesma pena incorrem os pais ou responsáveis que deixarem de efetuar a matrícula de seu filho ou de criança que têm sob sua guarda ou tutela, a partir da idade e nas séries obrigatórias.

Art. 2º O artigo 11 da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de cumprimento da lei, honestidade, imparcialidade, lealdade às instituições e notadamente:

I

II.....

III.....

IV.....

VI.....

VII.....

VIII – deixar de aplicar, a autoridade e o agente público, direta ou indiretamente responsável, o percentual constitucional mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

IX – ordenar ou autorizar, a autoridade e o agente público, direta ou indiretamente responsável, a aplicação de recursos provenientes de transferências, entre os entes federados, fundos ou outras fontes de

receitas, no pagamento de despesas em desacordo com a legislação vigente.

Parágrafo único. A reincidência dos atos relativos aos incisos VIII ou IX deste artigo implicará na aplicação da penalidade a que se refere o inciso I, alínea g, artigo 1º, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 3º Os artigos 4º, 5º, 6º e 24 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I.....

II.....

III.....

IV.....

V.....

VI.....

VII.....

VIII – atendimento ao educando, nas instituições públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical e entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos estados e aos municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental e médio, com especial atenção para os grupos de seis a quatorze anos e de quinze a dezoito anos de idade;

II.....

III.....

§ 2º.....

§ 3º.....

§ 4º.....

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças, e adolescentes e jovens dos seis e os dezoito anos de idade, no ensino fundamental e no ensino médio, conforme a lei em vigor.

Art. 7º.....

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º.....

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei e contarão, em cada esfera de governo, com Conselhos de Educação, em caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço educacional, profissionais de educação e usuários do sistema de ensino, com atuação na formulação de estratégias e no controle da execução da política de educação na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo”.

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I

II.....

III.....

IV

V.....

VI – o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, observada, quando obrigatória, a comunicação da reiteração de faltas

injustificadas, da evasão escolar e dos casos de repetência à família e ao Conselho de Educação competente, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.

Art. 4º Os artigos 3º, 4º e 5º da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, passarão a ter as seguintes redações:

“Art. 3º Os recursos do Fundo, previstos no art. 1º, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966, nas quais serão creditados e obrigatoriamente movimentados na sua destinação principal.

§1º.....

§2º.....

§3º.....

§4º.....

§5º.....

§6º.....

§7º.....

§8º.....

§9º.....

§10. Estados, Distrito Federal e Municípios darão, mensalmente, publicidade do total dos recursos financeiros recebidos à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, a cada mês, mediante publicação no Diário Oficial ou, na inexistência deste, em jornal de grande circulação local, discriminando-se os valores por origem dos recursos bem como as ações e atividades a que se destinam.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos de Educação, obrigatoriamente compostos com a participação efetiva de membros da sociedade civil por ela indicados, além da representação institucional, a serem instituídos em

cada esfera no prazo de cento e oitenta dias, a contar da vigência desta Lei.

§1º.....

§2º.....

§3º.....

§4º Os Conselhos instituídos, que exercerão a função de controle social, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, terão apoio físico e administrativo garantido pelo poder da instância correspondente, e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

§ 5º No exercício de sua função de controle social poderá o Conselho:

I – requisitar ao Poder Executivo, responsabilizando-se, na forma da lei, pelo sigilo das informações e documentos confidenciais, documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação beneficiados, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício no ensino público pertinente;

c) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções.

II – realizar visitas in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino, de bens adquiridos com recursos do Fundo;

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e *controle social* no âmbito da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e

externo.

§ 1º A instituição financeira, a que se refere o art. 3º, colocará permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social os extratos bancários referentes à conta do Fundo.

§ 2º Os dados referentes ao Fundo constarão, de forma discriminada, das prestações de contas a que se refere o art. 72 da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1998.

Art. 6º A inobservância do disposto na alínea b, art. 25, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, implicará na redução das transferências voluntárias no período subsequente em valor semelhante ao não cumprimento, no período corrente, das despesas com educação nos limites constitucionais estabelecidos.

Parágrafo único. O agente público responsável pela gestão dos recursos na área de educação incorre em ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e dos incisos II e IV da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, podendo resultar na perda do cargo ou da função que ocupa, caso a prestação de contas e o cumprimento de demais disposições normativas se enquadrem no que dispõe o *caput* deste artigo.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O conteúdo da proposição em tela fora idealizado e apresentado na 52ª Legislatura. Seu formato original foi de autoria do Dep. Paulo Bernardo, não reeleito. Em cumprimento ao art. 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi arquivado.

Considerando a implantação do FUNDEB – Fundo Nacional de Educação Básica e o recente anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, pelo Poder Executivo, a relevância e o mérito do debate em torno da responsabilidade educacional são ascendentes e refletem ampla preocupação entre parlamentares e gestores. Sua

atualidade moveu a reapresentação da proposta para que o debate seja incrementado e aperfeiçoado nesta 53ª Legislatura.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm realizado esforços progressivos no sentido de darem preferência aos gastos na área da educação, seja em custeio ou investimento, a fim de garantir o acesso e permanência da população escolar na escola, viabilizando uma educação de qualidade aos milhões de crianças, adolescentes e jovens, por todo o território nacional.

Igualmente docentes vêm recebendo atenção renovada dessas esferas institucionais e administrativas para que desempenhem com satisfação a função do magistério, em condições dignas de trabalho, e, ainda, recebam uma formação adequada e continuada. Estes esforços, no entanto, continuam aquém dos objetivos e reivindicações formuladas pelos setores da sociedade civil envolvidos na área. Ao lado dos esforços mencionados, constata-se o descumprimento de disposições constitucionais e legais de muitas administrações públicas nos diversos níveis de gestão.

Sabe-se, por exemplo, que milhões de crianças deixam de receber a merenda escolar por falta de recursos, desviados para outros projetos e atividades. Do mesmo modo, escolas deixam de ser construídas, dependências escolares se mantêm sem conservação, professores(as) permanecem recebendo salários baixos e alunos(as) fora das salas de aula.

O risco da permanência dessa irresponsabilidade social pública com relação à educação brasileira é o recrudescimento do analfabetismo, da evasão escolar e do abandono da escola, entre outros sérios e irremediáveis estrangulamentos na organização e desenvolvimento da educação básica. A pátria perde conhecimento, o país fica mais pobre de idéias, as crianças e os jovens perdem a oportunidade de tornarem-se pessoas com níveis mais elevados de escolaridade e culturais, aptos a conviverem de forma contextualizada no mundo contemporâneo. Estabelece a Constituição Federal (CF) em seus artigos 24, inciso IX e Art. 211 que a União, os Estados e o DF devem legislar de maneira concorrente sobre educação, cultura, ensino e desporto. Ao mesmo tempo todo Capítulo III, Seção I, do Art. 205 ao 214, definem princípios, meios e normas que levam a que União, Estados, Distrito Federal e Municípios colaborem sempre, e a qualquer momento, no sentido de realizarem com sucesso os programas educacionais que lhes competem e garantam a sua universalização. Em nível infra-constitucional, a legislação específica - Lei de Diretrizes e Bases e outras, procuram explicitar e regulamentar os dispositivos da CF, dando seqüência aos atos necessários à consecução eficiente e eficaz dos objetivos para a área de educação. Nesta direção destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(FUNDEF), a encerrar-se em setembro de 2006.

Inúmeras denúncias chegam ao conhecimento da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. O Tribunal de Contas da União destacava sobre as contas do Governo Federal de 2002, por exemplo, que um entre cinco professores(as) não sabia da exigência de criação de um conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEF, e que um em cada dois professores(as) e diretores(as) de escolas não sabiam quem era o seu representante e, pior, como fora ele escolhido.

A maioria dos conselheiros(as) havia sido indicada pelos prefeitos e secretários de educação dos municípios em que foram constituídos os conselhos de educação. A falta de responsabilidade social com a educação tem prejudicado a história, e conseqüentemente o futuro do país, atrasa os pressupostos para a edificação de uma sociedade livre, justa e fraterna, além de penalizar de maneira irremediável os conhecimentos que iriam receber milhões de crianças e jovens.

Com o objetivo de contribuir para encerrar mais esta página infeliz de falta de cuidado com a construção do exercício pleno da cidadania, os direitos humanos e o espírito público que encaminho a esta Casa o presente projeto de lei dispondo sobre a responsabilidade social na gestão da educação.

Em síntese, a presente proposição encaminha uma adequação da legislação vigente visando a cobertura de toda demanda da educação básica, além de alguns dispositivos direcionados para coibir a prática de desmando público com relação a aplicação das verbas destinadas à área da educação, estabelecendo as circunstâncias e condições pelas quais a autoridade pública poderá vir a ser punida, bem como o gestor direta ou indiretamente responsável.

Isto posto, em homenagem à proposição original do ilustre deputado Paulo Delgado, aguardo a compreensão e o apoio dos ilustres pares para mais esta iniciativa de melhoria da educação e ensino em particular, e da responsabilidade social em geral no nosso país.

Sala das Sessões, 30 de junho de 2005.

CARLOS ABICALIL

Deputado Federal PT/MT

PROJETO DE LEI N^o , DE 2007
(Do Sr. MARCOS MONTES)

Introduz parágrafo único no art. 6^o da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, “que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1^o Esta lei introduz parágrafo único no art. 6^o da Lei n^o 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de estatuir pena pelo não cumprimento do disposto no artigo.

Art. 2^o O art. 6^o da Lei n^o 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescentado de um parágrafo único, com a seguinte redação:

Art. 6^o

Parágrafo único. Constitui crime: deixarem os pais ou responsáveis de efetuar a matrícula de menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental ou deixar de acompanhar e corrigir aspectos relacionados a sua vida escolar.

Pena – detenção de 6 (seis) meses a um ano e multa.

Art. 3^o Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



EFB5D2D439

JUSTIFICAÇÃO

Milhares de discursos tem sido feitos; centenas de programas orientativos a pais e responsáveis; inúmeras benesses, concessões e apoio de modo geral tem sido dado pelo governo tudo no sentido de incentivar a educação das crianças e adolescentes.

Nunca é por demais enfatizar que a educação, a boa formação do jovem é a célula mater que haverá de incentivar no amanhã, a existência de líderes probos e conscientes de sua posição, cientes de seus direitos e deveres na sociedade, atualmente tão desprovida de valores e de respeito a um mínimo de moral e ética.

Nessa busca de elementos e alternativas para incentivar a vinculação de pais, alunos e mestres numa cruzada heróica em prol de educação, o art. 6º da Lei Básica do Ensino estabeleceu o dever de os pais providenciarem a matrícula das crianças a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental.

E ainda para tornar factível a disposição, a lei 10.219/2001 criou o programa de renda mínima, vinculada a educação “Bolsa Escola”.

Em síntese, foi proposto pagamento de benefício em espécie às famílias que participassem de programas que redundassem na vinculação e permanência de criança na rede escolar.

Não nos deteremos nas distorções ocorridas, motivadas pelos sempre presentes oportunistas, que desviando-se dos finalidades propostas, recebem bolsa família em situações inimagináveis, como ocorrem com como a fazendeiros, vereadores e até a mortos...

Importa-nos num aspecto mais concentrado, direto e controlável, a ação dos pais e responsáveis, para exigir que sejam cumpridas as obrigações estatuídas no art. 6º mencionado.



Por estas razões buscamos elaborar o PL, com o objetivo de estabelecer penas pelo descumprimento da norma em questão.

Desnecessário demonstrar a necessidade da medida, a todos evidente e para a qual esperamos total apoio dos nobres colegas.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado MARCOS MONTES



PROJETO DE LEI Nº , DE 2007
(Do Sr. LELO COIMBRA)

Dispõe sobre o dever do Estado e a
responsabilidade dos gestores públicos na
oferta da educação de qualidade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O dever do Estado com a educação, estabelecido
no art. 208 da Constituição Federal, sem prejuízo de outras atribuições
previstas na legislação, implica obrigatoriamente:

I – a realização anual de censo para levantamento da
necessidades de atendimento à demanda pelas diferentes etapas e
modalidades da educação básica, de acordo com as responsabilidades
prioritárias definidas pelo art. 211 da Constituição Federal;

II – o atendimento imediato da demanda verificada para o
ensino obrigatório e ensino médio, na modalidade regular;

III – o atendimento imediato ou, no máximo, no exercício
seguinte à identificação da demanda potencial, para a educação infantil,
educação especial e educação de jovens e adultos;

IV – garantia de duração mínima de jornada diária, para
cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar, não computados os
períodos de intervalo para descanso e para alimentação escolar;

V – disponibilidade, para toda a rede de ensino pública,
de horários de reforço escolar, para alunos com rendimento insuficiente, no
contraturno de sua frequência regular à escola;

VI – garantia de acesso físico à escola, assegurados os meios de transporte para os alunos, tanto na zona urbana como na rural;

VII – manutenção de programa permanente de formação continuada para os profissionais do magistério e demais servidores da educação, oferecendo oportunidades efetivas de atualização pelo menos a cada dois anos, para cada profissional.

VIII – manutenção de programa permanente de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, incluída a aferição periódica do efetivo exercício de competências profissionais, a ser considerada como fator para progressão na carreira profissional;

IX – promoção de avaliação anual do nível de rendimento escolar dos alunos, por meio de procedimentos padronizados, que permitam a comparabilidade dos resultados dentro de cada rede e entre redes de ensino.

X – manutenção de infra-estrutura escolar adequada.

Art. 2º A obrigação do Poder Público com o princípio de garantia do padrão de qualidade, previsto no inciso VII do art. 206, da Constituição Federal, implica em que:

I – a cada resultado anual da avaliação padronizada nacional de rendimento dos alunos de sua rede, haverá melhoria nas médias de resultados indicativa de que, em um prazo máximo de dez anos, a contar do ano de publicação desta Lei, pelo menos setenta e cinco por cento dos estudantes se situarão em um patamar satisfatório de desempenho;

II – a cada ano haverá redução das taxas de repetência e evasão, indicativa de que, em um prazo máximo de cinco anos, a contar do ano de publicação desta Lei, elas estarão reduzidas pela metade e, no prazo de dez anos, a soma de ambas estará situada em patamar de no máximo cinco por cento.

Parágrafo único. A não observância do disposto nos incisos I e II deste artigo obrigará o Poder Público responsável a despesas adicionais específicas para erradicação das causas impeditivas do progresso educacional, divulgadas em demonstrativo próprio, adicional aos demonstrativos já previstos na legislação em vigor, a ser analisado pelo respectivo órgão auxiliar de controle externo.

Art. 3º A União realizará transferências voluntárias de recursos aos entes federados, destinadas a equalizar, em todo o território nacional, as respectivas capacidades de dispêndio para cumprimento do disposto nos arts. 1º e 2º desta Lei, de acordo com sua função redistributiva e supletiva, prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 4º A União manterá programas específicos de estímulo ao acesso e manutenção do estudante ao ensino superior, isoladamente ou de forma articulada com os entes federados, de modo que, no prazo de dez anos, a contar do ano de publicação desta Lei, encontrem-se matriculados em cursos de graduação presenciais pelo menos trinta por cento da população na faixa etária dos dezoito a vinte e quatro anos de idade, em cada Região do País.

Art. 5º Fica a União proibida de realizar qualquer transferência voluntária destinada a despesas com educação para o ente federado que descumprir, ainda que parcialmente, o disposto nesta Lei, enquanto perdurar a irregularidade observada.

Art. 6º O descumprimento do disposto nesta Lei caracterizará, conforme o caso:

I – crime de responsabilidade, nos termos do art. 7º, número 9, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

II – infração político-administrativa, nos termos do art. 4º, VIII, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;

III – ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem realizado significativo esforço para matricular suas crianças e jovens na educação básica. Muito já se conseguiu, com a quase universalização do ensino fundamental, a extraordinária expansão do ensino médio (embora seja necessário ampliá-lo

muito mais), a elevação dos níveis de atendimento na educação pré-escolar e a consciência de que é preciso estender esse movimento inclusivo para as creches. Várias iniciativas têm ainda promovido o aumento de oportunidades na educação de jovens e adultos e na educação superior.

Se restam importantes desafios no domínio da quantidade, torna-se indispensável focalizar a questão da qualidade, estabelecendo normas claras que configurem a responsabilidade dos gestores públicos em matéria educacional, para dar cumprimento aos direitos consagrados pela Constituição Federal nesse campo.

O presente projeto de lei tem esse objetivo. Seleciona alguns indicadores que representam questões essenciais para a garantia da qualidade. Dá especial ênfase aos processos de avaliação do rendimento escolar e estabelece metas claras a serem identificadas por tais processos, definindo uma trajetória de melhoria de qualidade a ser seguida.

A proposição prevê uma relação direta entre investimentos e alcance das metas de desempenho, tratando do controle externo de sua execução e também do papel equalizador da União nesse contexto. Com relação a esta última, atribui-lhe responsabilidades específicas na garantia do acesso à educação superior, coerentemente com o que dispõe o art. 208, V, da Constituição Federal.

Finalmente, são listadas sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das obrigações nele previstas, o que certamente assegura a eficácia para as disposições do projeto.

Tendo em vista o exposto, estou seguro de que a relevância da matéria haverá de assegurar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado LELO COIMBRA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2009
(Do Sr. LINCOLN PORTELA)

Altera a redação dos arts. 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com relação aos padrões mínimos de qualidade da educação básica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrões mínimos de qualidade da educação básica e promoverá o cálculo do correspondente custo mínimo por aluno.

§ 1º O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União a cada ano, para cada etapa da educação básica, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

§ 2º Os padrões mínimos de qualidade da educação básica, entre outros fatores, referir-se-ão obrigatoriamente a:

I - disponibilidade de pessoal docente e não-docente por tipo e tamanho de estabelecimento educacional;

II - localização, construção e infra-estrutura dos estabelecimentos educacionais, bem como disponibilidade de recursos didáticos, mobiliário e demais equipamentos necessários ao ensino, considerada a especificidade pedagógica do espaço escolar.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir os padrões mínimos de qualidade da educação.

.....

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual por aluno, relativo aos padrões mínimos de qualidade.

.....

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes:

I - oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

II – não assegurarem, no âmbito dos respectivos sistemas de ensino, o cumprimento dos padrões mínimos de qualidade da educação básica, referidos no § 2º do art. 74.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, em seus arts. 74 e 75, faz referência a um padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental, associado a um custo mínimo por aluno. Esse padrão, contudo, jamais foi regulamentado pela União e tampouco foi calculado o respectivo custo mínimo.

Tais dispositivos foram inseridos no texto legal como resultado de denso e importante debate sobre uma questão fundamental: a efetiva qualidade da educação escolar depende de um patamar mínimo de investimento, que não pode ser desconhecido. Era o reconhecimento da necessidade de se adotar o custo-aluno-qualidade como efetivo instrumento da política pública educacional.

O objetivo deste projeto de lei é retomar a centralidade dessa questão e ampliar seu escopo, para toda a educação básica, em paridade com a recente evolução dos mecanismos de seu financiamento, dentre os quais ressalta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB.

As alterações propostas para os arts. 74 e 75 também pretendem estabelecer um quadro normativo que de fato leve o Poder Público competente a estabelecer os padrões, de acordo com um referencial definido, e calcular os respectivos custos mínimos por aluno, garantindo assim a qualidade da educação escolar em todo País.

Estas são as razões que inspiram a presente proposição, cuja relevância haverá de ser reconhecida pelos ilustres Pares, emprestando-lhe o indispensável apoio para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2009.

Deputado LINCOLN PORTELA

PROJETO DE LEI

Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 3º-A. Caberá ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública.

§ 1º A ação civil pública de responsabilidade educacional tem 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.

§ 2º O objeto da ação civil pública de responsabilidade educacional destina-se ao cumprimento das obrigações mencionadas no § 1º, não abrangendo o alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília,

E.M.I. N° 034/MEC/MJ/AGU

Brasília, 04 novembro de 2010.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que “*Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional, e dá outras providências*”.

O objetivo da presente proposta é introduzir uma modalidade de ação civil pública fundada na responsabilidade educacional, tendo por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer visando à melhoria da qualidade da educação básica pública.

A educação é um dos mais importantes instrumentos de inclusão social, essencial para a redução das desigualdades no Brasil. O tema vem sendo tratado como prioridade na agenda nacional, mobilizando governos e os mais diversos segmentos da sociedade em torno de um objetivo comum: a ampliação do acesso à educação de qualidade para todos os brasileiros. Os indicadores mais recentes confirmam o alcance de bons resultados em quase todos os níveis e dimensões, demonstrando o empenho do Governo e da sociedade brasileira em saldar a enorme dívida que o Brasil tem com a educação.

Todavia, para consolidar e avançar ainda mais neste processo é preciso o compromisso de todos com a educação. Além disso, é essencial que a educação seja tratada como política de Estado, com planejamento sistemático e instrumentos eficazes para assegurar o máximo empenho dos responsáveis por sua gestão e desenvolvimento.

O texto constitucional impõe a corresponsabilidade dos entes federados por sua implementação e estabelece a aplicação de percentuais mínimos das receitas provenientes de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) define as diretrizes e bases da educação escolar no Brasil e fixa o papel a ser desempenhado pela União, Estados, Municípios, pelas escolas e demais instituições de ensino, conceitos fundamentais que garantem a organização dos sistemas educacionais do país.

Ademais, além das obrigações e responsabilidades estabelecidas no plano constitucional e legal, o Governo lançou em 2007, no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contendo 28 diretrizes em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Deste compromisso, resultaram Planos de Ações Articuladas firmados com todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios.

Neste processo, tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, debruçaram sobre a situação da educação brasileira, elaborando um profundo e amplo diagnóstico e traçando um plano de ação para enfrentamento das principais carências. Este verdadeiro pacto pela educação vem exigindo - e exigirá ainda pelos próximos anos - a conjugação de esforços e a assunção pela União, pelos 26 estados e Distrito Federal e por cada um dos 5.563 municípios, cada qual dentro de sua esfera de competência, de medidas concretas voltadas para a melhoria da educação básica.

Todo esse movimento representou um ganho inegável, ao fazer com que gestores de todo o país e em todas as esferas de Governo aderissem à luta pela melhoria da educação e assumissem publicamente compromissos neste campo.

Faltam, todavia, no nosso ordenamento jurídico, mecanismos efetivos e eficientes para garantia de que tais compromissos serão levados a cabo, ou ainda instrumentos de responsabilização por eventual falta de empenho dos gestores na sua concretização. Com efeito, contentar-se com sanções administrativas, limitadas à interrupção de repasses ou eventual instauração de tomadas de contas e restituição das verbas já repassadas, significa penalizar ainda mais aquele município ou estado já prejudicado pela omissão ou má gestão. É preciso que a má atuação do Poder Público na área de educação seja objeto de medidas capazes de reverter esse quadro e colocar as coisas no rumo certo.

Necessário, pois, a criação de mecanismos que possam exigir o efetivo cumprimento das obrigações constitucionais, legais ou a execução de medidas administrativas voluntariamente assumidas na área da educação.

A alteração da Lei da ação civil pública tem por objeto permitir a utilização deste instrumento de grande força para assegurar o direito à educação de qualidade para todos. Com efeito, a ACP transformou-se, hoje, em importante ferramenta de atuação – especialmente do Ministério Público e da Defensoria Pública – em favor dos chamados direitos coletivos e difusos.

Apesar da Constituição tratar o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo (art 208, § 1º), a educação, como direito de todos (art. 205), deve ser entendida enquanto direito coletivo. A efetivação do direito à educação - que carece hoje de instrumentos adequados – deve receber guarida na Lei da Ação Civil Pública, a fim de contar com a sempre vigilante e atuante ação do Ministério Público.

A proposta de criação de um novo artigo 3-A visa delimitar o campo da ação de responsabilidade educacional, vincular a hipótese ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, desvinculando o direito à educação do caráter patrimonial previsto no art. 1º da Lei.

O projeto de Lei ora proposto prevê, assim, a utilização da ação civil pública para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública. A obrigação de fazer ou não fazer objeto da ação deve estar vinculada às 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.

O projeto explicita que o objeto da ação civil pública de responsabilidade educacional destina-se ao cumprimento das obrigações constitucionais e legais, além daquelas advindas dos instrumentos de colaboração celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não abrangendo o alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

Entendemos que o Projeto de Lei ora proposto representa medida de extrema importância, que contribuirá de forma inegável para consolidar e avançar no processo já em curso de comprometimento de todas as esferas de Governo com a melhoria da qualidade da educação, para que alcancemos os níveis desejados e necessários para o desenvolvimento do país.

Essas, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento da presente proposta de ato normativo à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado por: Fernando Haddad, Luiz Paulo Teles, Luis Inacio Lucena Adams

PROJETO DE LEI Nº , DE 2010
(Do Sr. Jovair Arantes)

Dispõe sobre a autoria do crime de abandono intelectual.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei amplia os casos de autoria do crime de abandono intelectual.

Art. 2º O Art. 246 do Decreto- Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal passa a vigorar acrescido do seguinte Parágrafo Único:

“Art. 246.....

Parágrafo Único . Incorre nas mesmas penas quem deixa de prover, sem justa causa, a instrução de criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O crime de abandono intelectual visa a garantir que todas as crianças e adolescentes tenham cumprido seu direito à educação básica.

Atualmente, só podem ser agentes desse crime os pais que sem justa causa deixam de prover a instrução de crianças ou adolescentes.

A realidade social muito se modificou desde o início da vigência do Código Penal. Hoje as famílias ampliadas e alternativas são realidade, razão pela qual, deve ser estendido o tipo penal a todos aqueles que tenham crianças e adolescentes sob guarda ou tutela.

A modificação objetiva o cumprimento do dever constitucional de proteção especial às crianças e adolescentes.

Creemos que se trata de verdadeiro aperfeiçoamento da legislação penal.

Por todo o exposto, conclamamos os Nobres Pares a aprovarem a proposição.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado JOVAIR ARANTES

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011
(Do Sr. Gastão Vieira)

Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, em cada sistema e rede de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da lei de diretrizes e bases da educação nacional;

II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica;

IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, com previsão de período de tempo específico semanal para atividades de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino;

V – plano de educação, em consonância com o plano nacional de educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

VI – padrões definidos de infra-estrutura e funcionamento das escolas, de acordo com custo-aluno-padrão-qualidade periodicamente calculado para cada etapa e modalidade da educação básica, nos termos previstos na lei de diretrizes e bases da educação nacional;

VII – estratégias diferenciadas na oferta da educação infantil, a fim de que todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, com necessidade caracterizada desse tipo de atendimento, segundo critérios de natureza social e econômica, recebam a adequada atenção educacional;

VIII – ensino fundamental regular universal em tempo integral, com jornada escolar de pelo menos sete horas diárias;

IX – ensino médio regular universal, com jornada escolar de pelo menos cinco horas diárias.

Art. 2º A qualidade do ensino fundamental e médio será periodicamente aferida pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar, previsto na lei de diretrizes e bases da educação nacional, conduzido pela União.

§ 1º A cada avaliação nacional realizada, as médias de resultados observadas em cada Unidade da Federação deverão ser superiores às verificadas na avaliação anterior, devendo para tanto ser desenvolvidas ações específicas, com a necessária alocação de recursos financeiros em volume compatível com os esforços a serem empreendidos em cada sistema e rede pública de ensino.

§ 2º Enquanto houver estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, definido em cada aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional, as Unidades da Federação deverão desenvolver ações específicas, com a necessária destinação de recursos financeiros, compatível com as necessidades de superação das causas que estejam determinando as insuficiências observadas em seus sistemas e redes públicas de ensino.

§ 3º No caso em que não haja elevação ou ocorra redução nas médias ou ainda aumento na proporção de estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, quando comparados os resultados de uma aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional em relação à anterior, a Unidade da Federação deverá desenvolver ações específicas para a recuperação do nível de desempenho, com alocação adicional de recursos financeiros por estudante ao ano, em relação à observada no ano em que se deu a última avaliação, até que ocorra nova avaliação.

§ 4º As Unidades da Federação manterão estratégias específicas para prevenção e controle da repetência e da evasão escolar.

§ 5º A cada dois anos, as taxas de repetência e de evasão no ensino fundamental e no ensino médio, deverão ser menores que as respectivas taxas médias observadas no biênio anterior, em cada Unidade da Federação.

§ 6º A não observação do disposto no § 5º implicará a adoção de providências idênticas às previstas no § 3º deste artigo.

§ 7º As ações mencionadas nos §§ 1º a 3º deste artigo, bem como os recursos a elas destinados e a sua execução constarão de demonstrativos específicos, anualmente divulgados pelas Unidades da Federação.

Art. 3º As transferências voluntárias da União às Unidades Federadas, destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecerão a critérios de distribuição de recursos diretamente proporcionais:

I – aos esforços efetivamente realizados, correspondentes às necessidades de melhoria de desempenho observadas nos termos do art. 1º;

II - às melhorias de desempenho efetivamente evidenciadas pelo processo de avaliação nacional.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as transferências voluntárias que, por força de seu caráter universal, devam obedecer exclusivamente ao critério de distribuição pelo número de alunos.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei caracteriza-se como:

I – crime de responsabilidade por violação patente contra o exercício de direitos individuais e sociais, nos termos do art. 7º, número 9, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

II – infração político-administrativa por deixar de defender direitos e interesses do Município, nos termos do art. 4º, VIII, do Decreto-lei nº201, de 27 de fevereiro de 1967;

III – ato de improbidade administrativa, especialmente nos termos do art. 11, II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Parágrafo único. Na hipótese de infrações sujeitas a penalidades de multa ou com prazo definido, os valores e prazos serão aplicados em dobro em relação ao estabelecido na respectiva legislação.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei ensejará a suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares referidos no art. 212 da Constituição Federal, incluídas suas extensões a outras etapas da educação básica, enquanto perdurarem as irregularidades.

Art. 6º As Unidades da Federação terão o prazo de cinco anos, a contar da publicação desta Lei, para ajustar seus sistemas e suas redes públicas de ensino ao disposto nos incisos VII a IX do art. 1º.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A legislação educacional brasileira derivada da Constituição de 1988 constitui inegável avanço em relação ao regramento anterior. Ela estabelece importantes princípios e práticas destinados a assegurar a educação escolar a todos os brasileiros, no campo de sua organização, responsabilidades dos entes federados e financiamento. Com o objetivo de garantir a qualidade, a legislação estabelece relevantes mecanismos de avaliação.

O projeto educacional consagrado nestas normas, embora possa ser ainda muito aperfeiçoado, constitui uma conquista da sociedade brasileira e é fruto de amplo e democrático debate, do qual participaram todos os segmentos organizados voltados para a educação escolar.

É indispensável, porém, que a implementação dessa legislação resulte em políticas públicas efetivamente comprometidas com a qualidade, com o real acesso de cada brasileiro ao saber e à elevação do nível geral de escolaridade da população ao longo do tempo.

Para tanto, é fundamental firmar compromissos com a elevação da qualidade e definir responsabilidades dos gestores públicos com relação a eles. Enfim, estabelecer uma legislação de responsabilidade educacional, voltada para a qualidade, com procedimentos claros para a sua promoção e com penalidades para aqueles que não os implementarem.

Este é o objetivo do presente Projeto de Lei. Estou convencido de que terei o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2011.

Deputado GASTÃO VIEIRA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Do Sr. Thiago Peixoto)

Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, em cada sistema e rede de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da lei de diretrizes e bases da educação nacional;

II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica;

IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, com previsão de período de tempo

específico semanal para atividades de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino;

V – plano de educação, em consonância com o plano nacional de educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

VI – padrões definidos de infra-estrutura e funcionamento das escolas, de acordo com custo-aluno-padrão-qualidade periodicamente calculado para cada etapa e modalidade da educação básica, nos termos previstos na lei de diretrizes e bases da educação nacional;

VII – estratégias diferenciadas na oferta da educação infantil, a fim de que todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, com necessidade caracterizada desse tipo de atendimento, segundo critérios de natureza social e econômica, recebam a adequada atenção educacional;

VIII – ensino fundamental regular universal em tempo integral, com jornada escolar de pelo menos sete horas diárias;

IX – ensino médio regular universal, com jornada escolar de pelo menos cinco horas diárias.

Art. 2º A qualidade do ensino fundamental e médio será periodicamente aferida pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar, previsto na lei de diretrizes e bases da educação nacional, conduzido pela União.

§ 1º A cada avaliação nacional realizada, as médias de resultados observadas em cada Unidade da Federação deverão ser superiores às verificadas na avaliação anterior, devendo para tanto ser desenvolvidas ações específicas, com a necessária alocação de recursos financeiros em volume compatível com os esforços a serem empreendidos em cada sistema e rede pública de ensino.

§ 2º Enquanto houver estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, definido em cada aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional, as Unidades da Federação deverão desenvolver ações

específicas, com a necessária destinação de recursos financeiros, compatível com as necessidades de superação das causas que estejam determinando as insuficiências observadas em seus sistemas e redes públicas de ensino.

§ 3º No caso em que não haja elevação ou ocorra redução nas médias ou ainda aumento na proporção de estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, quando comparados os resultados de uma aplicação periódica dos instrumentos de avaliação nacional em relação à anterior, a Unidade da Federação deverá desenvolver ações específicas para a recuperação do nível de desempenho, com alocação adicional de recursos financeiros por estudante ao ano, em relação à observada no ano em que se deu a última avaliação, até que ocorra nova avaliação.

§ 4º As Unidades da Federação manterão estratégias específicas para prevenção e controle da repetência e da evasão escolar.

§ 5º A cada dois anos, as taxas de repetência e de evasão no ensino fundamental e no ensino médio, deverão ser menores que as respectivas taxas médias observadas no biênio anterior, em cada Unidade da Federação.

§ 6º A não observação do disposto no § 5º implicará a adoção de providências idênticas às previstas no § 3º deste artigo.

§ 7º As ações mencionadas nos §§ 1º a 3º deste artigo, bem como os recursos a elas destinados e a sua execução constarão de demonstrativos específicos, anualmente divulgados pelas Unidades da Federação.

Art. 3º As transferências voluntárias da União às Unidades Federadas, destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecerão a critérios de distribuição de recursos diretamente proporcionais:

I – aos esforços efetivamente realizados, correspondentes às necessidades de melhoria de desempenho observadas nos termos do art. 1º;

II - às melhorias de desempenho efetivamente evidenciadas pelo processo de avaliação nacional.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as transferências voluntárias que, por força de seu caráter universal, devam obedecer exclusivamente ao critério de distribuição pelo número de alunos.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei caracteriza-se como:

I – crime de responsabilidade por violação patente contra o exercício de direitos individuais e sociais, nos termos do art. 7º, número 9, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

II – infração político-administrativa por deixar de defender direitos e interesses do Município, nos termos do art. 4º, VIII, do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;

III – ato de improbidade administrativa, especialmente nos termos do art. 11, II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Parágrafo único. Na hipótese de infrações sujeitas a penalidades de multa ou com prazo definido, os valores e prazos serão aplicados em dobro em relação ao estabelecido na respectiva legislação.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei ensejará a suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares referidos no art. 212 da Constituição Federal, incluídas suas extensões a outras etapas da educação básica, enquanto perdurarem as irregularidades.

Art. 6º As Unidades da Federação terão o prazo de cinco anos, a contar da publicação desta Lei, para ajustar seus sistemas e suas redes públicas de ensino ao disposto nos incisos VII a IX do art. 1º.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A educação, conforme o que se encontra estabelecido pela Constituição Federal de 1988, é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A nossa Carta Magna estabeleceu em seu artigo 206 uma série princípios básicos de como o ensino deverá ser ministrado, como por exemplo, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a valorização dos profissionais da educação escolar, a garantia do padrão de qualidade, entre outros.

A fim de que sejam implementadas políticas públicas efetivamente comprometidas com a qualidade do ensino, conforme o que estabelece o citado artigo 206 da Constituição Federal, temos o dever de dar continuidade à iniciativa da Deputada Professora Raquel Teixeira rerepresentando na íntegra o projeto de lei nº 7.420/2006 de sua autoria, em razão do seu arquivamento nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Conforme o que ressaltou a referida parlamentar na justificação de seu projeto, *“é fundamental firmar compromissos com a elevação da qualidade e definir responsabilidades dos gestores públicos com relação a eles. Enfim, estabelecer uma legislação de responsabilidade educacional, voltada para a qualidade, com procedimentos claros para a sua promoção e com penalidades para aqueles que não os implementarem”*.

Diante do exposto, submeto este projeto de lei à apreciação dos meus pares, na certeza que esta é uma importante iniciativa para a melhoria da qualidade do ensino em nosso país.

Sala das Sessões, em 16 de fevereiro de 2011.

Deputado **THIAGO PEIXOTO**

PMDB - GO

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Da Sra. TERESA SURITA)

Acrescenta parágrafo ao art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre critérios e procedimentos para o processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

"Art. 9º

.....

§ 4º O processo nacional de avaliação do rendimento escolar mencionado no inciso VI do “caput” deste artigo, obedecerá, no que se refere à educação básica, aos seguintes critérios e procedimentos, sem prejuízo de outros que vierem a ser estabelecidos em regulamento:

I – avaliação periódica, anual ou, no máximo, bianual, por meio de instrumentos padronizados, do grau de letramento e de “numeramento” de todos os estudantes do 2º ano do ensino fundamental;

II – avaliação periódica, anual ou, no máximo, bianual, por meio de instrumentos padronizados, das competências, habilidades e

conhecimentos em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas e Sociais, de todos os estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental, e do 3º ano do ensino médio;

III – validação dos resultados apenas para turmas de alunos e escolas em que pelo menos 80% (oitenta) por cento dos alunos tenham comparecido às atividades de avaliação referidas nos incisos I e II deste parágrafo;

IV – cruzamento dos resultados das avaliações previstas nos incisos I e II, com informações sobre:

a) o perfil do corpo discente de cada escola, especialmente no que se refere às suas condições socioeconômicas;

b) as condições de trabalho em cada escola, especialmente a disponibilidade de pessoal, recursos materiais e financeiros;

V – a construção de índice que sintetize os resultados das avaliações, caso haja, limitar-se-á a reunir os resultados daquelas previstas nos incisos I e II e outros indicadores de rendimento escolar, especialmente a taxa de aprovação, vedada a diferenciação de peso, sob qualquer forma, entre esses diversos elementos.

VI – a existência de índice, tal como o referido no inciso V, não substituirá a publicação dos resultados das avaliações previstas nos incisos I e II, por escola, rede escolar e ente federado;

VII – desenvolvimento de boletins e documentos informativos que possibilitem aos professores de cada turma e/ou componente curricular conhecer, em detalhe, os êxitos e as deficiências do desempenho de seus alunos nas avaliações aplicadas;

VIII – as avaliações previstas nos incisos I e II poderão ser diretamente aplicadas pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, em seus respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar;

IX – os sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar dos entes federados serão compatíveis com o sistema mantido pela

União, em termos metodológicos, especialmente no que se refere a matrizes e escalas de proficiência, e em termos de calendário de aplicação.

X – os resultados das avaliações referidas neste parágrafo ensejarão providências dos sistemas de ensino para o desenvolvimento de atividades de formação continuada para os professores, com o intuito de promover o saneamento das deficiências de aprendizado verificadas.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição pretende assegurar que o processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica, conduzido pela União, em colaboração com os entes federados subnacionais, obedeça a critérios e procedimentos que assegurem sua fidedignidade e se traduza em estratégias que de fato promovam a melhoria da qualidade da educação brasileira.

O Brasil hoje dispõe do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e da Prova Brasil, além de um indicador-síntese, o Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. A Prova Brasil abrange o conjunto das escolas públicas, sem alcançar as particulares. Ora, de acordo com o art. 209 da Constituição Federal, estas últimas estão sujeitas a autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público. As provas também não incluem a área das Ciências Naturais e das Ciências Humanas e Sociais, o que determinaria a cobertura mais extensiva do currículo escolar.

O sistema federal de avaliação não inclui uma avaliação sistemática do letramento e do “numeramento” das crianças em início de processo de escolarização. Existe, é verdade, a Provinha Brasil. Mas ela tem outros objetivos.

O IDEB, além de não ser criado por lei, precisa receber aperfeiçoamentos com relação aos pesos implícitos dos seus componentes e quanto às exigências de proporção mínima aceitável de alunos participantes

das provas. Seus resultados também precisam ser cruzados com dimensões do perfil do alunado das escolas, especialmente suas condições socioeconômicas.

É absolutamente fundamental que os resultados das avaliações, adequadamente descritos, cheguem aos professores para que estes, recebendo a formação continuada necessária, possam sanar as deficiências de aprendizagem detectadas. Esta é a essência pedagógica de um sistema de avaliação dessa natureza.

A operação dessas avaliações pode ser feita de modo descentralizado, mediante cooperação entre os entes federados. No entanto, é imprescindível que os sistemas de avaliação locais sejam compatíveis entre si e com o sistema federal, para assegurar comparabilidade e resultados que permitam a formulação de políticas públicas nos diversos níveis, da escola ao contexto nacional.

Estas são as razões que inspiram a presente proposição, para a qual estou convencida de contar com o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputada TERESA SURITA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Do Sr. CARLOS SOUZA)

Acrescenta parágrafos ao art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre o índice de desenvolvimento escolar.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

"Art. 9º.....
.....

§ 4º Os resultados do processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica, a que se refere o inciso VI do caput deste artigo, serão expressos por meio de um índice de desenvolvimento escolar, variando em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), que conterà obrigatoriamente os seguintes elementos:

a) um indicador de fluxo escolar, entendido como medida sintética da promoção dos alunos e relativo à taxa de aprovação nas séries iniciais (1º ao 5º ano) e finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e do ensino médio (1º ao 3º ano), para cada escola;

b) um indicador de desempenho, resultante do agrupamento das notas obtidas pelos alunos em exames de avaliação externa,

em cada escola, expresso em quatro níveis possíveis de proficiência: baixo, intermediário, adequado e avançado.

§ 5º Os exames de avaliação externa a que se refere o § 4º poderão ser aplicados pela União ou pelos Estados e Distrito Federal, desde que preservada a compatibilidade sistêmica do processo nacional de avaliação, cabendo aos entes federados, de modo colaborativo, a responsabilidade pela regulamentação, monitoramento e divulgação do índice de desenvolvimento escolar.

§ 6º O índice de desenvolvimento escolar deverá ser amplamente divulgado em meio eletrônico e, em cada escola, em local de fácil visibilidade para toda a comunidade escolar.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo do presente projeto de lei é conferir maior institucionalidade e estabilidade ao processo nacional de avaliação do rendimento escolar, já previsto na legislação de diretrizes e bases da educação nacional.

É preciso que a norma geral, aplicável a todo o País, defina de modo explícito o indicador que servirá para acompanhar a qualidade da educação escolar brasileira. O IDEB, desenvolvido pelo Ministério da Educação, tem cumprido esse papel. O índice aqui proposto institucionaliza seus componentes básicos.

Além disso, é imprescindível que a comunidade escolar e as famílias se apropriem dos resultados da avaliação expressa nesse índice, como fator de estímulo para correção de deficiências e aprimoramento de êxitos, bem como de realização de permanente controle social sobre a qualidade da educação.

Estou convencido de que o mérito dessa iniciativa haverá de assegurar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado CARLOS SOUZA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Do Sr. ALEX CANZIANI)

Dispõe sobre Arranjos de
Desenvolvimento da Educação (ADE).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A União estimulará e considerará, de modo prioritário, para efeitos da assistência técnica e financeira referida no art. 211, § 1º da Constituição Federal, os entes federados que se articularem em rede, sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), nos termos definidos nesta Lei.

Art. 2º Por Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) entende-se um modelo de trabalho em rede, reunindo um grupo de entes federados com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, constituído para promover a troca de experiências e a solução conjunta de dificuldades na área da Educação, visando à melhoria de sua qualidade e o fortalecimento do regime de colaboração horizontal, articulado com o vertical.

Parágrafo único. Dentre as finalidades de um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) destacam-se:

I – a garantia do direito à educação;

II – o fortalecimento do planejamento integrado e da gestão democrática de pessoal e de recursos materiais;

III – a promoção da eficiência solidária na aplicação dos recursos financeiros;

IV – incentivo à busca comum por recursos que proporcionem a oferta associada de serviços;

V – estímulo à elaboração e execução de planos intermunicipais de educação.

Art. 3º Um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) promoverá a ação coordenada das instituições públicas responsáveis pela Educação nos Municípios articulados e de todas as outras instituições, públicas e particulares, neles sediadas com interesse manifesto em promover a melhoria da educação no território abrangido.

Parágrafo único. Um ADE deverá ter uma equipe gestora, coordenada por um agente local, oriundo dos quadros das instituições públicas ou privadas envolvidas, responsável pela mobilização dos entes participantes.

Art. 4º As ações coordenadas em um ADE tomarão por base um diagnóstico das realidades locais dos Municípios envolvidos, a partir de quatro eixos fundamentais:

I – gestão educacional;

II – formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar;

III – práticas pedagógicas e avaliação;

IV – infraestrutura física e recursos pedagógicos.

§ 1º Cada um desses eixos deve ser desdobrado em indicadores que permitam sua avaliação padronizada em cada um dos Municípios envolvidos, de acordo com escalas simples de valoração, de preferência com no máximo quatro níveis de conceituação.

§ 2º O diagnóstico realizado com base nos eixos e indicadores referidos neste artigo servirá de base para identificação das ações prioritárias comuns a ser desenvolvidas cooperativamente pelos Municípios integrantes do ADE.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem por objetivo promover a institucionalização e o estímulo a uma forma privilegiada de cooperação entre Municípios, com o apoio da União, para melhoria da qualidade da educação. Essa iniciativa se inspira em algumas experiências bem sucedidas já em curso no País e baseia-se, conceitualmente, em brilhante análise realizada pelo Conselheiro Mozart Neves Ramos, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com referência à Indicação CNE/CEB nº 5/2010, que *“propõe a constituição de uma comissão visando analisar a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração construído mediante arranjos de desenvolvimento da educação”*.

Dentre os argumentos listados na mencionada análise, podem ser destacados:

1. “A coordenação federativa é essencial em qualquer Federação para garantir a necessária interdependência entre governos e a eficácia das políticas públicas. Isto envolve duas dimensões. A primeira diz respeito à cooperação entre territórios, incluindo aí formas de associativismo e consorciamento. Trata-se da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregam, horizontal ou verticalmente, mais de um nível de governo. A segunda dimensão da coordenação vincula-se à conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas. Nas Federações é comum haver mais de um nível governamental atuando num mesmo setor.”

2. Na área da educação, as normas constitucionais apresentam um bom equilíbrio do ponto de vista federativo. “Esse equilíbrio é claramente ilustrado através do artigo 211 da Constituição Federal, que estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração.”

3. O regime de colaboração, contudo, necessita ser progressivamente fortalecido. “Um dos mecanismos para a sua efetivação

institucional é, com certeza, o estímulo à cooperação e ao associativismo entre os municípios.”

4. Uma forma privilegiada de estabelecer essa cooperação intermunicipal pode ser denominada como Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). Seu objetivo é o “de desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do regime de colaboração”.

5. O arranjo de desenvolvimento da educação (ADE) pode ser entendido como um “modelo de trabalho em rede, no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação.[...] A formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças”.

6. “A natureza multifacetada da questão da qualidade da Educação, alinhada às questões da necessidade de se institucionalizar o regime de colaboração entre os entes federados, das discontinuidades das políticas públicas, e em especial àquelas da Educação de forte capilaridade social, da escassez de quadros técnicos para a elaboração de projetos e programas, sem também esquecer as vantagens supracitadas do trabalho em rede”, leva à apresentação do presente projeto de lei, destinado a estimular “a implantação de arranjos educativos como um caminho para promover o desenvolvimento da educação local”. Para tanto, os Municípios reunidos em ADE ocupariam posição prioritária para recebimento da assistência técnica e financeira da União, prevista na Constituição Federal.

Estou seguro de que a relevância da iniciativa e seu inegável impacto na melhoria da qualidade da educação brasileira e de sua gestão haverão de assegurar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado ALEX CANZIANI

2011_11000



PROJETO DE LEI Nº , DE 2011
(Do Sr. THIAGO PEIXOTO)

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da
Educação Básica – SAEB.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação básica e do rendimento escolar de seus estudantes, nos termos do [art. 9º, VI, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#)

§ 1º O SAEB tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação básica e a orientação da expansão e diversificação da sua oferta.

§ 2º O SAEB será desenvolvido pela União em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º O SAEB deverá assegurar:

I – avaliação institucional, contemplando a análise global e integrada das dimensões das redes e das instituições de educação básica;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Thiago Peixoto

Art. 3º O SAEB aferirá, bienalmente, por meio de instrumentos padronizados, o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares da respectiva etapa da educação básica, obedecidos os seguintes critérios e procedimentos, sem prejuízo de outros estabelecidos em regulamento:

I – avaliação do grau de letramento e de aprendizagem em matemática de todos os estudantes do 2º ano do ensino fundamental;

II – avaliação das competências, habilidades e conhecimentos em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas e Sociais, de todos os estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental, e do 3º ano do ensino médio;

III – validação dos resultados apenas para turmas de alunos e escolas em que pelo menos 85% (oitenta e cinco) por cento dos alunos tenham comparecido às atividades de avaliação referidas nos incisos I e II deste artigo.

Parágrafo único. A avaliação relativa ao 3º ano de ensino médio será feita pelo Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), tornado obrigatório, para os concluintes dessa etapa da educação básica, a partir da data da publicação desta Lei.

Art. 4º Os resultados das avaliações previstas no art. 3º serão obrigatoriamente contextualizados em relação aos seguintes determinantes:

I – características do corpo discente de cada escola, especialmente no que se refere às suas condições socioeconômicas;

II – características do corpo docente de cada escola, especialmente seu perfil de formação inicial e oportunidades de formação continuada;

III – condições de trabalho em cada escola.

Art. 5º A construção de índices que sintetizem os resultados dos processos avaliativos não substituirá a obrigatoriedade da publicação contextualizada dos resultados de cada avaliação, por escola, rede de ensino, unidade federada e em nível nacional.

Parágrafo único. Será obrigatória a divulgação dos resultados por meios de documentos que efetivamente informem aos professores de cada turma e/ou componente curricular os êxitos e as deficiências do desempenho de seus alunos, possibilitando a sua ação pedagógica positiva.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Thiago Peixoto

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei pretende institucionalizar, definitivamente, por meio de lei específica, o sistema nacional de avaliação da educação básica, em moldes similares ao que existe para a educação superior.

O SAEB é mantido pelo Ministério da Educação há muitos anos. A avaliação da educação básica tem avançado. É preciso, porém, dar-lhe estabilidade legal, de acordo com alguns princípios fundamentais. Desse modo, esse importante instrumento de balizamento das políticas públicas poderá ter continuidade e receber os necessários aprimoramentos, sem estar sujeito a mudanças repentinas.

Estas são as razões que motivam a apresentação da presente proposição, para cuja aprovação estou certo de contar com o apoio dos ilustres Pares.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado THIAGO PEIXOTO



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2011
(Do Sr. Romero Rodrigues)

Acrescenta parágrafo ao art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a divulgação, pela escola, do seu respectivo índice-síntese dos resultados do processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

"Art. 9º.....

.....
§ 4º *O índice-síntese, referente a cada escola, dos resultados do processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica, calculado pelo órgão competente da União, será divulgado pelo próprio estabelecimento de ensino, por meio de painel ou cartaz, em local de fácil visualização por toda a comunidade, na entrada do prédio escolar."*

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

É importante que toda a comunidade, tanto a escolar como aquela do entorno em que ela se insere, passe a tomar conhecimento dos resultados dos processos avaliativos que aferem a qualidade da educação oferecida em cada estabelecimento de ensino.

A divulgação dos resultados, da forma proposta neste projeto, permitirá à comunidade, em especial aos pais e responsáveis, exercer relevante controle social sobre este serviço público essencial, que é a educação escolar mantida pelo Estado.

Além de atestar o reconhecimento pelo bom trabalho já realizado em inúmeras escolas, a medida servirá como incentivo para a melhoria daquelas que ainda não apresentam os desejáveis padrões de qualidade de ensino.

Estou seguro de que a relevância da proposição haverá de angariar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de dezembro de 2011

Deputado **ROMERO RODRIGUES**
PSDB/PB

PROJETO DE LEI Nº , DE 2013
(Do Sr. PAULO RUBEM SANTIAGO)

Institui o Sistema Nacional de Educação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É instituído o Sistema Nacional de Educação-SNE, organizado em regime de colaboração e articulado a partir das diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação do Plano Nacional de Educação, com o objetivo de assegurar:

- a) a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas;
- b) o direito à educação de qualidade, de forma a propiciar ao educando a equidade, o acesso, a permanência e o sucesso escolar;
- c) a universalização da educação básica obrigatória e gratuita, dos quatro aos dezessete anos de idade, nos termos do art. 208, I da Constituição Federal;
- d) a gestão democrática da educação nas três esferas de governo.

Art.2º O SNE será organizado obedecidos os seguintes princípios:

- a) unidade nacional, com respeito à autonomia dos entes federados;
- b) solidariedade federativa;
- c) diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, com a perspectiva a superação das desigualdades regionais, respeitadas e apoiadas as iniciativas locais;
- d) gestão democrática; através dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino, Conselhos Municipais, Estaduais e as respectivas Conferências.
- e) regulação, normatização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, a partir de sistema nacional definido pelo Plano Nacional de Educação;
- (f) justiça social, igualdade, inclusão e respeito à diversidade;
- g) transparência e submissão aos controles interno, externo e social;
- h) harmonização dos planos decenais de educação de todas as esferas federativas;
- i) estabelecimento de fóruns e instâncias intergovernamentais de discussão, negociação e deliberação;
- j) proibição do retrocesso, entendida como a garantia do direito às prestações educacionais já obtidas em cada sistema, vedada sua supressão ou diminuição.

Art.3º O Sistema Nacional de Educação terá como órgão executivo das políticas nacionais o Ministério da Educação-MEC, a partir de coordenação de instância tripartite com representação da União, dos Estados e Distrito Federal e dos municípios.

§ 1º Os conselhos de educação, em todas as esferas federativas, terão caráter normativo, deliberativo e fiscalizador das políticas de Estado.

§ 2º O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão normativo e de coordenação do Sistema Nacional de Educação, dotado de autonomia administrativa, será composto por ampla representação social.

§ 3º O Fórum Nacional de Educação promoverá as conferências nacionais de educação, articulando-as com as conferências regionais e locais, e acompanhará permanentemente a execução do plano nacional de educação e o funcionamento do sistema nacional de educação.

§ 4º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que poderá ser subdividida em câmaras segundas a políticas educacionais em execução.

§ 5º O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica será coordenado por instância tripartite, com representação da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias a sua melhoria e atendimento com equidade e qualidade.

Art. 4º A política de financiamento da educação básica, nos termos do Sistema Nacional de Educação, deverá, obrigatoriamente:

I - amparar-se na definição do custo aluno-qualidade (CAQ), construído com a participação da sociedade civil, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade e à superação das desigualdades regionais;

II - assegurar o investimento na valorização dos profissionais da educação básica, nas dimensões de:

a) fixação de salário digno, equivalente aos profissionais de mesma formação e carreira;

b) formação inicial e continuada;

c) construção de ambiente de trabalho saudável.

Art. 5º Os entes federados deverão estabelecer formas de colaboração, de forma democrática e em consonância com os planos de educação.

Art.6º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que alterou a redação do art. 214 da Carta Magna, determinou que o Plano Nacional de Educação-PNE, estabelecido por lei, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Deu, assim, *status* constitucional ao sistema nacional de educação. Dispôs, ainda, que as ações dos poderes públicos das diferentes esferas federativas devem ser integradas.

Para Saviani (Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In. CNTE / APP-Sindicato / UFPR Novembro / 2009 - www.appsindicato.org.br), "*sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante*".

O autor destaca que, nos países desenvolvidos, o papel histórico dos sistemas nacionais de educação foi universalizar a educação e, assim, erradicar o analfabetismo. No que se refere à construção do sistema nacional de educação no Brasil, Saviani identifica obstáculos econômicos, políticos, filosóficos e legais, como:

- a resistência à manutenção da educação pública, o patamar baixo de investimentos;

- a descontinuidade das políticas educativas;

- as mentalidades pedagógicas que predominaram no século XX (a cientificista/positivista e a liberal), que advogaram o distanciamento do Estado do âmbito educativo;

- a resistência no plano da atividade legislativa.

Também Carlos Roberto Jamil Cury (Sistema Nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.* vol. 29, n 105. Cedes. Campinas, 2008) indicou barreiras à construção do sistema nacional de educação no Brasil: *“do ponto de vista histórico-social a barreira nasce da atávica desigualdade social cujo peso se fez presente na educação e, do ponto de vista jurídico-político, a forma histórica com que se revestiu nosso federalismo gerou uma interpretação de que tal sistema ofenderia a autonomia dos entes federativos estaduais e municipais”*.

Esta situação resultou no atraso educacional e na enorme dívida social nesse campo.

Cabe enfrentar este desafio.

Ainda nas reflexões de Saviani encontramos um ponto de partida importante para a construção do sistema:

“Com efeito, sistema não é unidade de identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema.”

Essas observações são importantes para ressaltar que a construção de sistema não se opõe à Federação, ela própria um sistema.

Essa percepção a tiveram os Pioneiros da Educação Nova, na década de 30 do século XX, ao ressaltarem em seu Manifesto, de 1932 (grifos nossos):

*“No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda **criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades** modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado”*.

(...)

*“A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na **aplicação da doutrina federativa** e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão”.*

Criação de um sistema à altura das necessidades, obra metódica e coordenada, plano comum – eis elementos que apontam que a ideia de sistema nacional estava presente na concepção dos pioneiros.

Com a aprovação da Constituição Cidadã, de 1988, a agenda legislativa passou a se dedicar, de um lado, à supressão do chamado “entulho autoritário” e, de outro, à construção da nova institucionalidade democrática. Assim, por iniciativa de parlamentares, iniciou-se a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB.

Ao longo de sua tramitação, a primeira proposta aprovada na Câmara dos Deputados, que ficou conhecida como Relatório Ângela Amin, fruto de amplo acordo dos setores envolvidos com as políticas educacionais, mediado pela nobre colega, incluía um capítulo (capítulo V) sobre o Sistema Nacional de Educação, que era definido como (art. 8º) *“expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira pela educação”*. A seguir, eram estabelecidos como objetivos do sistema, a garantia da universalização da educação e seu padrão de qualidade, devendo se orientar, entre outras normas, pela administração democrática e participação da sociedade, dos agentes da educação e dos seus destinatários.

Infelizmente, na fase final da tramitação – que se iniciara logo após a nova Constituição e fora concluída já no governo Fernando Henrique Cardoso –, o capítulo sobre o sistema foi derrubado.

A bandeira, entretanto, permaneceu no seio da comunidade educacional.

Assim, em 2010, realizou-se a Conferência Nacional de Educação-CONAE, com o mote retirado do texto constitucional inscrito pela EC

nº 59: Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

A Conae retomou, de alguma maneira, a formulação discutida no processo da LDB. Assumiu para si a tarefa de concorrer para a organização e institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, que promova, de forma articulada, em todo o País, o regime de colaboração e seja responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação (Cf. documento final Conae).

Na concepção da Conferência, o Sistema Nacional de Educação assume o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/distrital e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um.

Cabe-nos, agora, construir o sistema nacional de educação – por determinação constitucional que expressamente a ele se refere, no art.214, com a redação consagrada pela Emenda Constitucional nº 59/09.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

2013_1803

PROJETO DE LEI Nº , DE 2013
(Da Sra. Rosane Ferreira)

Altera a Lei nº 8.069, de 14 de julho de 1990, que “*Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*”, para obrigar os dirigentes de instituições de educação pré-escolar a notificar as faltas frequentes e sinais de maus tratos envolvendo seus alunos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta Lei altera a Lei nº 8.069, de 14 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para estabelecer que seja obrigação dos dirigentes das instituições de educação pré-escolar comunicar ao Conselho Tutelar os casos de alunos com faltas consecutivas e sinais de maus tratos.

Art. 2.º. O art. 56 da Lei nº 8.069, de 14 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

.....

II – reiteração de faltas injustificadas, ausências injustificadas consecutivas superiores a 3 (três) dias e evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

.....” (NR)

Art. 3.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No dia 09 de março de 2013, em Cascavel/PR, a menina Eduarda Rafaela Trates, de cinco anos de idade, foi assassinada pelo seu padrasto e sua mãe, que ocultaram o cadáver em um poço próximo de onde moravam. O desaparecimento foi notado pelo tio, que foi à escola e não encontrou Eduarda.

A escola em que a menina estudava apenas informou a central de evasão escolar 26 dias depois de notada a ausência da menina e o Conselho Tutelar não foi notificado pela instituição.

A Lei nº 8.069, de 14 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu art. 56, prevê a obrigatoriedade de notificação para os dirigentes de instituições de ensino fundamental, modalidade que contempla crianças a partir dos seis anos de idade. Entendemos que é necessário atualizar o referido documento legal, estendendo às escolas de educação pré-escolar a mesma obrigação, de modo a proteger também as crianças menores.

Destacamos que, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, a educação básica é obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. Assim, não é possível excluir as instituições de educação infantil que atendem ao segmento de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade, ou seja, as escolas de educação pré-escolar, da responsabilidade de notificar aos Conselhos Tutelares a ausência de seus alunos.

A informação extraída da notificação é a única ferramenta que os conselheiros tutelares possuem para identificar casos extremos como o de Eduarda e de tantas outras crianças vítimas de maus-tratos e de violência no ambiente familiar diariamente no país.

Dessa forma, propomos alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente para tornar explícita a necessidade de também os dirigentes de instituições de educação infantil notificarem ao Conselho Tutelar a ausência de seus alunos, tão logo seja verificada a sua ocorrência. Sugerimos, para maior efetividade do dispositivo, introduzir entre as situações em que deve ser feita a notificação, aquela em que a criança falte mais de três dias consecutivos sem justificção.

Estamos certos de que a mudança proposta auxiliará os conselheiros tutelares a identificar casos de violência, cumprir suas funções discricionárias e zelar, de fato, pela integridade de nossas crianças.

Com base nesses argumentos, contamos com o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta matéria.

Sala das Sessões, em 23 de maio de 2013.

Deputada ROSANE FERREIRA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2013
(Da Sra. KEIKO OTA)

Altera o inciso VIII do art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para obrigar a notificação de faltas escolares ao Conselho Tutelar e demais autoridades quando atingir o percentual de trinta por cento.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso VIII do art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12.....

.....

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de trinta por cento do percentual permitido em lei.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Atualmente, o inciso VIII da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) determina que a notificação ao Conselho Tutelar e demais autoridades competentes ocorra quando o aluno apresentar



CÂMARA DOS DEPUTADOS

quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.

Em paralelo às propostas que vêm sendo discutidas, de ampliação da jornada – com maior número de horas/dia de efetivo trabalho escolar – bem como de extensão do calendário, com maior número de dias letivos, entendemos que é necessário um acompanhamento mais rigoroso da presença dos alunos nas escolas.

Dessa forma, propomos que a notificação aos órgãos competentes ocorra quando o aluno alcançar um número de faltas acima de trinta por cento do percentual permitido na LDB. Essa redução deverá resultar em uma intervenção mais precoce do Poder Público, minimizando os prejuízos à aprendizagem.

Contamos com a colaboração dos ilustres Deputados para aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de agosto de 2013.

Deputada **KEIKO OTA**
PSB-SP

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420, DE 2006, DA SRA. PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA, QUE "DISPÕE SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA SUA PROMOÇÃO"

PROJETO DE LEI Nº 7.420, DE 2006

(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 1.747, de 2011; nº 1.915, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 2.604, de 2011; nº 3.066, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 5.907, de 2013; e nº 6.137, de 2013)

Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

Autora: Deputada PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA

Relator: Deputado RAUL HENRY

I - RELATÓRIO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre projetos de lei relativos à Responsabilidade Educacional deve se pronunciar sobre dezenove proposições, cujas sínteses estão em anexo. O projeto principal, de nº 7.420, de 2006, de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, e dois dos projetos apensados, nº 413, de 2011 (Deputado Gastão Vieira), e nº 450, de 2011 (Deputado Thiago Peixoto), abordam as seguintes questões:

1. Definição de fatores de padrão de qualidade da educação (titulação docente, plano de carreira, formação continuada, jornada de trabalho com período extraclasse, plano de educação, padrões de infraestrutura e funcionamento de escolas, de acordo com custo/padrão/qualidade; estratégias diferenciadas para oferta da educação infantil; ensino fundamental em tempo integral; ensino médio universalizado, com jornada de cinco horas diárias.

2. Avaliação periódica e progressão: resultados de um período sempre superiores aos do anterior; alocação de recursos para erradicação do desempenho inaceitável; alocação específica de recursos em caso de estagnação ou retrocesso nos resultados; controle da evasão e da repetência, com redução das taxas ano a ano.

3. Transferências voluntárias da União aos entes federados condicionadas aos esforços realizados para a melhoria de desempenho e aos resultados obtidos.

4. Caracterização do descumprimento da lei: crime de responsabilidade; infração político-administrativa; ato de improbidade administrativa.

5. Suspensão das transferências da União.

6. Prazo de cinco anos para implantação.

O projeto de lei nº 1.680, de 2007 (Deputado Lelo Coimbra), trata de:

1. Deveres do Estado para com a educação: censo anual da demanda por educação básica; atendimento imediato da demanda pelo ensino obrigatório e médio; atendimento imediato, ou no exercício seguinte, da demanda por educação infantil, educação especial e EJA; jornada escolar de quatro horas efetivas de trabalho escolar; reforço escolar disponível no contraturno; acesso físico à escola (transporte); formação continuada dos profissionais da educação; avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, com avaliação de competências, articulada com progressão na carreira; avaliação anual do rendimento escolar dos alunos; infraestrutura adequada.

2. Padrão de qualidade: elevação anual dos resultados do rendimento escolar nos testes padronizados, de modo que, em dez anos, pelo menos setenta e cinco por cento dos estudantes estejam em patamar satisfatório; redução pela metade, em cinco anos, das taxas de repetência e

evasão que, em dez anos, somarão no máximo cinco por cento; destinação de recursos adicionais para assegurar o cumprimento dessas obrigações.

3. Apoio da União para o estudante da educação superior de modo que, em dez anos, a taxa líquida de matrícula em cursos de graduação presenciais seja de 30% da população de 18 a 24 anos de idade.

4. Descumprimento caracterizado como: crime de responsabilidade; infração político-administrativa; ato de improbidade administrativa.

O projeto de lei nº 1.747, de 2011 (Deputada Teresa Surita), dispõe sobre:

1. Critérios e procedimentos para a avaliação da educação básica: avaliação periódica em Leitura e Matemática para os alunos do 2º ano do ensino fundamental; e em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas e Sociais para os alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio; participação mínima de 80% dos alunos de cada turma e de cada escola; cruzamento dos resultados com dados sobre perfil do corpo discente e condições de trabalho nas escolas.

2. Construção de índices com os resultados, vedada a atribuição de pesos; obrigatoriedade de divulgação dos resultados; divulgação de boletins e informações explicativos da metodologia e dos resultados da avaliação; avaliação diretamente realizada pela União ou, em colaboração, pelos os entes federados; compatibilidade entre os sistemas nacional e locais de avaliação.

O projeto de lei nº 1.915, de 2011 (Deputado Carlos Souza), versa sobre:

1. Resultados da avaliação do rendimento escolar expressos em um índice de desenvolvimento escolar (variando de zero a 10), considerando indicadores de fluxo escolar (do 1º ao 4º ano; do 5º ao 9º ano do ensino fundamental; e do 1º ao 3º ano do ensino médio); e um indicador de desempenho nos exames, expresso em quatro níveis: baixo, intermediário, adequado e avançado.

2. Exames externos realizados pela União ou pelos entes federados, em regime de colaboração e de compatibilidade dos respectivos sistemas de avaliação.

3. Divulgação do índice por meio eletrônico e em local visível na escola.

O projeto de lei nº 2.604, de 2011 (Deputado Thiago Peixoto), trata de:

1. Sistema nacional de avaliação da educação básica, desenvolvido pela União em colaboração com os demais sistemas de ensino.
2. Avaliação institucional; caráter público de procedimentos e resultados; respeito à identidade das instituições.
3. Exames padronizados bienais: letramento e aprendizagem em Matemática para todos os alunos do 2º ano do ensino fundamental; competências, habilidades e conhecimentos em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas e Sociais para os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Para estes últimos, o instrumento será o ENEM, tornado obrigatório.
4. Presença obrigatória de 85% dos alunos de cada turma e de cada escola.
5. Contextualização dos resultados com características do perfil do corpo discente, do corpo docente e das condições de trabalho na escola.
6. Divulgação dos resultados de modo separado, sem prejuízo de cálculo de índices sintetizadores; divulgação de informações que permitam a intervenção pedagógica do corpo docente.

O projeto de lei nº 3.066, de 2011 (Deputado Romero Rodrigues) refere-se à divulgação do índice síntese do processo de avaliação do rendimento escolar na própria escola.

O projeto de lei nº 4.886, de 2009 (Deputado Lincoln Portela), dispõe sobre:

1. Alteração dos arts. 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB) para torná-los aplicáveis a toda à educação básica e não apenas ao ensino fundamental. Referem-se a: padrões mínimos de qualidade e cálculo do respectivo custo mínimo, anualmente pela União, por etapa e modalidade, considerando as variações regionais de custos.
2. Padrões mínimos referentes a: disponibilidade de pessoal, por tipo e tamanho de escola; localização, construção, infraestrutura escolar e disponibilidade de recursos materiais e equipamentos.
3. Ação supletiva e redistributiva da União para corrigir distorções; capacidade de atendimento de cada ente federado. Perdem o apoio

da União os entes que: não oferecerem vagas de acordo com sua capacidade de atendimento; não assegurarem o cumprimento dos padrões mínimos.

Os projetos de lei nº 247, de 2007 (Deputado Sandes Junior), e nº 600, de 2007 (Deputado Carlos Abicalil), versam sobre:

1. Alterações na Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente): inclusão da matrícula no ensino médio, como medida protetiva, ao lado do ensino fundamental, já previsto; inclusão de obrigatoriedade e penalização do professor ou gestor escolar que deixar de comunicar as faltas injustificadas reiteradas ao Conselho Tutelar; penalização dos pais ou responsáveis que deixarem de matricular seus filhos no ensino obrigatório.

2. Alterações na Lei nº 8.049, de 1992, para caracterizar como improbidade administrativa: deixar de aplicar o mínimo constitucional em MDE; ordenar aplicação indevida de recursos.

3. Alterações na Lei nº 9.394, de 1996 (LDB): busca estender a matrícula obrigatória e os programas suplementares para o ensino médio; dispõe sobre os conselhos estaduais de educação.

4. Alterações na Lei nº 9.424, de 1996: embora matéria vencida, pretendia assegurar o acesso dos Conselhos do FUNDEF a informações da administração pública dos recursos.

5. Penalizações: redução de transferências voluntárias; caracterização como improbidade administrativa.

O projeto de lei nº 1.256, de 2007 (Deputado Marcos Montes), pretende alterar o art. 6º da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB) para caracterizar como crime o fato de deixar de matricular o menor, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, ou deixar de acompanhar ou corrigir aspectos relativos à sua vida escolar.

O projeto de lei nº 8.042, de 2010 (Deputado Jovair Arantes), propõe a alteração do Decreto-lei 2.848, de 1940 (Código Penal), para penalizar quem deixar de prover, sem justa causa, a instrução de criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela. (abandono intelectual)

O projeto de lei nº 8.039, de 2010 (Poder Executivo), modifica a Lei nº 7.347, de 1985, para caracterizar a ação civil pública de responsabilidade educacional, para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, tendo como objeto as obrigações constitucionais e legais dos entes

federados, não se aplicando a metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação.

O projeto de lei nº 2.417, de 2011 (Deputado Alex Canziani), prevê prioridade de apoio da União para os Arranjos de Desenvolvimento da Educação; conceituação desses arranjos; elementos para ação coordenada.

O projeto de lei nº 5.907, de 2013 (Deputada Iara Bernardi), altera o art. 37 da lei de diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a educação de jovens e adultos, a obrigatoriedade de chamadas públicas, a busca ativa e o atendimento da demanda identificada, para alfabetização, o ensino fundamental e médio.

O projeto de lei nº 5.647, de 2013 (Deputada Rosane Ferreira), modifica o Estatuto da Criança e do Adolescente para, em seu art. 56, determinar a obrigatoriedade de comunicação ao Conselho Tutelar, pela pré-escola e escola de ensino fundamental, a reiteração de faltas injustificadas, ausências injustificadas consecutivas superiores a 3 (três) dias e evasão escolar, esgotados os recursos escolares.

O projeto de lei nº 5.519, de 2013 (Deputado Paulo Rubem Santiago), institui o sistema nacional de educação, oferecendo algumas normas para seus objetivos, organização e colaboração entre os entes federados.

O projeto de lei nº 6.137, de 2013 (Deputada Keiko Ota), altera a lei de diretrizes e bases da educação nacional (art.12, VIII) para determinar que a escola notifique ao Conselho Tutelar do município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de trinta por cento do percentual permitido em lei. A norma hoje vigente estabelece essa obrigatoriedade para quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido.

Como se depreende dos conteúdos sinteticamente apresentados, os projetos apensados têm objetivos variados: os de nº 413 e nº 450, de 2011, têm o mesmo teor do projeto principal; o de nº 1.680, de 2007, tem conteúdo similar. Os projetos nº 1.747 e nº 2.604, de 2011, tratam, de modo abrangente, do sistema de avaliação do rendimento escolar na educação básica; os de nº 1.915 e nº 3.066, de 2011, voltados para a avaliação, tratam o

tema de forma mais restrita. O projeto nº 4.866, de 2009, versa sobre padrões mínimos, custo/padrão/qualidade e da ação supletiva e redistributiva da União. Os projetos nº 247, nº 660 e nº 1.256, de 2007, e o de nº 8.042, de 2006, voltam-se para a penalização de agentes públicos ou de pais e responsáveis caso não cumpram com obrigações de matrícula, controle de frequência ou aplicação de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Os projetos nº 5.647 e nº 6.137, de 2013, versam sobre a responsabilidade das escolas em comunicar, às instâncias competentes, o excesso de faltas e risco de evasão escolar de alunos. O projeto nº 8.039, de 2010, trata da ação civil pública de responsabilidade educacional. O projeto nº 2.417, de 2011, dispõe sobre arranjos de desenvolvimento da educação. O projeto nº 5.519, de 2013, dispõe sobre o sistema nacional de educação, alguns de seus objetivos, elementos constitutivos e sua articulação, para esse fim, entre os entes federados. O projeto nº 5.907, de 2013, aborda a oferta da modalidade de educação de jovens e adultos, estabelecendo obrigações de chamada pública e busca ativa, por parte do Poder Público.

A leitura das proposições evidencia a diversidade de preocupações e entendimentos sobre o que é a “Responsabilidade Educacional”. Impôs-se, portanto, buscar um consenso sobre sua conceituação. Esse imperativo norteou os trabalhos da presente Comissão Especial, que realizou inúmeras audiências públicas, com o objetivo de colher as posições de entidades e de especialistas.

Desde a sua instalação, em outubro de 2011, até novembro de 2013, a Comissão realizou quinze reuniões, dentre as quais diversas audiências públicas, ao longo dos anos de 2012 e 2013. Nessas audiências, pronunciaram-se: a Professora RAQUEL TEIXEIRA, autora da proposição principal; a Profa. MARTA VANELLI, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; a Profa. MADALENA GUASCO PEIXOTO, Coordenadora-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE; a Dra. MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO, Procuradora da República no Estado do Rio de Janeiro e Coordenadora do GT Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC-MPF; a Sra. MARIA DO CARMO LARA, Vice-presidente para Assuntos da Educação da Frente Nacional de Prefeitos – FNP e ex-prefeita de Betim (MG); o Dr. LUIZ ANTÔNIO FERREIRA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; o Prof. MAURÍCIO FERNANDES PEREIRA, Presidente do Fórum Nacional de

Conselhos Estaduais de Educação – FNCE; o Dr. RICHARD PAE KIM, Primeiro Vice-Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude – ABMP; o Senador CRISTOVAM BUARQUE; o Sr. MARCELO CÔRTEZ NERI, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Ministro Interino de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; o Sr. RICARDO PAES DE BARROS, Secretário de Ações Estratégicas da Presidência da República – SAE; o Prof. JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA, Vice-Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED; a Profa. GILDA CARDOSO DE ARAÚJO, do Centro de Estudos Educação & Sociedade – CEDES; o Sr. BINHO MARQUES, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – MEC; a Profa. ROSA NEIDE SANDES DE ALMEIDA, representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED; a Profa. MÁRCIA ADRIANA DA CARVALHO, Secretária de Comunicação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; a Sra. MARIZA ABREU, Especialista Técnica para a área de educação da Confederação Nacional dos Municípios - CNM; a Sra. MARIA DE SALETE SILVA, Coordenadora do Programa "Aprender" do UNICEF no Brasil; o Sr. DELANO CÂMARA, Conselheiro Substituto do Instituto Rui Barbosa; o Prof. JOSÉ FERNANDES DE LIMA, Presidente do Conselho Nacional de Educação - CNE; o Prof. LUIS CLÁUDIO COSTA, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; e a Sra. PRISCILA FONSECA DA CRUZ, Diretora Executiva do Movimento Todos pela Educação; a Profa. HELENA COSTA LOPES DE FREITAS, Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação - ANFOPE; e o Sr. DANIEL CARA, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Esse é o relatório das principais atividades desenvolvidas pela Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

O resultado dos trabalhos desta Comissão devem se inserir no contexto mais amplo com que a sociedade tem percebido o encaminhamento da questão da responsabilidade educacional. Manifestações da sociedade civil organizada certamente têm que ser levadas em conta na

apreciação da matéria. Destaque-se, por exemplo, dentre as recomendações do documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, como diretrizes para um Plano Nacional de Educação que se traduza uma política de Estado, aquela que propõe a “instituição de Responsabilidade Educacional, pautada pela garantia de educação democrática e de qualidade como direito social inalienável, por meio das prerrogativas constitucionais, da LDB e do PNE, visando a assegurar as condições objetivas para a materialização do direito à educação”.

Dando formalidade legal aos encaminhamentos nessa direção, a Câmara dos Deputados, ao aprovar o Substitutivo ao projeto de Plano Nacional de Educação, enviado ao Senado Federal e essa Casa, ao discuti-lo, mantiveram, entre as estratégias da Meta 20 desse plano, aquela que prevê aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, amplamente discutida com os diversos setores da sociedade, com os gestores da educação e com a comunidade educacional.

A audiência à representação de inúmeras entidades e especialistas, como já mencionada, cumpriu o objetivo de aprofundar o debate. As contribuições oferecidas pelos convidados foram diversificadas e fundamentaram oportunas discussões no âmbito da Comissão. De modo geral, os participantes ressaltaram a relevância da garantia da educação de qualidade e da responsabilidade dos gestores em promovê-la. Os posicionamentos sobre o conceito de responsabilidade educacional e sua operacionalização, como era de se esperar, espelharam grau de diferenciação similar àquele observado nas proposições em análise.

Se não é possível compatibilizar todas as manifestações, a transparente exposição das diferenças permitiu algumas constatações relevantes. 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.

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.

Entretanto, a garantia da educação de qualidade não se refere apenas a insumos. Ela se relaciona, substantivamente, com os resultados observados nas escolas, com o quê os alunos efetivamente aprendem. Qualquer dispositivo legal referente ao tema deve dispor sobre essa relação fundamental.

Finalmente, não há como deixar de abordar a questão da responsabilização do agente público, isto é, do governante, sem prejuízo para os alunos. Cabe definir um quadro, um conjunto de condições para a ação que, se não executada, constituirá razão bastante para cobrança ao agente omissor.

Desse modo, parece oportuno que, a partir dos projetos de lei em comento, sejam reunidas, em um Substitutivo, as seguintes propostas: 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 implementação das metas do Plano Nacional de Educação, proporcionalmente ao tempo de duração de seus mandatos e na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição; d) assistência técnica da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica; e) instituição da ação civil pública de responsabilidade educacional. Considerada a heterogeneidade no grau de desenvolvimento das redes de ensino dos diversos entes federados, convém prever um prazo para que todos assegurem a oferta desses padrões.

Há ainda outro ponto que merece profunda reflexão. A relevância social da oferta da educação de qualidade é inquestionável, um direito constitucional e um dever do Estado. O progresso nessa direção constitui um objetivo inafastável de política pública. O retrocesso, devido à omissão da gestão pública, portanto, deve ser considerado como inadmissível. Ora, o acesso aos cargos de governo se faz no ambiente político, de acordo

com as normas que regem o sistema eleitoral. A legislação em vigor prevê algumas alternativas que, no exercício de cargo eletivo ou fora dele, tornam o cidadão inelegível. Parece plenamente razoável, dado o impacto da educação deficiente, resultante da inação do gestor público, que esta seja condição de inelegibilidade. A matéria, contudo, é objeto de lei complementar. Por essa razão, ela não é abordada no Substitutivo apresentado à apreciação desta Comissão. Este Relator, porém, considera que o debate do tema é de inquestionável importância. Assim sendo, oferece à apreciação dos ilustres Pares, um projeto de lei complementar, alterando a Lei Complementar nº 64, de 1990, para inserir, entre as condições de inelegibilidade, o retrocesso injustificado na qualidade da respectiva rede de educação básica, decorrente da falta de cumprimento dos requisitos de padrão de qualidade definidos na legislação.

Compete também a esta Comissão Especial pronunciarse sobre a constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira das proposições em apreço. Com relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não há nada a obstar. No domínio orçamentário e financeiro, embora não se caracterize necessariamente uma inadequação, é preciso levantar ressalva quanto ao que dispõe o art. 5º dos projetos de lei nº 7.420, de 2006, nº 1.680, de 2007, nº 413, de 2011 e nº 450, de 2011. Trata-se da penalidade da suspensão de transferências voluntárias da União, voltadas para a educação, aos entes federados que não cumprirem as disposições previstas nas normas propostas. Essa previsão, de certo modo, confronta o que dispõe o art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, segundo o qual, “para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social”. Há, portanto, um dispositivo de lei complementar que busca salvaguardar, entre outros, o setor educacional dessa penalização como decorrência de inadequada gestão fiscal dos entes federados. Esse espírito legal leva a ponderar a conveniência de adotar sanção dessa natureza no âmbito da própria legislação educacional. Por isso mesmo, o Substitutivo a seguir apresentado não considera essa possibilidade.

Tendo em vista o exposto, inclusive a ressalva feita, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação dos projetos de lei nº 7.420, de 2006; 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 1.747, de 2011; nº 1.915, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 2.604, de 2011; nº 3.066, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 5.907, de 2013; e nº 6.137, de 2013, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado **RAUL HENRY**

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7.420, DE 2006, DA SRA. PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA, QUE "DISPÕE SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA SUA PROMOÇÃO"

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.420, DE 2006

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo 1

Do padrão de qualidade da educação básica

Art. 1º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal e no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em cada sistema, rede e unidade de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da legislação de diretrizes e bases da educação nacional;

II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – manutenção de programa permanente de formação continuada para os profissionais do magistério e demais servidores da educação, oferecendo oportunidades efetivas de atualização pelo menos a cada dois anos, para cada profissional;

IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério, com previsão de período de tempo específico semanal para atividade de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino, de acordo com o art. 2º, § 4º, da Lei nº 11.738, de 18 de julho de 2008;

V – manutenção de programa permanente de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, incluída a aferição periódica do efetivo exercício de competências profissionais, a ser considerada como fator para progressão na carreira profissional;

VI – plano de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

VII – infraestrutura escolar 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, tais como sala da direção, sala dos professores, sala de atendimento aos alunos, cozinha, refeitório e ambiente para a prática de atividades esportivas e culturais;

VIII – disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, tais como laboratório de ciências, informática e biblioteca com acervo compatível com o nível, a modalidade de ensino e o número de alunos da escola;

IX – garantia de duração mínima de jornada diária, para cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar, não computados os períodos de intervalo para descanso e para alimentação escolar;

X – disponibilidade de horários de reforço escolar para alunos com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola;

XI - garantia de programas de correção de fluxo no ensino fundamental por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado, de forma a reposicioná-lo na trajetória escolar de maneira compatível com sua idade;

XII – definição de programas de ensino que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar, através de sua fixação bimestral em todas as salas de aula, de maneira que fiquem claros os direitos, as expectativas e os objetivos de aprendizagem, correspondentes àquele período, para cada componente curricular;

XIII – acesso universal à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade;

XIV – gestão informatizada e transparente, com a publicação semestral de todos os dados da rede escolar, inclusive de execução orçamentária e financeira, exigidos pelo sistema padronizado de informações a ser fornecido pela União;

XV - funcionamento regular do conselho escolar;

XVI – garantia de acesso físico à escola, assegurados os meios de transportes para os alunos, tanto da zona urbana como rural, bem como a adequação arquitetônica da escola para a acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência.

Parágrafo único. Nos insumos descritos nos incisos VII, VIII e XIII, serão tratadas como excepcionais situações causadas por fatos da força maior ou casos fortuitos.

Capítulo 2

Do financiamento do padrão de qualidade

Art. 2º Comprovada a insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de estados, municípios e do Distrito Federal para cumprirem o previsto no art. 1º desta lei, ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. A insuficiência de receitas referida no “caput” deverá ser demonstrada através de relatório detalhado com dados educacionais e econômico-financeiros dos municípios, estados e Distrito Federal, tendo como fonte exclusiva os pertinentes órgãos públicos, de acordo com formato padronizado definido em regulamento.

Art. 3º A União analisará e julgará a procedência dos relatórios dos municípios, estados e do Distrito Federal no exercício em curso, bem como realizará a devida suplementação de recursos no exercício seguinte.

Parágrafo único. Os relatórios mencionados no “caput” deste artigo, bem como os pareceres produzidos pelo órgão competente da União serão de domínio público, devendo ser publicados na página do referido órgão na rede mundial de computadores e submetido à aprovação das instituições de controle externo.

Capítulo 3

Da responsabilização

Art. 4º A responsabilização pelo cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação em vigência, no âmbito das responsabilidades de atuação prioritária de cada ente federado em matéria educacional, será proporcional à relação entre o tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e o tempo total previsto para atingimento das metas.

Art. 5º O retrocesso injustificado na qualidade da rede de educação básica, decorrente da falta de cumprimento dos requisitos de padrão de qualidade definidos na legislação, ensejará a aplicação do disposto no art. 6º desta lei.

§ 1º O retrocesso da qualidade da educação básica, referido no “caput”, será medido objetivamente pela comparação do Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado pelo Ministério da Educação, atingido no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com o IDEB do final da gestão imediatamente anterior.

§ 2º Os exames nacionais periódicos realizados pela União para a obtenção do IDEB ocorrerão, necessariamente, em anos ímpares, com a obrigatória divulgação dos resultados até o dia 31 de dezembro do respectivo ano.

§ 3º É dever dos estados, do Distrito Federal e dos municípios assegurar a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada escola de sua rede pública nos exames de avaliação utilizados para a aferição do IDEB.

§ 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” o retrocesso na qualidade da educação básica decorrente de força maior ou de caso fortuito, desde que comprovado simultaneamente que:

a) houve priorização na alocação dos recursos públicos para o aprimoramento da qualidade da educação básica pela respectiva unidade de Federação;

b) foram garantidos todos os insumos e processos mencionados no art. 1º desta lei.

§ 5º É dever da União assegurar assistência técnica aos estados e municípios cujo valor do IDEB apresentar declínio em relação ao observado na avaliação anterior.

Capítulo 4

Da Ação Civil Pública de Responsabilidade Educacional

Art. 6º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 3º-A. Caberá ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública.

Parágrafo único. A ação civil pública de responsabilidade educacional tem como objeto o cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica pública, bem como a execução de convênios, ajustes, termo 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.” (NR).

Capítulo 5

Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 7º Ressalvados os quesitos de aplicação imediata, em função de disposições legais vigentes, os sistemas de ensino terão o prazo de cinco anos, a contar da data da publicação desta lei, para assegurar o pleno atendimento ao disposto em todos os incisos do “caput” do art. 1º.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado **RAUL HENRY**

Relator