



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL (PL 7420/2006) E
ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: APARENTES POSSIBILIDADES E
REAIS INTENCIONALIDADES**

FABIANA ALVARENGA FILIPE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL (PL 7420/2006) E
ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: APARENTES POSSIBILIDADES E
REAIS INTENCIONALIDADES**

FABIANA ALVARENGA FILIPE

Orientadora: Profa. Dra. Regiane Helena Bertagna

Tese apresentada ao Instituto de Biociências do Câmpus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Educação.

**Rio Claro – SP
2021**

F483p Filipe, Fabiana Alvarenga
O projeto de lei de responsabilidade educacional (PL 7420/2006) e
accountability na educação brasileira : aparentes possibilidades e reais
intencionalidades / Fabiana Alvarenga Filipe. -- Rio Claro, 2021
411 p. : il.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Instituto de Biociências, Rio Claro
Orientadora: Regiane Helena Bertagna

1. Educação. 2. Avaliação Educacional. 3. Accountability
Educacional. 4. Responsabilidade Educacional. 5. Qualidade
Educacional. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de
Biociências, Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: **O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL (PL 7420/2006) E ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: APARENTES POSSIBILIDADES E REAIS INTENCIONALIDADES**

AUTORA: FABIANA ALVARENGA FILIPE

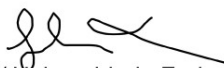
ORIENTADORA: REGIANE HELENA BERTAGNA

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em EDUCAÇÃO, pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. REGIANE HELENA BERTAGNA (Participação Virtual)
Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP



Prof. Dr. SALOMÃO BARROS XIMENES (Participação Virtual)
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas / Universidade Federal do ABC - UFABC - São Bernardo do Campo / SP



Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORCHI (Participação Virtual)
Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP



Profa. Dra. TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA (Participação Virtual)
Faculdade de Filosofia Ciências e Letras / USP Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto / SP



Profa. Dra. MARA REGINA LEMES DE SORDI (Participação Virtual)
Faculdade de Educação / UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas / SP



Rio Claro, 21 de maio de 2021

Dedico esta tese ao André, meu
companheiro, meu amor.

AGRADECIMENTOS

Foram muitas lutas para chegar neste momento. Tantos companheiros e companheiras fizeram parte dessa jornada. Não teria espaço para citar os nomes de todas as pessoas que caminharam e acompanharam esse meu processo, mas destacarei alguns que participaram diretamente da minha caminhada.

Sou grata à Professora Doutora Regiane Helena Bertagna, que de forma paciente me orientou, confiou no nosso trabalho e compartilhou em cada diálogo seu vasto conhecimento científico. Muito obrigada pela generosidade, confiança e por participar de forma ativa do processo de construção desta tese.

Agradeço aos Professores, que muito admiro e que participaram das etapas de avaliação desta investigação, juntamente com a Professora Doutora Regiane Helena Bertagna. Aos Professores Doutores Salomão Ximenes e Luiz Carlos de Freitas que participaram da banca do Exame Geral de Qualificação, trazendo questionamentos e contribuições, que foram primordiais para consecução da pesquisa. Às Professoras Doutoras Mara Lemes de Sordi, Raquel Fontes Borghi e Teise de Oliveira Guaranha Garcia e ao Professor Doutor Salomão Barros Ximenes, que participaram da Defesa do Doutorado, contribuindo com muito conhecimento para o fechamento desta pesquisa e com a projeção de possibilidades de novas pesquisas na área.

Aos integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), que participaram da construção desta tese, ao compartilharem provocações e conhecimentos durante os encontros. Os debates e a criticidade do grupo foram de grande relevância para esta pesquisa.

Aos professores do Departamento de Educação e aos funcionários da UNESP/Rio Claro, que contribuíram, cada um dentro de suas atribuições, para que esta e tantas outras pesquisas fossem realizadas.

Agradeço imensamente ao André, meu companheiro e amor da minha vida, que acompanhou todos os meus passos nesta caminhada acadêmica, me auxiliando no que fosse preciso e me apoiando incondicionalmente.

Aos meus pais, Antonildes e Solange, que sempre torceram por mim e às minhas irmãs, Fernanda e Flávia, que sempre me arrancam sorrisos.

À minha amiga Kelcilene, que faz parte da minha jornada a algum tempo, pessoa que possui a escuta ativa, sensível e uma criticidade que me faz avançar.

À Aline Pinhatti, pelas indicações de leitura de uma área de conhecimento distinta da educação, que muito contribuíram com a minha formação.

“[...] toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre aparência e essência das coisas” (MARX, 2008, p. 1080).

RESUMO

A partir da década de 90, em conformidade com o neoliberalismo, os princípios da Nova Gestão Pública adentram o setor público com seus critérios de eficácia, eficiência e produtividade, trazendo transformações para o campo educacional. Nesse contexto, nas políticas educacionais brasileiras, há um fortalecimento da avaliação que assume um papel central, com o objetivo de averiguar se houve melhoria da qualidade educacional, passando a servir de mecanismo de controle e responsabilização (ou *accountability*) dos profissionais da educação. No ano de 2006 é apresentado o PL 7420/2006, de autoria da Deputada Raquel Teixeira que dispõe sobre a qualidade educacional e a responsabilidade na sua promoção, o que demonstra, aparentemente, a preocupação com a garantia da oferta de educação de qualidade, de forma que emergiram as seguintes questões: Quais são as intenções do PL 7420/2006? Caso seja sancionado, quais são as implicações do referido projeto para o campo educacional? A investigação realizada está inserida na abordagem qualitativa, tendo sido utilizadas as pesquisas documental e bibliográfica e a análise de conteúdo, de forma que buscamos trazer não apenas o que está explícito, mas também o conteúdo implícito em documentos oficiais federais, com ênfase no Projeto de Lei 7420/2006 e seus Substitutivos. Os resultados evidenciaram que há um movimento de disputa de concepções hegemônicas e contra hegemônicas, em que o desfecho pode acarretar uma concepção reducionista de qualidade educacional e uma concepção de *accountability* pautada na culpabilização dos profissionais do magistério, em virtude da lógica gerencialista que os perpassa.

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

ABSTRACT

Beginning in the 1990s and in compliance with neoliberalism, the principles of New Public Management has been spreading through the public sector embedding its criteria of effectiveness, efficiency and productivity, introducing changes to the educational field. In this context, within the Brazilian educational policies, there is a strengthening in the use of assessments, prompting them to assume a central role with the goals of assuring whether there has been improvement of educational quality, working as a mechanism for control purposes and accountability over educational professionals. In 2006, PL 7420/2006 bill was proposed by congresswoman Raquel Teixeira, where it states about educational quality and gets held accountable for its promotion, which apparently shows great concern about assuring the provision of quality education, in such a way that the following questions arose: what are the real intentions behind the PL 7420/2006 bill? In case it happens to pass, what are the implications of the aforementioned bill for the educational field? This investigation was carried out under qualitative approach using documentary and bibliographic research as well as content analysis, in such a way that we sought to bring out not only what is explicit, but also the implicit contents in federal official documents, with emphasis on the PL 7420/2006 bill and its substitutes. The results showed an ongoing movement of dispute between hegemonic and counter-hegemonic conceptions, where the outcomes might result in a reductionist conception of educational quality and a conception of accountability based on blameworthiness of teaching professionals due to the management philosophy which permeates them.

Keywords: Accountability. Large-scale assessment. Educational quality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Documentos analisados.....	18
Quadro 2 – Teses e dissertações selecionadas.....	20
Quadro 3 – Categorias e Projetos.....	26
Quadro 4 – Dimensões e projetos que a elas fazem referência.....	26
Quadro 5 – Pesquisadores e autores utilizados.....	29
Quadro 6 – Tradições históricas sintetizadas nas poliarquias.....	36
Quadro 7 – Matriz Conceitual de <i>Accountability</i>	41
Quadro 8 – Movimentações do Projeto de Lei 7420/2006.....	200
Quadro 9 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Padrão de Qualidade)....	274
Quadro 10 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Recursos).....	276
Quadro 11 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Responsabilização)....	278
Quadro 12 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Penalidades).....	280
Quadro 13 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Disposições Gerais)....	281
Quadro 14 – Comparativo entre os Pareceres dos Substitutivos 4 e 5.....	283
Quadro 15 – Comparativo entre os Substitutivos 6 e 7 (Padrão de qualidade)...	286
Quadro 16 – Comparativo entre os Substitutivos 8 e 9: Padrão de qualidade e retrocesso.....	292
Quadro 17 – Ementas do PL 7420/2006 e seus substitutivos.....	317
Quadro 18 – Projetos, autores e sínteses das propostas 2006-2011.....	318
Quadro 19 – Projetos, autores e sínteses das propostas 2012-2017.....	320
Quadro 20 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Magistério.....	331
Quadro 21 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – PNE e Plano de Educação.....	332
Quadro 22 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Infraestrutura, mobiliário, equipamentos e recursos.....	333
Quadro 23 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Oferta e Acesso	334
Quadro 24 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Correção de Fluxo e Reforço Escolar.....	335
Quadro 25 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Parâmetros/Padrões	336

Quadro 26 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Financiamento	337
Quadro 27 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Auto avaliação.....	344
Quadro 28 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Avaliação externa-Índice-Metas.....	345
Quadro 29 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Institucional.....	352
Quadro 30 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Transparência/publicação de dados.....	353
Quadro 31 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Conselhos	353
Quadro 32 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Responsabilidade.....	357
Quadro 33 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Responsabilização	358
Quadro 34 – Síntese das concepções evidenciadas e concepções defendidas....	372
Gráfico 1 – Distribuição das teses e dissertações por Regiões do Brasil.....	22
Figura 1 – Categorias de análise e suas dimensões.....	25
Figura 2 – Relações de <i>accountability</i> entre Sociedade e Estado, Governo e Burocracia.....	62
Figura 3 – Mapa sintético dos efeitos listados na literatura.....	119
Figura 4 – Concepção de <i>accountability</i> vertical e horizontal.....	132
Figura 5 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2006 a 2011- Parte 1).....	307
Figura 6 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2006 a 2011- Parte 2).....	308
Figura 7 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2012 a 2015 - Parte 1)	309
Figura 8 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2012 a 2015 - Parte 2).....	310
Figura 9 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2012 a 2015 - Parte 3)	311

Figura 10 – Solicitação de audiência pública e presenças solicitadas (2016 a 2019).....	311
Tabela 1 – Efeitos positivos e negativos.....	115
Tabela 2 – Os princípios de Madaus.....	116
Tabela 3 – Consequências indesejadas de avaliações em larga escala atreladas às políticas de responsabilização.....	117
Tabela 4 – A classificação de Koretz de reações à <i>accountability</i>	118
Tabela 5 – Combinações de incentivos e exemplos de <i>accountability</i> educacional.....	128

LISTA DE SIGLAS

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

BIRD – Banco Mundial

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BR – Bonificação por Resultados

CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento

CF – Constituição Federal

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FMI – Fundo Monetário Internacional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

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

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRE – Lei de Responsabilidade Educacional

MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MTPE – Movimento Todos Pela Educação

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNE – Plano Nacional de Educação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Desenho metodológico da pesquisa: O caminho trilhado para discussão do problema	17
2 MAPEAMENTO E ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA ACERCA DA ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL	29
2.1 <i>Accountability</i> em teses e dissertações: como a ciência está construindo o conceito?	30
2.2 <i>Accountability</i>, educação e a emergência do Estado Avaliador no contexto da Nova Gestão Pública	68
2.3 Os desdobramentos das políticas de <i>accountability</i> educacional no Brasil	98
2.4 Da concepção hegemônica de culpabilização às concepções alternativas de <i>accountability</i> educacional: as propostas apresentadas nas pesquisas.....	120
2.5 Construção, origem, transposição e desdobramentos da <i>accountability</i> para o campo educacional no Brasil: uma síntese das pesquisas levantadas	137
3 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ A ADOÇÃO DO GERENCIALISMO: DA LEGITIMIDADE À LEGALIDADE	142
3.1 As origens e os fundamentos da Nova Gestão Pública	143
3.2 “Evolução” dos modelos de Administração Pública no Brasil: do patrimonialismo à legitimação do gerencialismo	155
3.3 Princípios da administração pública e direito administrativo brasileiro: da legitimidade à legalidade.....	171
4 O PROJETO DE LEI 7420/2006 E SEU ARCABOUÇO JURÍDICO: A TENTATIVA DE DAR LEGALIDADE À RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL NO BRASIL	183
4.1 O arcabouço jurídico para criação da Lei de Responsabilidade Educacional.....	184
4.2 O PL 7420/2006 e a tentativa de dar legalidade à <i>accountability</i> no campo educacional brasileiro.....	199
4.2.1 Os movimentos ocorridos entre 2006 e 2011	207
4.2.2 Os movimentos ocorridos entre 2012 e 2015	227

4.2.3 Os movimentos ocorridos entre 2016 e 2019	270
4.3 As categorias constantes do PL 7420/2006 e seus Substitutivos	317
4.3.1 De que qualidade as propostas estão falando?.....	323
4.3.2 Quais instrumentos avaliariam a qualidade da educação?.....	340
4.3.3 Quais seriam os mecanismos de participação da construção da qualidade educacional?	346
4.3.4 Como se daria o processo de compartilhamento de responsabilidades pela qualidade educacional?	354
4.4 Entre aparências e evidências: o discurso das possibilidades e as reais intencionalidades da tentativa de dar legalidade à <i>accountability</i> educacional no Brasil	360
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	377
REFERÊNCIAS	382
APÊNDICE A – Síntese dos autores e seus principais conceitos, utilizados pelos pesquisadores	403

1 INTRODUÇÃO

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

Em 1995, FHC, então Presidente do Brasil, lança mão do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), sob gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira para dar início às mudanças na administração pública.

A lógica inserida na política que permeia o PDRAE é “[...] baseada em **conceitos atuais de administração e eficiência**, voltada para o **controle dos resultados e descentralizada [...]**”, para que, de acordo com o documento, chegue ao cidadão, “[...] que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.” (BRASIL, 1995, p. 7, grifo nosso).

O referido documento dá legitimidade à inserção dos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) na administração pública brasileira, paradigma que defende que os critérios da gestão privada sejam implantados no setor público. Cabe ressaltar que a implantação das estratégias da NGP no Brasil está inserida no contexto das reformas neoliberais (OLIVEIRA, 2015), sendo que esse pensamento permeia sua base teórica (PAULA, 2005).

As ideias da NGP estão ancoradas no pressuposto de que o mercado é mais eficiente e, por isso, seus princípios deveriam ser transplantados no setor público, sob a justificativa de que essa forma de gestão faria com que os serviços públicos tivessem mais qualidade.

Nesse contexto, ganha destaque o termo *accountability*, que está relacionado ao controle de resultados e é justificado por meio do discurso da melhoria da qualidade (FERRONATO, 2014; OLIVEIRA, 2014), cabendo-nos ressaltar que apesar de não possuir tradução exata para o português, *accountability* tem sido traduzida como prestação de contas ou responsabilização.

Com a proposição de controle dos resultados, as avaliações ganham centralidade, porque são esses mecanismos que monitoram “[...] a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade.” (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

Dessa forma, a partir da década de 1990, as avaliações em larga escala e as políticas de *accountability* ganham destaque, sendo amparadas pelo discurso de que, com essas ferramentas, seria possível prestar contas sobre a qualidade educacional à sociedade.

Nesse sentido, no campo educacional

O modelo de gestão considerado eficaz é o da iniciativa privada, cujo centro está baseado em **controle e responsabilização**, ou seja, em processos de fixação de metas objetivas submetidas a avaliação e divulgação, associadas a prêmio ou punição, na dependência dos resultados obtidos os supostos básicos do seu bom funcionamento são o controle gerencial e a concorrência sob as leis do mercado. (FREITAS, 2016a, p. 140, grifo nosso).

O controle e a responsabilização (*accountability*) constantes desse modelo de gestão na educação pública, têm nos trazido grande preocupação, de forma que é esse o nosso objeto de pesquisa.

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

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

Dessa forma, temos de um lado, a aparente preocupação com a responsabilidade dos gestores públicos no que tange à garantia da educação básica de qualidade constante do PL 7420/2006 e, de outro, a possibilidade de abertura para transposição de valores de mercado no setor público, emergindo as seguintes questões: Quais são as intenções do PL 7420/2006? Caso seja sancionado, quais são as implicações do referido projeto para o campo educacional?

Na tentativa de discutir o problema proposto, o objetivo geral foi analisar o PL 7420/2006 e suas implicações para educação, enquanto os objetivos específicos foram:

- Analisar as intenções subjacentes às ideias em disputa;
- Verificar quais atores foram convidados a participar do debate do PL 7420/2006 e seus Substitutivos (até o momento atual);
- Contextualizar histórico-politicamente a relação entre as avaliações em larga escala, a qualidade educacional e o conceito de *accountability* no campo educacional;
- Aprofundar a discussão sobre o conceito de *accountability* e seus fundamentos a partir de teses e dissertações nacionais.

Ressalta-se que esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (GREPPE – Rio Claro).

O desenvolvimento da pesquisa é justificado pela relevância social do tema, pois trará uma reflexão aprofundada acerca de questões que estão presentes no cotidiano escolar e que afetam diretamente a escola pública, tendo em vista a centralidade das avaliações em larga

escala no contexto atual e a utilização de seus resultados para verificação da qualidade educacional e em políticas de *accountability*.

Compreendemos ainda que é relevante analisar os convidados a participar do debate do PL 7420/2006, porque pode revelar a forma como o campo educacional se abre para participação de diferentes atores, que por sua vez, possuem diferentes objetivos para educação pública.

Academicamente, a relevância está relacionada à sistematização das discussões acerca das formas de *accountability* nas políticas educacionais, complementando pesquisas acadêmicas que têm se empenhado na discussão da temática.

1.1 Desenho metodológico da pesquisa: O caminho trilhado para discussão do problema

Escolher o caminho a ser utilizado para o desenvolvimento da pesquisa é uma tarefa muito importante, pois ela revela a forma como o autor percebe a questão e a perspectiva sob a qual será investigada.

Os objetivos estabelecidos nesse trabalho apontaram para uma opção teórico metodológica de natureza qualitativa, pelo fato de que as “[...] abordagens qualitativas de pesquisa se fundamentam numa perspectiva que valoriza o papel ativo do sujeito no processo de produção de conhecimento e que concebe a realidade como uma construção social [...]” (ANDRÉ, 2005, p. 47). Tal abordagem possibilita a compreensão dos fenômenos educacionais considerando que eles são influenciados por diversos fatores e sujeitos.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 47-51, grifo dos autores), as cinco características da abordagem qualitativa são:

1. [...] a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. [...]
2. A investigação qualitativa é descritiva. [...]
3. Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelos processos do que simplesmente pelos resultados ou produtos. [...]
4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva. [...]
5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa. [...]

Torna-se necessário explicitar que a pesquisa é documental, ou seja, “[...] vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico [...]” (GIL, 2008, p. 51) e do tipo bibliográfica, que é aquela “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p.50), ou seja, é caracterizada por se constituir numa produção teórica a partir do “diálogo” entre obras já existentes. Para tanto a leitura é a principal técnica de investigação e possibilita a identificação, a seleção das informações, bem como o direcionamento dos estudos.

Com relação à pesquisa documental, o foco de análise foi o Projeto de Lei 7420/2006 e seus Substitutivos, no entanto, não nos restringimos a este documento, visto que outras leis perpassam a temática da *accountability* educacional, tornando-se necessário analisá-las.

O Quadro 1 traz uma síntese dos documentos que foram focos de análise desta pesquisa, com a descrição da autoria e da ementa, com a finalidade de apontar brevemente as disposições de cada proposta.

Quadro 1 – Documentos analisados

Documento	Autor (a)	Ementa
PL 7420/2006	Raquel Teixeira	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.
Substitutivo 1	Raul Henry	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.
Substitutivo 2	João Carlos Bacelar Batista	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.
Substitutivo 3	João Carlos Bacelar Batista	Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais e cumprimento das respectivas metas.
Substitutivos 4, 5, 6, 7, 8 e 9	João Carlos Bacelar Batista	Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais.

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016e, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Os documentos selecionados para análise foram de fundamental importância para que pudéssemos apreender os debates e as contradições presentes nessas políticas públicas.

Cabe ressaltar que corroboramos as ideias de Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 431), de que, “[...] embora caracterizados por um tom prescritivo e recorrendo a argumento de autoridade, os textos da política dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando, como consequência, atribuição de significados e de sentidos diversos a um mesmo termo.”.

Entendemos ainda que “Esses significados e sentidos apresentam-se, não raro, em competição com outros veiculados por outros textos e outros discursos.”. Dessa forma, “[...] uma contribuição interessante para a análise desses documentos parece decorrer da exploração das contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa.” (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p. 431).

Nesse sentido, consideramos a análise documental um procedimento de suma importância para investigação de problemas do campo educacional, tendo em vista a

possibilidade que os documentos trazem de revelar a intencionalidade dos discursos presentes nas políticas públicas que são destinadas ao referido campo. Entretanto, cabe-nos ressaltar que, assim como Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 427), “[...] nossa meta não é fazer análise de discurso, mas compreender a política¹.”, ou seja, objetivamos investigar o que o fenômeno denominado *accountability* educacional revela para além da sua forma aparente, que tem como objetivo regular a qualidade da educação via avaliação em larga escala.

Dessa forma, o caminho escolhido para consecução dos objetivos nos leva a uma análise que envolve o contexto em que os documentos foram produzidos e a inferência de intencionalidades, sendo imprescindível a apreensão não apenas do texto final, mas daquilo que há de implícito e, também, o que não foi tratado no documento.

Além dos documentos mencionados, o desenvolvimento dessa pesquisa exigiu o levantamento bibliográfico sistemático que desencadeou um movimento de investigação sobre a construção científica do conceito de *accountability*, suas origens, a forma como esse conceito é transposto e ganha significado no contexto educacional e as possibilidades de sua aplicação na educação escolar. Para tanto foi realizado o levantamento de teses e dissertações no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, cujas informações se encontram sintetizadas no Quadro 2.

Cabe ressaltar que os passos para seleção das pesquisas no banco de dados da Capes foram realizados da seguinte forma:

1. Foi utilizado o descritor “*accountability*”;
2. Foram selecionados os tipos Mestrado e Doutorado (acadêmico);
3. Como grande área do conhecimento foram selecionados os campos “ciências humanas” e “ciências sociais aplicadas”;
4. Como área de conhecimento foi selecionada a “educação”;
5. Como área de avaliação foi selecionada a “educação”;
6. Com relação à área de concentração, nome do programa, instituição e bibliotecas não foram realizadas seleções;

Com esse refinamento, foram selecionadas 168 teses e dissertações e, a partir da leitura de todos os resumos, foi realizado novo refinamento, tendo como critério para seleção, as

¹ Assim como as autoras, “[...] nosso interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política. Não tomamos o texto como ponto de partida absoluto, mas, sim, como objeto de interpretação.” (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p. 439).

pesquisas que trouxessem em seu resumo o objetivo de pesquisar a responsabilização e/ou *accountability* no campo educacional e que estivessem disponíveis na internet.

No Quadro 2 apresentamos as pesquisas que foram selecionadas para discussão na presente tese, que foram organizadas com nome do autor, título, nível (mestrado/doutorado) e instituição.

Quadro 2 – Teses e dissertações selecionadas

AUTOR	TÍTULO	NÍVEL	INSTITUIÇÃO/ANO
LOPES, KARINA CARRASQUEIRA	A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro	M	Universidade Federal do Rio de Janeiro/2013
ROSTIROLA, CAMILA REGINA	Marcos contextuais e tendências teórico-conceituais em estudos sobre avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>) no Brasil.	M	Universidade do Oeste de Santa Catarina/2014
CAPOCCHI, EDUARDO RODRIGUES	Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil	M	Universidade de São Paulo/2017
CUNHA, CAROLINA PORTELA DA	Prática docente sob pressão: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro	M	Universidade Federal do Rio de Janeiro/2015
FERRONATO, GEORGETE.	Avaliações em larga escala e <i>accountability</i> no ensino fundamental: implicações na gestão de escolas públicas	M	Universidade do Oeste de Santa Catarina/2014
SOUZA, ELISETE RODRIGUES DE	<i>Accountability</i> de professores: um estudo sobre o efeito da Prova Brasil em escolas de Brasília	M	Universidade Estadual de Campinas /2009
WATHIER, VALDOIR PEDRO	<i>Accountability</i> e educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE	M	Universidade Católica de Brasília/2013
MATIAS, MARIA MARLEIDE	Respira-se a meta: os professores e a performatividade na educação municipal de Mossoró	M	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/2017
MAIA, MARIA IRANI MENDES	O PAIC como política de responsabilização e gestão por resultados: a experiência de Limoeiro do Norte – CE na voz de seus protagonistas	M	Universidade Estadual do Ceará/2016

KADZERSKI, CHAIANE OLIVEIRA	Elementos do debate acadêmico sobre políticas de <i>accountability</i> em educação no Brasil (2011-2015): o pilar da prestação de contas	M	Universidade do Oeste de Santa Catarina/2017
RIBEIRO, ELINA RENILDE DE OLIVEIRA	Mecanismos e estratégias de responsabilização em sistemas estaduais de avaliação educacional	M	Universidade do Oeste de Santa Catarina/2017
CARVALHO, ANA PAULA MONTEIRO DE	Para compreender o processo de reificação do capital: a política de responsabilização docente nas escolas estaduais de educação profissional	M	Universidade Estadual do Ceará/2017
BUGANÇA, NATALIA DA SILVA	Gestão da Educação: das políticas federais à gestão escolar do município de Jataizinho	M	Universidade Estadual de Londrina/2017
MACHADO, MARIA GORETI FARIAS.	Promoção da <i>accountability</i> na fiscalização de municípios do Rio Grande Do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009.	D	Universidade Federal do Rio Grande do Sul/2012
CORREA, ERISSON VIANA	Accountability na Educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará'	D	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/2018
LIBANORI, GUILHERME ANDOLFATTO	Melhores políticas para melhores vidas: um estudo crítico das concepções que embasam o Programme For International Student Assessment (PISA) no período 1997-2012	D	Universidade Federal de São Carlos/2015
OLIVEIRA, ADAILDA GOMES DE	O processo de implementação do PDE-Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro	D	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/2014
SOUZA, ALLAN SOLANO	Responsabilização na administração da educação: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados	D	Universidade Federal do Rio Grande do Norte/2016

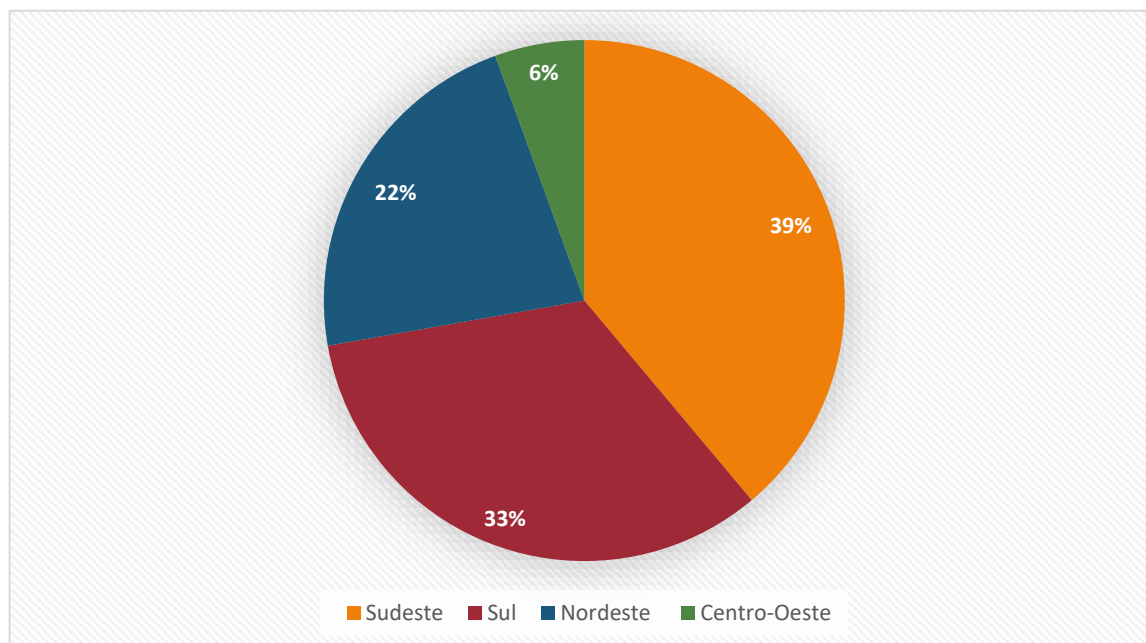
Fonte: Organizado pela autora.

A partir do Quadro 2 é possível observar que foram registradas 13 dissertações de mestrado e 05 teses de doutorado que tinham inserido em seu objetivo, exposto no Resumo do trabalho, o estudo da *accountability* educacional.

Dessa forma, da produção científica levantada, temos 72% de pesquisas que objetivam discutir a *accountability* e/ou responsabilização no campo educacional em nível de mestrado, enquanto 28% das investigações foram realizadas em nível de doutorado.

De forma panorâmica, podemos distribuir a produção científica acima sistematizada pelas regiões do Brasil, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 – Distribuição das teses e dissertações por Regiões do Brasil



Fonte: Dados da Pesquisa (2019). Elaborado pela autora.

É possível afirmar a partir do Gráfico 1 que a produção científica no campo educacional acerca da temática que é objeto de estudo deste trabalho, tem a região sudeste como maior produtora de conhecimento da área, totalizando 39% das pesquisas selecionadas, sendo 03 teses e 04 dissertações; a Região Sul é a segunda maior produtora de conhecimento do tema desta pesquisa com 33% de trabalhos, totalizando 05 dissertações de mestrado e 01 tese de doutorado; a região nordeste produziu 3 dissertações de mestrado e 01 tese de doutorado; a região centro-oeste produziu 01 dissertação de mestrado sobre a temática aqui abordada.

Cabe ressaltar que além das teses e dissertações também foram realizadas leituras de obras de autores do cenário nacional e internacional que trouxeram uma visão panorâmica da *accountability* educacional e deram suporte para analisar com mais profundidade os documentos selecionados.

A partir da leitura das referidas pesquisas foi organizado um Quadro, constante do Apêndice A, com o referencial teórico utilizado para discussão acerca da *accountability* e/ou responsabilização no campo educacional por cada pesquisador. Esse Quadro traz uma síntese dos principais conceitos utilizados pelos pesquisadores, organização esta que possibilitou melhor visualização da forma como está sendo discutida a temática no campo científico.

Após a organização do referido quadro, foi organizado o Quadro 3, que traz os autores utilizados por cada pesquisador para investigação acerca da temática, permitindo uma visão geral e sintetizada dos referenciais teóricos utilizados em cada pesquisa.

Realizadas as etapas referentes à revisão bibliográfica e com o levantamento dos documentos necessários ao desenvolvimento da pesquisa, os dados foram tratados por meio da análise de conteúdo que é definida por

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2009, p. 44).

A análise de conteúdo se desenvolve em três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2009).

A pré-análise “[...] é a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais [...]” e possui, geralmente, três missões: “[...] a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.” (BARDIN, 2009, p. 121).

Nessa primeira fase foi realizado o levantamento dos documentos oficiais relacionados à temática aqui tratada no site da Câmara Federal dos Deputados. Esse primeiro momento da pesquisa foi bastante delicado, pois foram levantados todos os documentos e movimentos relacionados às propostas de responsabilidade educacional.

Cabe-nos salientar que alguns dispositivos que antecederam e que são utilizados como suporte jurídico para se pensar em uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) foram incluídos em nossas análises, como a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a Lei 9394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), a Lei 13005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE/2014) e o Decreto 6094/2007.

Nessa fase, foi realizada a chamada “Leitura Flutuante” de todo material organizado, constituindo o “corpus” da pesquisa, por meio dos seguintes critérios, propostos por Bardin (2009):

- Exaustividade: cuidado para que nenhum documento seja excluído/omitido da análise;
- Representatividade: análise de uma amostra que deve representar o universo (ser generalizada ao todo);
- Homogeneidade: os dados devem se referir à mesma temática e devem ser colhidos por meio da mesma técnica;

- Pertinência: os documentos devem ser adaptados ao conteúdo e objetivos da pesquisa;

Concomitantemente a esse processo de levantamento dos documentos de análise, foram realizadas leituras acerca do tema para que as próximas fases pudessem ser desenvolvidas de forma clara e com subsídio teórico.

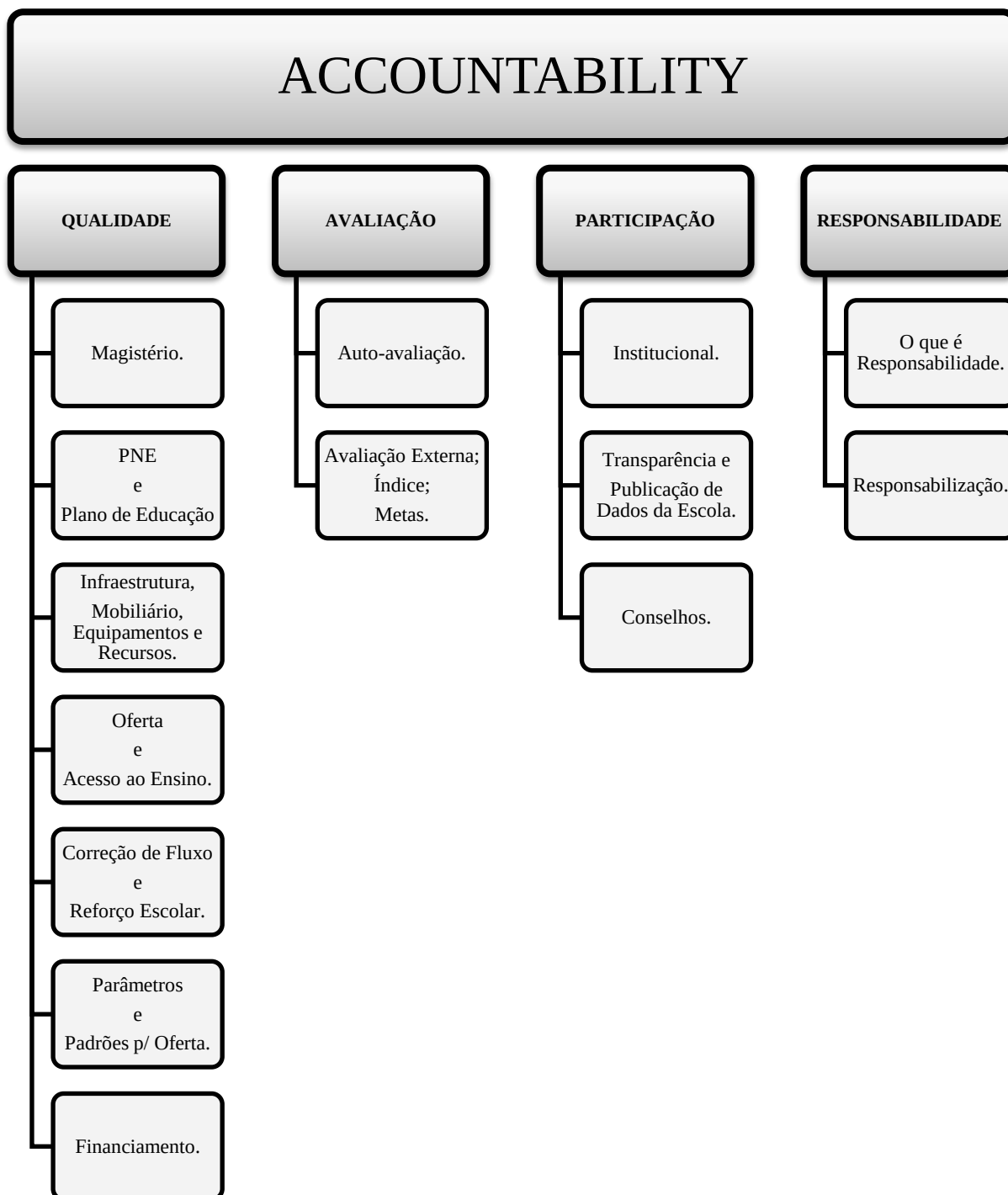
A segunda fase – exploração do material – é “[...] longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2009, p. 127).

Nesse momento da pesquisa, os dados coletados na fase anterior foram agregados em unidades de registro temáticas ou categorias. De acordo com Bardin (2010, p. 131) “[...] o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura.”.

Dessa forma, “[...] O tema, enquanto unidade de registro, corresponde a uma regra de recorte (do sentido e não da forma) que não é fornecida uma vez por todas, visto que o recorte depende do nível da análise e não de manifestações formais reguladas.” (BARDIN, 2009, p. 131).

As unidades de registro temáticas foram organizadas no capítulo 4 desta tese e possibilitaram uma análise pormenorizada de cada parte para que, posteriormente, pudéssemos analisar a totalidade das propostas. A síntese de tal esforço, como podemos observar na Figura 1, resultou nas categorias qualidade, avaliação, participação e responsabilidade, as quais foram subdivididas em dimensões.

Essa forma de organização dos dados possibilitou que num primeiro momento fossem analisadas as particularidades das tentativas de organizar juridicamente a responsabilização educacional no Brasil, para que, posteriormente, fossem realizadas as análises em sua totalidade.

Figura 1 – Categorias de análise e suas dimensões

Fonte: Organizado pela autora

Cabe ressaltar que tais categorias e dimensões não foram escolhidas de forma aleatória, mas emergiram dos textos do PL 7420/2006 e seus Substitutivos. Nesse etapa, o critério utilizado foi o da identificação da importância que os responsáveis pelas propostas deram aos temas, trazendo-os com frequência no PL 7420/2006 e nos Substitutivos de 1 a 9.

Nesse sentido, apresentamos no Quadro 3 as categorias e os Projetos de Lei que as dão evidência:

Quadro 3 – Categorias e Projetos

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

Fonte: Organizado pela autora.

Importante mencionar que, apesar da frequência com que aparecem, nem todas as propostas tratam de todas as dimensões constantes das categorias ou de todos os itens constantes das dimensões.

O Quadro 4 mostra as dimensões e os projetos que fazem referência a algum item constante de cada dimensão.

Quadro 4 – Dimensões e projetos que a elas fazem referência

Categoria	Dimensões	Projetos que fazem referência
Qualidade	Magistério	Todas as propostas
	PNE e Plano de Educação	Todas as propostas
	Infraestrutura, Mobiliário, Equipamentos e Recursos.	Todas as propostas
	Oferta e acesso ao Ensino	Todas as propostas
	Correção de Fluxo e Reforço Escolar	Substitutivos de 1 a 9
	Parâmetros e Padrões para Oferta	Substitutivos de 1 a 9
	Financiamento	Todas as propostas
Avaliação	Auto-avaliação	Substitutivos de 1 a 9
	Avaliação Externa/Índice/Metas	Todas as propostas
Participação	Institucional	Substitutivos de 1 a 9
	Transparência e publicação de dados da escola	Substitutivos de 1 a 9
	Conselhos	Substitutivos de 1 a 9
Responsabilidade	O que é responsabilidade	Substitutivos de 2 a 9
	Responsabilização	Todas as propostas

Fonte: Organizado pela autora.

Por sua vez, na terceira fase – tratamento dos resultados obtidos e interpretação –, “O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos –, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas.” (BARDIN, 2009, p. 127). Nessa etapa da investigação, os documentos organizados foram analisados a partir do referencial teórico adotado e das pesquisas selecionadas, possibilitando-nos evidenciar as intencionalidades presentes nas propostas relacionadas às políticas educacionais brasileiras.

Sendo assim, a pesquisa foi desenvolvida a partir dos documentos oficiais produzidos pelo governo federal, com a compreensão de que

O estudo aprofundado sobre que conceitos e argumentos são privilegiados e quais os intencionalmente “desprezados” nos aproxima da lógica ou racionalidade que sustenta os documentos. Essa tarefa exige um olhar investigativo sobre os textos oficiais [...] para ler o que dizem, mas também para captar o que “não dizem”. (SHIROMA, GARCIA, CAMPOS, 2005, p. 439).

Importante salientar que, para análise dos dados, além do levantamento e leitura das teses e dissertações que tiveram como objeto de estudo a *accountability* foram realizadas leituras de outros autores que tratam da temática. Essas leituras foram indispensáveis e ocorreram não apenas durante o levantamento bibliográfico, mas durante todo o processo de investigação.

Diante do exposto, cabe-nos apresentar a estrutura deste trabalho, que trouxe, neste primeiro momento, a introdução e o caminho escolhido para discussão dos objetivos desta investigação.

A partir da necessidade de investigar a forma como a *accountability* está sendo discutida no campo científico, o capítulo 2, sob o título “Mapeamento e análise da produção científica acerca da *accountability* educacional nos cursos de pós-graduação em educação no Brasil”, está dividido em três sessões, sendo que, na seção 2.1, sob o título “*Accountability* em teses e dissertações: como a ciência está construindo o conceito?”, apresentamos os autores que têm dado subsídio teórico para construção do conceito de *accountability* nas pesquisas; a seção 2.2, traz a contextualização feita pelos autores das teses e dissertações levantadas, que relacionam a adoção das políticas de *accountability* na educação brasileira com a implantação dos princípios da NGP na administração pública no Brasil, no contexto da Reforma do Estado, com a emergência do Estado Avaliador; na seção 2.3 são apresentados os desdobramentos das políticas de *accountability* educacional no Brasil; na seção 2.4 temos as propostas consideradas alternativas à concepção hegemônica de *accountability* pautada na culpabilização; na seção 2.5 trataremos uma síntese do capítulo.

No capítulo 3 apresentamos os fundamentos da NGP e a evolução da administração pública brasileira até a adoção do gerencialismo em três seções, sendo que a seção 3.1, apresenta as origens e os fundamentos da NGP; a seção 3.2 expõe as transformações dos modelos de administração pública no Brasil; por último, na seção 3.3 apresentamos o arcabouço jurídico que dá sustentação à essa concepção de administração do Estado.

No capítulo 4 é apresentada a análise do PL 7420/2006. O referido capítulo está dividido em quatro seções. Na seção 4.1 temos a apresentação do arcabouço jurídico para criação da Lei de Reponsabilidade Educacional; na seção 4.2 são apresentados os movimentos do PL 7420/2006; na seção 4.3 temos as categorias de análise constantes do PL 7420/2006 e seus Substitutivos e, na seção 4.4, traremos nossas inferências, evidenciando as reais intencionalidades das propostas de dar legalidade à responsabilização educacional no Brasil.

No capítulo 5 trazemos nossas considerações finais, apontando as aparentes possibilidades e as reais intencionalidades do PL 7420/2006 e seus Substitutivos.

2 MAPEAMENTO E ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA ACERCA DA ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo objetiva não apenas traçar um panorama das pesquisas acerca da *accountability* no campo educacional, mas também discutir os conceitos e os referenciais que têm subsidiado teoricamente as análises dessas investigações.

Os teóricos utilizados para o debate acerca da *accountability*, responsabilização e as relações com o campo educacional pelos pesquisadores estão disponíveis no Quadro 5.²

Quadro 5 – Pesquisadores e autores utilizados

PESQUISADOR	REFERENCIAL TEÓRICO UTILIZADO PARA DEBATER ACCOUNTABILITY E/OU RESPONSABILIZAÇÃO
LOPES (2013)	Alves & Bonamino (2007); Andrade (2007); Buchanan (1999); Campos (1990); Cosse (2003); Denhardt (2012); Elacqua (2004); Franco, Gültekin (2011); Hubabard e Kulkarni (2009; 2012); Koslinski (2007); Mainwaring (2005); O'Donnell (1998); Osborne e Gaebler (1992)
ROSTIROLA (2014)	Afonso (2010); Fernandes e Gremaud (2009); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); Pó e Abrucio (2006)
CAPOCCHI (2017)	Alexandre, Lima e Waltenberg (2014); Amrein-Beardsley, Berliner e Rideau (2010); Berliner e Biddle (1995); Brooke (2006); Brooke e Cunha (2011); Bruns et al. (2001); Calderón, Raquel e Cabral (2015); Cláudia Oshiro (2012); David Figlio e Susanna Loeb (2011); Elliot e Hout (2011); Fernandes e Gremaud (2009); Freitas (2013); Hamilton, Stecher e Klein (2002); Helen Ladd e Arnaldo Zelli (2002); Koretz (2008); Koretz, McCaffrey e Hamilton (2001); Linda Darling-Hammond (2004); Madaus (1988); Madaus e Russel (2010); Sousa, Maia e Hass (2014)
CUNHA (2015)	Brooke (2006); Brooke (2013); Brooke & Cunha (2011); Helen Ladd (2001); Pontual (2008); Stubal (2010)
FERRONATO (2014)	Abrucio (1997); Afonso (2009); Afonso (2010); Afonso (2012); Fernandes e Gremaud (2009); Ferrão (2012); Freitas (2012); Howe e Ascraft (2005); Lee (2010); Schedler (1999); Schneider e Nardi (2013)
SOUZA (2009)	Andrade (2007); Andrade (2008); Demo (2002); Freitas (2002); Hanushek e Raymond (2004); Hattie (2003); O'Donnell (2007); Schedler (1999); Vianna (2005); Pzerworski, Manin e Stokes apud Carneiro (2000); Soares (2004); Soares e Brooke (2008); Vianna (2002)
WATHIER (2013)	Afonso (2009); Arato (2002); Campos (1990); Mainwaring (2003); O'Donnell (1998); Pinho e Sacramento (2009); Przeworski (1998); Peruzzotti e Smulovitz (2000); Schedler (1999)
MATIAS (2017)	Ravitch (2011); Araújo e Castro (2011); Ximenes (2012); Freitas (2011); Cury e Ferreira (2009); Stan Karp (2012); Afonso (1999); Robertson (2012); Foucault (2015); Lobo (2013); Duarte (2015)
MAIA (2016)	Afonso (2009)
KADZERSKI (2017)	Abrucio e Loureiro (2004); Afonso (2009); Afonso (2012); Akutsu (2002); Akutsu e Pinho (2002); Bresser-Pereira (1998); Campos (1990); Fearon (1999); Fox (2006); Lavallo e Isunza Vera (2011); Mainwaring (2003); Maroy e Voisin (2013); Mota (2006); O'Donnell (1999); Pinho e Sacramento (2009);

² O Apêndice A desta pesquisa conta com o quadro que sintetiza os conceitos de cada autor utilizados por cada pesquisador para discutir *accountability* e/ou responsabilização no campo educacional.

	Prezeworski, Stokes e Manin (1999); Raupp (2011); Smulovtz y Peruzzotti (2002); Schedler (1999)
RIBEIRO (2017)	Afonso (2009; 2009a; 2010; 2012); Afonso (2010); Afonso (2014); Arendt (2004); Aulete (2012); Brooke (2006); Freitas (2012); Jaspers (1998); Scheneider (2017); Sordi e Freitas (2013)
CARVALHO (2017)	Afonso (2009), Brooke (2013); Freitas (2012)
MACHADO (2012)	Dahl (1997); Dahl (2001); Denhardt (2011); Kenney (2003); Madson (1994); Moreno, Crisp e Shugart (2003); Mainwaring (2003); O'Donnell (1998); O'Donnell (2004); Peruzzotti (2001); Przeworski, Stokes e Manin (1999); Pessanha (2007); Schedler (1999); Smulovitz (2001)
BUGANÇA (2017)	Adrião e Garcia (2008); Ferreira (2015); Tavares (2003)
CORREA (2018)	Abrucio & colaboradores; Abrucio e Loureiro (2005); Abrucio e Loureiro (2010); Afonso (2009); Afonso (2012); Andrade (2009); Arantes & colaboradores (2010); Bonamino e Souza (2012); Bresser-Pereira (2007); Brinkerhoff (2001); Brooke (2006); Brooke (2008); Brooke (2014); Campos (1990); Coleman (2007); Costa & Koslinski (2009); Dubnick (1998); Elacqua (2004); Ferraz (2013); Freitas (2013); Grant & Keohane (2005); Huntington (1994); Isunza (2007); Kenney (2003); Keohane (2002); Lipsky (2010); Machado e Alavarse (2015); Mainwaring (2003); Mainwaring & Welna (2003); Maroy e Voisin (2003); Melo (2007); Miguel (2005); Moreno & colaboradores (2003); Mota (2006); Mulgan (2000); O'Donnell (1998); O'Donnell (1999); O'Donnell (2003); Olson (1965); Pastor (1999); Przeworski (2001); Przeworski (2006); Riggs (1997); Schedler (1999); Schmitter (1999); Shutgart & colaboradores (2003); Smulovitz & Peruzzotti (2003); Vera e Lavalle (2010, 2011); Weber (1999)
LIBANORI (2015)	Adrião e Garcia (2008); Andrade (2008); Andrade (2009); Barnard (2001); Ceneviva e Farah (2012); Lima e Afonso (2002); Pinho e Sacramento (2009); Schoof (2010)
OLIVEIRA (2014)	Afonso (2009); Alavarse, Bravo & Machado (2012); Bonamino (2002); Bonamino & Franco (1999); Neto (2013)
SOUZA (2016)	Afonso (2010); Afonso (2012); Ball e Mainardes (2011); Berti (2008); Brooke (2006); Campos (1999); Domingues (2002); Fernandes (2007); Hood (1991); O'Donnell (1988); Oliveira e Araújo (2005); Pinho e Sacramento (2009); Rocha (2011); Schneider e Nardi (2013)

Fonte: Dados da pesquisa. Organizado pela autora.

Para melhor organização dos dados das pesquisas, na seção 2.1, traremos a forma como estão sendo construídos os conceitos de *accountability* e/ou responsabilização e os autores utilizados por cada pesquisador para o referido debate. Para tanto, foi necessária a leitura de cada trabalho na íntegra.

2.1 *Accountability* em teses e dissertações: como a ciência está construindo o conceito?

A dificuldade de traduzir ou definir o conceito de *accountability*, bem como a pluralidade de significados do termo são abordados em diversas pesquisas.

Nesse sentido, enquanto Libanori (2015) discute sobre a problemática que envolve a incerteza na definição do termo com subsídio teórico de Pinho e Sacramento (2009), Souza (2016) ao discutir a *accountability* no campo educacional tem como referência Afonso (2010), que afirma ser o termo instável e plural.

De acordo com Souza (2016), “O conceito de *accountability* tem suas raízes no vocabulário inglês da palavra *accountable*.” E a tradução mais precisa seria “responsável”, que “[...] significa ser chamado para responder por obrigações delegadas ao indivíduo ou à coletividade, ou seja, **ser chamado para assumir responsabilidades**.” (SOUZA, 2016, p. 80, grifo nosso). A responsabilidade é analisada pelo autor em três níveis da realidade: o jurídico, o político e o filosófico, a partir das ideias de Domingues (2002) e Berti (2008).

Em seu nível jurídico o vocábulo responsabilidade é abordado “[...] em termos do contrato que fundou o pacto social, de acordo com os dogmas que ainda hoje vigoram como legitimação do Estado moderno.” (SOUZA, 2016, p. 81).

No nível filosófico, a responsabilidade “[...] fornece as justificações e explicações concernentes às razões pelas quais um ato, um acontecimento, ou um dano é imputável a alguém” (DOMINGUES, 2002, p. 342 *apud* SOUZA, 2016, p. 81).

No nível político, o “[...] sentido de responsabilidade (política) pode ser contestado pela solidariedade, pois o vínculo entre ambas (responsabilidade e solidariedade) é quase óbvio.” (SOUZA, 2016, p. 81). Acerca desse nível, o autor adverte que

[...] **a responsabilidade pode ter seu sentido contrário:** a responsabilidade egoísta – **que pode resultar na irresponsabilidade absoluta em relação a outras pessoas e coletividades.** *A transferência de responsabilidade do Estado para comunidade pode ser um exemplo claro* desse tipo de responsabilidade egoísta do Estado. Logo, o Estado nesse sentido age diante das suas relações de forma egoísta. (SOUZA, 2016, p. 81-82, grifo nosso).

A forma diversificada que o termo *accountability* tem sido tratado na literatura e a falta de consenso no que tange à tradução do vocábulo também são explicitadas por Souza (2016).

Na mesma direção, Ferronato (2014) com o respaldo de autores como Fernandes e Gremaud (2009), Afonso (2009) e Schneider e Nardi (2013), assinala acerca da pluralidade de significados em torno do termo *accountability*.

Assim como Ferronato (2014), Capocchi (2017) traz as contribuições de Fernandes e Gremaud (2009), autores que optam por utilizar o termo em inglês e também de Brooke e Cunha (2011), que utilizam o termo “responsabilização” com a ressalva de que “[...] a tradução é imperfeita.” (CAPOCCHI, 2017, p. 40). Capocchi (2017) emprega em sua pesquisa a responsabilização como sinônimo de *accountability*.

Para discutir acerca da indefinição conceitual da *accountability*, Correa (2018) dialoga com Dubnick (1998), que constata o uso generalizado do termo “responsabilidade” em substituição ao termo *accountability*, Campos (1990), que declara a dificuldade em aplicar o conceito no contexto brasileiro e, Miguel (2005), que trata das dificuldades de tradução do

termo (CORREA, 2018). As ideias de Mainwaring (2003), de que mesmo na língua inglesa o uso do conceito não é consensual, de Schedler (1999), sobre a dubiedade do termo, e de Mulgan (2000), que afirma que *accountability* é um conceito “complexo e camaleônico” também são apresentadas na pesquisa de Correa (2018).

O mesmo ponto de vista é reforçado na pesquisa de Kadzinski (2017) a partir de autores como Pinho e Sacramento (2009) e Campos (1990), além de Afonso (2009) que afirma que o referido termo possui uma instabilidade semântica e Mota (2006), que alerta que essa indefinição acerca do conceito pode ofuscar o debate da *accountability* no âmbito político. Entretanto, a pesquisadora salienta que, se há indefinição com relação ao significado do termo, no campo da prática, Schedler (1999) compreende que a “[...] *accountability* tornou-se um termo tendência que expressa inquietações quanto ao controle e supervisão no exercício do poder.” (KADZERSKI, 2017, p. 32).

Afinal, como um termo da moda, é expressão da preocupação contínua com a supervisão, vigilância e restrições institucionais na lida com o poder. Conforme sublinha o autor, a manutenção do poder sob controle é, desde muito, uma preocupação de filósofos antigos e pensadores políticos, também empenhados em entender como evitar seu abuso, sujeita-lo a determinados procedimentos e regras de conduta. (KADZERSKI, 2017, p. 32).

A pesquisadora salienta que, de maneira geral, o termo *accountability* é utilizado para falar acerca da obrigação e da capacidade “[...] de alguém ou de uma instituição prestar contas a outro alguém ou instituição.” (KADZERSKI, 2017, p. 33).

Rostirola (2014) se apoia em Afonso (2010) para tratar da semântica do termo *accountability* que, de acordo com a pesquisadora, geralmente é traduzido como sinônimo de prestação de contas, mas se refere a um conceito plurívoco.

Wathier (2013) assinala que Mainwaring (2003) fala sobre a obscuridade do termo *accountability*, enquanto Pinho e Sacramento (2009) e Campos (1990) contribuem com a elucidação acerca da dificuldade de tradução do termo para o português.

Afonso (2009) e Schedler (1999) também são mencionados na pesquisa de Wathier (2013). O primeiro por tratar da instabilidade semântica do termo e o segundo por afirmar que seu significado permanece evasivo.

A questão da dificuldade de tradução do termo *accountability* para o português também é destacada por Machado (2012, p. 38), que assinala ser essa “[...] uma expressão recorrente na literatura contemporânea que busca explicar as relações entre democracia e desempenho dos governos na atividade pública, como os da América Latina [...]”. A importância da *accountability*, para pesquisadora “[...] se relaciona com o bom desempenho desses governos e

sua compreensão contém elementos importantes para qualidade das democracias³, ainda que o sucesso pleno dessas seja algo a ser atingido, se é que sua plenitude seja factível.” (MACHADO, 2012, p. 38).

Importante ressaltar que Machado (2012) encontra na literatura contemporânea o significado de *accountability* como controle da atividade pública, haja vista que ter “[...] como princípio a publicização da administração pública através do exercício do poder de forma transparente e que pode incorporar nos seus mecanismos a possibilidade de sanções.” (MACHADO, 2012, p. 40).

A existência de abordagens e de atribuição de diferentes para *accountability* também é registrada pela pesquisadora, que assinala:

Há conceitos que restringem a *accountability* à atividade pública e outros que ampliam à atividade privada. Também identifiquei a existência de *accountability* restrita ao formato eleitoral da atividade pública, enquanto outras consideram que toda atividade pública está sujeita aos mecanismos de promoção *accountability*. (MACHADO, 2012, p. 40).

Ao discutir acerca do termo “responsabilização” nas rotinas dos agentes do Estado, Carvalho (2017, p. 65), assinala que sua inserção

[...] tem sua origem associada ao discurso do *Accountability*, palavra inglesa cuja tradução mais próxima é *prestação de contas*, carregada de discurso progressista (democratização, transparência, abertura do Estado ao controle da sociedade etc.), e que, segundo seus defensores, encontra-se apenas em estágio inicial no Brasil.

Entretanto, a pesquisadora alerta que “Ao olharmos de perto, descobrimos que o controle social anunciado, na realidade, é o controle do capitalista sobre toda a sociedade, mediada pelo Estado.” (CARVALHO, 2017, p. 65).

Como podemos observar, a dificuldade de traduzir o termo *accountability* para o português e a pluralidade de sentidos atribuídos ao referido vocábulo é consensual nas pesquisas levantadas. Entretanto, cada pesquisador, guiado pelo objetivo de sua investigação, faz opções teóricas que podem ou não confluir para o mesmo entendimento.

Como podemos observar no Quadro 3, diversas pesquisas utilizam as ideias de O’Donnell para discussão acerca da *accountability*. A proposta do referido autor, de que a *accountability* possui a dimensão horizontal e a dimensão vertical é trabalhada nas pesquisas

³ A partir das ideias de Dahl (1997), Machado (2012, p. 39) assinala que “[...] a existência de instituições políticas democráticas, eleições livres e justas, com sufrágio inclusivo, liberdade de expressão, informações alternativas, assim como o direito de candidatar-se, são atributos essenciais dos governos democráticos.”, sendo a responsividade do governo, uma característica-chave da democracia.

de Lopes (2013), Souza (2009), Wathier (2013), Kadzinski (2017); Machado (2012), Correa (2018) e Souza (2016).

De acordo com Lopes (2013), a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical compõem

[...] o *accountability* político, que é exercido pelos cidadãos na forma de *accountability* vertical nas eleições, onde a boa ou má atuação política do candidato vai refletir nos votos, sendo as más atuações punidas com a não (re)eleição do candidato. Ou é exercida, no *accountability* horizontal, pela fiscalização e controle exercidos pelos poderes no sistema de checks and balances típico dos sistemas de poder tripartites. (LOPES, 2013, p. 33).

Souza (2009) e Machado (2012)⁴ também trazem em suas pesquisas a divisão das duas categorias de *accountability*, concebida por O'Donnell (1998) e afirmam que a proposta do autor está fundamentada na maneira em que o controle é realizado e a função que os mecanismos de controle recebem na ação do governo. Nesse sentido, os pesquisadores corroboram a interpretação de Lopes (2013) e Wathier (2013), de que enquanto na *accountability* vertical o estabelecimento dos mecanismos de controle se dá de forma desigual (governo e cidadão, nas eleições), a *accountability* horizontal se refere ao controle entre os poderes do Estado.

De acordo com Souza (2009), O'Donnell (2007), “[...] faz uma análise da existência de *accountability* em governos de poliarquias considerando três regimes políticos: liberalismo, republicanismo e democracia.” (SOUZA, 2009, p. 43).

Nesse sentido, a pesquisadora elucida que “No regime liberal os direitos existem e não devem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado, remetendo ao conceito de *laissez faire*, em que o Estado deve ser responsável pela lei e pela ordem intervindo o mínimo possível.”. Já, no regime republicano, “[...] a busca pelo melhor para sanar o interesse público o distingue do modelo liberal.” (SOUZA, 2009, p. 43). E, na teoria democrática,

[...] não há uma distinção entre o público e o privado. A teoria democrática não confere razão nem ao liberalismo, nem ao republicanismo, pois crê que os indivíduos podem muito bem conviver pacificamente com sua vida privada sem se descuidar da gestão da coisa pública. Por este motivo, a *accountability* vertical é a mais exercida, sendo as eleições a maneira mais clara de identificá-la. (SOUZA, 2009, p. 43).

⁴ De acordo com Machado (2012, p. 43), enquanto na *accountability* vertical, “[...] os mecanismos de controle são estabelecidos **entre os desiguais**, ou seja, governo e cidadão, efetivando-se pelos processos de **eleições aos cargos públicos** [...]”, na *accountability* horizontal os mecanismos de controle são **entre iguais** “[...] isto é, o controle existente entre os poderes do Estado, denominado freios e contrapesos (*check and balance*), em que há **interação entre as instituições** com vistas a prevenir, reparar e aplicar sanções às ações presumidamente ilegais.” (MACHADO, 2012, p. 43, grifo nosso).

Wathier (2013) também apresenta a abordagem das modalidades vertical e horizontal, proposta por O'Donnell (1998). De acordo com o pesquisador, a primeira “[...] refere-se ao controle que os cidadãos exercem diretamente sobre os agentes públicos, enquanto que a horizontal é intraestatal, ou seja, ocorre dentro do âmbito do estado.” (WATHIER, 2013, p. 31). Além disso, Wathier (2013, p. 33, grifo nosso) esclarece que O'Donnell (1998) possui a visão de “[...] **accountability como avaliação e juízos bidirecionais**. Na modalidade vertical, o próprio cidadão é *accounting*, diretamente. Na modalidade horizontal, os atores *accounting* são também representantes, ou seja, não é o cidadão diretamente que exerce esse papel.” ,

Assim como nas pesquisas de Lopes (2013) e Souza (2009), O'Donnell (1998), que trata das novas poliarquias mundiais, subsidia as discussões de Wathier (2013). O pesquisador afirma que “No conjunto, a discussão se direciona para dois aspectos, que são: 1) a medida que o povo deve deliberar sobre assuntos políticos e 2) como o povo exercerá seu poder em um espaço democrático: se sua deliberação será refletida apenas no voto ou também por outros meios.” (WATHIER, 2013, p. 25).

Nesse sentido, o povo detém o poder, mas não diretamente, tendo em vista que os representantes são os que detêm o poder de decisão. Entretanto, salienta o autor, que “A investidura dos representantes e seu empoderamento não podem [...] chegar ao ponto de romper a premissa de que o poder emana do povo.” (WATHIER, 2013, p. 26).

Nesse ponto, Arato (2002) contribui com o debate ao afirmar que não há nada que impeça os representantes de violar os interesses de um grupo, sendo a *accountability*, um meio de os representados exigirem explicações dos representantes. (WATHIER, 2013).

Machado (2012), seguindo a mesma direção de Souza (2009) menciona que para O'Donnell (1998) a *accountability* vertical não possui grande efetividade, considerando-se que as eleições ocorrem de tempos em tempos e a *accountability* horizontal também apresenta fragilidade, que deriva “[...] dos componentes liberais e republicanos que constituem as novas poliarquias.”. Essa asseveração “[...] decorre da crença do autor de que poliarquias⁵ são sínteses complexas de três tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo.” (MACHADO, 2012, p. 44).

As tradições históricas sintetizadas nas poliarquias, conforme elaborada por Machado (2012) estão presentes no Quadro 6.

⁵ De acordo com Dahl (2001), poliarquia “[...] é um sistema político dotado de determinadas instituições democráticas, tais como: eleições livres e justas, funcionários eleitos pelos cidadãos, liberdade de expressão, fontes de informações diversificadas, autonomia para associações e cidadania inclusiva.” (MACHADO, 2012, p. 44).

Quadro 6 – Tradições históricas sintetizadas nas poliarquias

LIBERALISMO	DEMOCRACIA	REPUBLICANISMO
• Alguns direitos não podem ser usurpados por nenhum poder ou pelo Estado. • O lugar onde ocorre o desenvolvimento da vida humana é esfera privada. • Espera que os virtuosos olhem para os que se dedicam a atividades menores na esfera privada. • Direitos defensivos aos indivíduos para a esfera privada. • Proteção das liberdades. • Não admite o exercício coercitivo da atividade política sobre um território.	• O <i>demos</i> pode deliberar sobre qualquer questão. • Pode haver atividades privadas, pois não considera como elite virtuosa aqueles que não participam das decisões coletivas. • Direito positivo de participação das decisões do <i>demos</i>. • Governo para, de e por membros de determinada comunidade política. • Admite também ter atividades privadas.	• Deveres públicos são enobrecedores, sujeição à lei e serviços de interesse público. • O lugar onde ocorre o desenvolvimento da vida humana é esfera pública. • Obrigações para os indivíduos que devem ser cumpridas na esfera pública. • Obrigações dos governos. • Autoridade existe para o bem dos que se sujeitam a seu governo. • Destaca as diferenças entre público e privado. • Centralidade na prestação de contas e controle da corrupção.

Fonte: Machado (2012, p. 45).⁶

De acordo com O'Donnell as três tradições se conciliam em vários aspectos, entretanto, para o autor “[...] é preciso compreender as tensões (e contradições) existentes entre as mesmas.”, com destaque para “[...] aqueles relacionados a direitos e deveres políticos, participação política, bem como o caráter da cidadania e da sociedade civil.”. Os aspectos convergentes também são mencionados pelo estudioso. (MACHADO, 2012, p. 45).

Na visão de O'Donnell,

Entre democracia e republicanismo destaca o fato de que os que desempenham deveres públicos não são necessariamente virtuosos e que todos são igualmente qualificados para exercerem tal papel. Na tradição liberal, tanto quanto na tradição republicana, a sociedade está centrada no Estado. Na primeira, o Estado é guardião do desenvolvimento na esfera privada, enquanto que na segunda o Estado é guardião do desenvolvimento na esfera pública. O princípio democrático é majoritário. Se não for por unanimidade, a vontade coletiva tem que ser identificada, já que todos são iguais. Na democracia não há fronteiras entre a esfera pública e a esfera privada, ao contrário do liberalismo e republicanismo que impõe essa ideia. (MACHADO, 2012, p. 45-46).

Importante salientar que há o reconhecimento por O'Donnell de que na democracia há “[...] o princípio de que todos têm direitos iguais de participar nas decisões [...]”, enquanto na tradição republicana, há o preceito “[...] de que ninguém está acima da lei (nem os governantes) [...]” e, “[...] na concepção liberal, certas liberdades não podem ser infringidas.” (MACHADO, 2012, p. 46).

⁶ O Quadro 6 foi organizado por Machado (2012) com base em O'Donnell (1998a, 1998b e 2004).

De acordo com Machado (2012, p. 46), para O'Donnell, “[...] não se pode apontar apenas uma dessas tradições como sendo alicerce da poliarquia. Esta é, sim, resultado da mistura das três, com seus riscos e virtudes, concomitante à evolução do capitalismo.”. Dessa forma, “[...] os regimes poliárquicos são combinações complexas de quatro elementos – as três tradições e o Estado.”

Aprofundando as colocações de O'Donnell, Machado (2012) assinala que para o autor, os delitos podem abalar as esferas democrática, liberal e republicana ao passo que “[...] prejudicam a participação, seja em processo eleitoral ou de associação, violam liberdades e interesses públicos e resultam na fragilidade de mecanismos da *accountability*.”, sendo necessário o “[...] equilíbrio entre a capacidade decisória e a proteção dos direitos individuais.”. (MACHADO, 2012, p. 46).

Os sistemas de controles mútuos entre os poderes, discutidos por O'Donnell também são referidos por Machado (2012). Nesse sentido, a pesquisadora assinala que para explicar as limitações desses sistemas de controle, O'Donnell (2004) faz outra distinção para a *accountability* horizontal:

Primeira distinção: ele denomina de *accountability* horizontal (AH) de *balance* quando, nas relações entre os poderes (executivo, legislativo ou judiciário), um primeiro considera que um segundo tenha ultrapassado ilegalmente sua jurisdição. O autor explica que os poderes são relativamente autônomos e possuem limites de atuação, os quais não podem transgredir. Dessa regra surge um mapa de jurisdição desses poderes que, além de contribuir para o controle mútuo, funciona como uma divisão de trabalho entre essas instituições, facilitando o desempenho de respectivas responsabilidades. (MACHADO, 2012, p. 46-47).

Sobre a primeira distinção, O'Donnell (2004) considera que a *accountability* horizontal de *balance* pode ser agravante de conflitos, tendo em vista que diversas vezes pode ter impulso partidário (MACHADO, 2012).

A segunda distinção feita por O'Donnell, de acordo com Machado (2012, p. 47)

[...] decorre dessas limitações: a criação de agências de *accountability* horizontal *assignada*. São instituições com atribuições específicas que respondam de forma diferente pela *accountability* horizontal de forma a prevenir ou aplicar sanções aos atos ilegais ou delitos da administração pública. Tais instituições configuram-se em auditorias, controladorias e tribunais de contas, por exemplo. (MACHADO, 2012, p. 47).

Dessa forma, O'Donnell (2004) considera que as transgressões legais afetam a *accountability* horizontal, entretanto Machado (2012) alerta que essa concepção não é consensual entre os estudiosos,

Até mesmo porque, de um lado, ele aponta para uma visão mais ampla que comporta a participação do cidadão na responsabilização dos agentes públicos (AV) e, por outro

lado, restringe a sanção às transgressões legais desses agentes, visão contestada por Schedler que utiliza o argumento de que é obrigação do poder público informar e justificar seus atos, o que denota a capacidade de punição a comportamentos insatisfatórios e não apenas de atos ilícitos, como pensa O'Donnell. (MACHADO, 2012, p. 47).

Kadzinski (2017, p. 34) além de trazer as dimensões vertical e horizontal da *accountability* propostas por O'Donnell (1999), assinala em sua pesquisa que para o autor, “[...] há direitos que não podem ser tomados por nenhum poder, nem mesmo pelo poder do Estado.”, sendo que “[...] a ***accountability diz respeito à obrigação de resposta*** e de justificação de escolhas, pelos governantes, aos cidadãos.” (KADZERSKI, 2017, p. 35, grifo nosso).

Souza (2016) e Correa (2018) também discutem as dimensões vertical e horizontal da *accountability* propostas por O'Donnell (1998). Enquanto Souza (2016) afirma que o plano horizontal da *accountability* está relacionado ao controle feito pela sociedade e pela imprensa, e o plano vertical se refere ao controle por meio das eleições, Correa (2018) afirma que O'Donnell (1998) construiu a dimensão vertical da *accountability* “[...] como um elemento central para se pensar as democracias modernas.” (CORREA, 2018, p. 37).

Nesse sentido, a efetivação da dimensão vertical da *accountability* se dá “[...] através de eleições periódicas (livres e justas) em que os eleitores disporiam da capacidade de punir ou premiar mandatários, votando a favor ou contra eles e seus candidatos.” Entretanto, “Essa dimensão incluiria, também, a atuação da sociedade civil, com reivindicações sociais e cobertura regular da mídia destas reivindicações e de (supostos) ilícitos dos governantes.” (CORREA, 2018, p. 37).

A dimensão horizontal proposta por O'Donnell (1998) advém da constatação de que vários países que foram democratizados recentemente, não conseguiram garantir a democracia plena, por faltar mecanismos institucionais para restringir os abusos de poder. (CORREA, 2018). Nesse sentido, o pesquisador assinala que O'Donnell define a *accountability* horizontal como

[...] a existência desses mecanismos e agências estatais, com o direito e o poder legal instituídos, que estão dispostas a realizar ações de controle, que vão da supervisão de rotina à aplicação de sanções legais, incluindo o *impeachment* contra ações que possam ser consideradas delituosas, de outras agências ou agentes de Estado. Estas agências estatais podem compreender desde a clássica divisão dos poderes até a uma variedade de entidades com poder de supervisão, como auditorias, ouvidorias, tribunais de contas, comissões, etc. (CORREA, 2018, p. 37).

Essa dimensão horizontal, de acordo com Correa (2018) é a mais utilizada, mas recebe críticas desde a sua concepção, como por exemplo, as advindas de Mainwaring & Welna (2003), autores que

[...] criticam a confusão espacial que a metáfora incute ao tratar dois temas independentes e relevantes através de uma única definição espacial. Para eles, vertical e horizontal trariam não apenas a ideia de uma posição relativa entre agentes de controle dentro ou fora do Estado, como também a de relações de independência ou hierarquia entre controladores e controlados, uma vez que, mesmo no interior do Estado, haveria um subconjunto de relações que poderiam ser classificadas como verticais, quer dizer, relações em que as agências de controle detêm poder sobre a instância controlada. (CORREA, 2018, p. 37).

Para solucionar o referido imbróglio, Mainwaring & Welna (2003) propõem a substituição da *accountability* vertical pela *accountability* eleitoral e, no lugar da horizontal, os autores trazem a *accountability* intraestatal, separando, de acordo com Correa (2018, p. 37, grifo nosso), “[...] **a natureza das relações de poder** do *locus* de atuação do agente de controle.”

As ideias de Mainwaring (2003; 2005) foram utilizadas para o debate acerca da *accountability* em cinco pesquisas levantadas (LOPES, 2013; WATHIER, 2013; KADZERSKI, 2017; MACHADO, 2012; CORREA, 2018).

Lopes (2013, p. 33) apresenta a classificação de Mainwaring (2005) “[...] na qual o *accountability* vertical é substituído pelo eleitoral e o *accountability* horizontal, pelo intraestatal.”. De acordo com a pesquisadora, essa diferenciação é feita por possibilitar a ampliação do “[...] escopo do *accountability* horizontal, em tipos que podem vir a ser verticais.”, subdividindo a “[...] *accountability* intraestatal em três tipos: a) relação “principal-agente”, b) sistema de *checks and balances*; e c) o controle exercido por órgãos públicos como função específica de fiscalização.” (LOPES, 2013, p. 33).

Lopes (2013, p. 33) explicita que “Para Mainwaring (2003) a relação ‘principal-agente’ se dá quando o agente que controla pode impor sanções ao controlado, direta ou indiretamente, em caso de transgressão.” E compreende o tipo de *accountability* estudado em sua pesquisa como uma relação “principal-agente”. Essa relação, “[...] pensada pela perspectiva da teoria da informação, como explica Lima (2011), é ilustrada pela intermediação de um contrato, com o qual o principal induz certa ação ao agente, e este ao cumpri-la, recebe um benefício em troca.” (LOPES, 2013, p. 34). Nessa perspectiva, o principal avalia os resultados da ação do agente.

Kadzinski (2017) afirma que Mainwaring (2003) tece críticas à terminologia de O'Donnell (1998), por entender que sua teoria possui dois problemas, sendo que o primeiro está relacionado à “[...] imagem de **assimetria de poder das relações hierárquicas**, expressa na metáfora física informada pela noção de *accountability* vertical [...]” e o segundo está relacionado “[...] à união de dois tópicos que, no entendimento de Mainwaring não poderiam ser unidos [...]”. São eles: “[...] **a metáfora física, pela imagem de independência**, assente na noção de horizontalidade, e **de hierarquia, na noção de verticalidade**, e o agente da

accountability, mais precisamente sua locação (sociedade *versus* Estado).” (KADZERSKI, 2017, p. 44, grifo nosso).

Nesse sentido Mainwaring (2003) compreende que algumas relações intraestatais podem ser consideradas verticais. Exemplo disso é quando um órgão do Estado cobra outros agentes do Estado. Dessa forma, o autor opta por distinguir dois tipos de *accountability*: *accountability* eleitoral e *accountability* intraestatal. (KADZERSKI, 2017).

A teoria de Mainwaring (2003) trata também do estreitamento da relação entre a *accountability* e a efetividade da ação do Estado e, nesse sentido, o autor “[...] fala em objetivos duais, designando a interligação da *accountability* com os resultados das políticas.” (WATHIER, 2013, p. 37).

Ao trabalhar a abordagem da aproximação entre *accountability* e efetividade de Mainwaring (2003), Wathier (2013) assinala que a proposta desse autor, segue um direcionamento contrário àquele seguido por Peruzzotti e Smulovitz (2000), tendo em vista que “[...] ele exclui taxativamente da *accountability* o espaço identificado como societal. Das ações extra-estatais, não é afastada do conceito de *accountability* apenas a ação do voto, dado que os cidadãos são legalmente incumbidos de votar.” (WATHIER, 2013, p. 37).

Por isso, Mainwaring (2003) “[...] propõe a classificação de *accountability* em eleitoral e intraestatal.”, cujo objetivo é o de “[...] distinguir se a relação se dá entre cidadão (locado na sociedade) e o agente público (locado no Estado) ou entre agentes públicos (ambos locados no Estado).” (WATHIER, 2013, p. 38).

Ao trazer a matriz conceitual da *accountability*, a partir de seu levantamento, Wathier (2013) define o conceito a ser utilizado no decorrer do seu estudo. Para o pesquisador

Accountability refere-se, por um lado, ao cumprimento por agentes públicos de obrigações de prestar informações e responder a questionamentos para os cidadãos, diretamente ou por meio de representantes incumbidos dessa tarefa. Por outro lado, refere-se ao usufruto da prerrogativa dos cidadãos – diretamente ou por meio de representantes – de exigir as informações, fazer questionamentos e receber justificativas, bem como de impor sanções ou gerar premiações de acordo com o que for evidenciado da ação dos responsáveis, o que sempre deverá levar em conta o efetivo atendimento ao interesse público. (WATHIER, 2013, p. 39-40).

A partir da definição acima, o pesquisador constrói uma matriz de classificação conceitual da *accountability*, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 – Matriz Conceitual de *Accountability*

DIMENSÕES	ATRIBUTOS	LOCAÇÃO		
		Horizontal	Vertical	
			Eleitoral	Societal
ANSWERABILITY	Informação	A1	B1	C1
	Justificação	A2	B2	C2
ENFORCEMENT	Sanção	A3	B3	C3

Fonte: Wathier (2013, p. 40).

No quadro elaborado por Wathier (2013), “Cada uma das células da matriz [A1 x C3] representa um constructo, cujo conjunto representa o conceito de *accountability*.”. Dessa forma, “[...] para que se evidencie a presença de *accountability* em sentido amplo é preciso que sejam identificados elementos que preencham cada uma das células acima.” (WATHIER, 2013, p. 40).

Sobre as células A1, A2 e A3, o pesquisador elucida que essas “[...] são utilizadas para indicar a presença de cada um dos atributos constantes das dimensões – Informação, Justificação e Sanção, respectivamente – nas relações intraestatais, ou seja, na modalidade horizontal conceituada por O’Donnell (1998) [...]” (WATHIER, 2013, p. 40).

Acerca das células B1, B2, e B3, Wathier (2013, p. 41) assinala que essas são “[...] utilizadas para indicar a presença de cada um dos atributos constantes das dimensões – Informação, justificação e Sanção, respectivamente – nas relações entre os cidadãos e seus representantes em momentos de eleição.”

Já as células C1, C2 e C3, são “[...] utilizadas para indicar a presença de cada um dos atributos constantes das dimensões – Informação, Justificação e Sanção, respectivamente – em relação ao potencial de *accountability* societal.” (WATHIER, 2013, p. 40).

Dentre as conclusões da pesquisa de Wathier (2013) destacaremos aquelas que estão relacionadas ao objeto de estudo deste trabalho, quais sejam:

- “[...] foi possível identificar um conceito expressivamente elástico, que envolve relações dialógicas intraestatais (modalidade horizontal) ou entre agente público e o cidadão (modalidade vertical) [...]”. (WATHIER, 2013, p. 130).
- Mesmo com a “[...] amplitude do conceito de *accountability*, foi possível sistematizá-lo por meio da organização em duas dimensões: 1) *answerability*, composta pelos atributos da informação e justificação; 2) *enforcement*, onde se identifica o atributo da sanção.” (WATHIER, 2013, p. 130).

De acordo com Machado (2012, p. 40), Mainwaring (2003)

[...] compreende a **existência de *accountability* apenas em atores investidos na função pública**; argumenta que existe uma relação formal de supervisão e/ou sanção a funcionários públicos por atores que tem formalmente (legalmente) o direito de exigir responsabilidade. Denomina esta relação de ***accountability* política**, ficando fora desta definição outras formas de relação de controle, como as de relação com a sociedade. (MACHADO, 2012, p. 40, grifo nosso).

Correa (2018, p. 34, grifo nosso), por sua vez, explicita que Mainwaring (2003)

[...] elabora uma distinção baseada na **capacidade institucionalizada de os agentes de controle impor sanções**, direta ou indiretamente, chamando a atenção para o fato de que até **pode existir *accountability* sem *enforcement***, porém, para se manter eficaz, **precisará em algum momento envolver outro agente ou agência em algum tipo de sanção indireta**, através da autuação do agente responsabilizável em instâncias com capacidade de sanção direta.

Na visão de Souza (2016) a proposta de Mainwaring (2008) é semelhante à de O'Donnell, ou seja, Mainwaring (2008)

[...] distingue a *accountability* eleitoral, ou dos eleitores, da *accountability* intraestatal, com a particularidade de que a segunda classificação é dividida em três tipos: conotação hierárquica de “principal-agente”, sistema legal para frear os limites dos agentes; órgãos e entidades para fiscalizar e controlar autoridades públicas. Em linhas gerais, o autor reconhece que quaisquer formas de controle podem ser consideradas *accountability*, desde que acionem mecanismos formais de sanções. (SOUZA, 2016, p. 86).

Na mesma direção de Souza (2016), Lopes (2013, p. 33) assinala que Mainwaring (2005) apresenta uma classificação semelhante à de O'Donnell (1998). Dessa forma, assinala a pesquisadora que “Para Mainwaring (2003) a relação ‘principal-agente’ se dá quando o agente que controla pode impor sanções ao controlado, direta ou indiretamente, em caso de transgressão.” E compreende o tipo de *accountability* estudado em sua pesquisa como uma relação “principal-agente” (LOPES, 2013, p. 33).

As contribuições de Schedler (1999) foram utilizadas nas pesquisas de Ferronato (2014), Souza (2009), Wathier (2013), Kadzinski (2017), Machado (2012), Correa (2018).

Schedler (1999) tece críticas à dimensão espacial do conceito de *accountability* vertical proposta por O'Donnell (1998), que, de acordo com Kadzinski (2017, p. 40), “[...] trata de uma relação de poderes entre iguais, ou seja, que ambos têm poderes equivalentes.” Nesse sentido,

Schedler (1999) questiona essa igualdade de poder considerando que tal relação diz respeito a sujeitos com diferentes níveis de poder. Para este autor, o critério de igualdade entre poderes, que encerra a noção de *accountability* horizontal, é impossível de ser aferido. (KADZISKI, 2017, p. 40).

Kadzinski (2017) assinala que para Schedler (1999)

[...] as noções de verticalidade e horizontalidade tratadas por O'Donnell, assumem a metáfora espacial convencional de poder (estar em cima significa ter mais poder e estar em baixo significa ter menos poder). Assim, a *accountability* vertical descreveria uma relação entre desiguais, entre superiores e subordinados. Tem em conta que o autor não esclarece em qual parte se inicia o exercício do poder e se esse poder sofre inversão de lados. (KADZERSKI, 2017, p. 40).

Correa (2018) também afirma que Schedler (1999) defende que as ideias de O'Donnell possuem mais utilidade como metáfora espacial das relações de poder, em que descreve a relação assimétrica entre desiguais, no caso da *accountability* vertical. Quando se trata da *accountability* horizontal, Schedler se baseia na ideia dos *checks and balances*, em que poderes independentes se controlam de forma mútua. (CORREA, 2018).

Dessa forma, Schedler (1999), traz as dimensões da informação (com o objetivo de transparência), da justificação dos atos e da sanção. Para o autor a dimensão informativa e argumentativa (de prestação de contas) chamada de *answerability*, não é somente uma atividade discursiva, mas conta também com uma dimensão sancionatória, chamada *enforcement*. (FERRONATO, 2014; SOUZA, 2009; WATHIER, 2013; KADZERSKI, 2017; MACHADO, 2012; CORREA, 2018).

Ferronato (2014, p. 51), apoiando-se em Schedler (1999) e em Afonso (2009), compreende que a *accountability* possui três dimensões estruturantes: “[...] informação, justificação e imposição ou sanção.”, sendo que, as duas primeiras dimensões constituem o pilar da prestação de contas.”, a chamada *answerability*.

A dimensão impositiva ou sancionatória da *accountability* é chamada de *enforcement*, e integra o pilar da responsabilização. “Porém, este pilar – *enforcement* – sintetiza dimensões outras que não apenas as que dizem respeito a consequências derivadas da imposição de sanções negativas.” (FERRONATO, 2014, p. 52).

Kadzerski (2017, p. 43) também traz Afonso (2009) e assinala que para o autor “[...] o conceito de *accountability* é articulado e/ou articulável a três dimensões: avaliação, prestação de contas e responsabilização”, sendo que “[...] essas dimensões formam um sistema completo de *accountability*.”

Souza (2009)⁷ e Wathier (2013), assim como Ferronato (2014) discutem o conceito proposto por Schedler (1999) e afirmam que enquanto a *answerability* está relacionada à informação que os gestores devem dar à população o *enforcement* está ligado às sanções, punições àqueles que não cumprirem os deveres públicos.

⁷ Sobre o conceito de *accountability*, a pesquisadora nos alerta que “A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado.” (SOUZA, 2009, p. 42).

Nesse sentido, Wathier (2013) esclarece que na abordagem de Schedler (1999)

[...] segue-se a lógica de que para existir *accountability* é necessário que: 1) o agente público A tenha a obrigação de dispor informações a B; 2) aquele que receber a informação pode questionar, ou seja, B pode inquirir A, exigindo-lhe justificativas por suas escolhas, e A possui a obrigação de responder; e 3) a falta de informação, da resposta ou sua insuficiência deverá levar a uma sanção. Satisfeitas essas condições, pode-se dizer que A é *accountable*, que B é *accounting*, e que está presente a *accountability*. (WATHIER, 2013, p 34-35).

Machado (2012) e kadzerski (2017) assinalam que Schedler (1999) contribui com a ideia de que a *accountability* é um atributo essencial da democracia. Entretanto, kadzerski (2017, p. 35) compreende que Schedler (1999) “[...] reconhece que a sua consolidação nas novas democracias possa ser obstaculizada pela corrupção generalizada.” E que “[...] o termo está intimamente relacionado às formas de controle do poder.” (KADZERSKI, 2017, p. 35, grifo nosso).

Na mesma direção, Machado (2012) assinala que Schedler (1999) contribui com a ideia de que a *accountability* é um atributo essencial da democracia (MACHADO, 2012). Dessa forma, Schedler (1999) compreende que “[...] nas democracias representativas os representantes sofreriam inversão de poder em momentos de eleições.” (KADZERSKI, 2017, p. 35).

As duas dimensões da *accountability* propostas por Schedler (1999) também são mencionadas na tese de Machado (2012). Como já tratado em outros trabalhos, “Para esse autor, a *accountability* é bidimensional e suas dimensões compõem os três pilares do conceito [...]” (MACHADO, 2012, p. 40). Nesse sentido, no conceito de Schedler (1999),

A *answerability* traduz-se como a obrigação dos funcionários públicos de informar e explicar o que estão fazendo (informação e argumentação) e *enforcement* designa a capacidade de imposição de sanções aos detentores do poder que têm violado os seus deveres públicos (punição). Governantes devem informar e argumentar (justificar) ativamente e de forma clara seus atos, isto é, os gestores públicos precisam explicar suas decisões aos cidadãos e se não cumprirem com as obrigações legais estão sujeitos a punições. Além disso, refere-se à existência de agências de controle, reforçando o caráter externo da prestação de contas. (MACHADO, 2012, p. 41).

Como podemos observar, na perspectiva de Schedler (1999), além da obrigação que os detentores do poder possuem de informar sobre os seus atos, há também a imposição de penalidade, caso os deveres não sejam cumpridos. Entretanto, essa capacidade de sanção presente na proposta de Schedler (1999), “[...] **depende do desenho institucional**, pois este pode ou não permitir que os responsáveis, ao não cumprirem suas obrigações, possam ser punidos por seus atos (sendo inclusive afastados das funções do Estado).”. Além disso, o autor

considera que a prestação de contas é frágil se não houver de fato a possibilidade de sanção. (MACHADO, 2012, p. 41, grifo nosso).

A teoria de Schedler (1999) reforça a teoria de Madson (1994), autor que compreende que

[...] o poder não pode ser controlado no sentido estrito, visto que a demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder. Nem tudo está acessível à observação direta nos processos políticos, muitas vezes há barreiras às informações. Sugere a distinção de responsabilidade no sentido lato e no sentido estrito, buscando apontar quem é *accountable* para quê e para quem. (MACHADO, 2012, p. 1).

Schedler também assinala vulnerabilidade nesta categoria quando afirma que há uma desigualdade na relação vertical, tendo em vista que “[...] o modelo de verticalidade em questão baseia-se no poder clássico, em que seria difícil alguém num poder superior submeter-se a alguém em poder inferior.” (MACHADO, 2012, p. 48).

Para Schedler (1999), a ambivalência etimológica da ideia de *accountability* acaba deixando o conceito amplo e a construção da definição radial do autor é realizada a partir dessa ambivalência. (CORREA, 2018). Nesse sentido,

A raiz semântica do termo *account* tem originalmente duas conotações: a primeira, *financial accounts*, tem a ver com contas, ou seja, informações detalhadas de acordo com certos padrões de classificação e precisão que as tornam compreensíveis e confiáveis, mesmo para quem não pertence ao grupo da qual se originou. A segunda, *narrative accounts*, remete a contos ou histórias que buscam legitimar uma situação e que tem como finalidade mostrá-la como resultado de um conjunto de desdobramentos anteriores, tornando-o menos grave ou mais suportável. Sendo assim, enquanto a primeira conotação carrega um caráter informacional, a segunda lhe empresta um caráter discursivo. (CORREA, 2018, p. 32).

Partindo dessa constatação, Schedler (1999), de acordo com Correa (2018), concentra o aspecto informacional e discursivo na primeira dimensão (*answerability*) “Isso significa que, nesta dimensão do constructo, estão abarcadas todas as obrigações que os agentes públicos têm não apenas de informar o que fazem, como também de explicar e justificar o que estão fazendo.” (CORREA, 2018, p. 32).

Na segunda dimensão, Schedler (1999) adiciona a ideia de *enforcement*, “[...] que pode ser entendida como capacidade de execução, de outra forma, a capacidade que os agentes públicos têm de manter *accountable* outros agentes e agências públicas, através da imposição de sanções àqueles que violarem seus deveres.” (CORREA, 2018, p. 32).

Dessa forma, Schedler constrói o conceito de *accountability* radial partindo de uma dimensão vista como a qualidade esperada dos agentes controlados e, a segunda dimensão, pautada na capacidade daqueles que controlam. A *accountability* radial

[...] trata do controle do poder de governantes e agentes públicos se utilizando de três formas para prevenir e corrigir abusos: o primeiro, obrigando-os a exercer o poder de forma transparente; o segundo, forçando-os a se justificar pelos seus atos (*answerability*); e o terceiro, submetendo-os à ameaça de sanções (*enforcement*). (CORREA, 2018, p. 32).

De acordo com Correa (2018), Schedler, ao focar na precisão do conceito “[...] consegue, de forma abrangente, introduzir em seu domínio conceitual um variado número de objetos que já estavam compreendidos no âmbito dos mecanismos de *accountability* pela literatura.” Entretanto, “[...] justamente dessa amplitude vão surgir divergências conceituais que apelam a um maior ou menor rigor em relação ao que o conceito deve abarcar como mecanismo de *accountability* em pesquisas.” (CORREA, 2018, p. 32-33).

As disputas conceituais em torno dos critérios de *accountability* discutidas por Mainwaring (2003) também são trazidas à baila no trabalho de Correa (2018).

O autor “[...] tipifica as cinco áreas de disputa conceitual existentes na literatura original sobre *accountability*: institucionalização, observância, sanções, tipos de relação e *locus* de atuação.” (CORREA, 2018, p. 33).

A primeira área “[...] diz respeito à necessidade de institucionalização ou não desses mecanismos [...]”; a observância⁸ “[...] discute se o controle de *accountability* deve se ater à observância da lei ou se pode abarcar obrigações mais amplas [...]”; as sanções estão relacionadas “[...] com as possibilidades de aplicação e com a natureza das sanções [...]”; os tipos de relação estão associadas “[...] com a natureza das relações existentes entre controladores e controlados [...]” e o *locus* de atuação se relaciona à “[...] atuação do agente controlador.” (CORREA, 2018, p. 33).

Sobre a divergência conceitual que gira em torno das sanções, o pesquisador assinala que esta é introduzida por Schedler (1999),

[...] que justapõe, por analogia, todos os mecanismos de prestação de contas existentes na sociedade ao padrão existente nos sistemas eleitorais de representação, incluindo,

⁸ No que tange à observância, se discute se “[...] os mecanismos de *accountability* devem se restringir a violações legais, pré-determinadas, ou se devem abranger outras formas, como o não cumprimento de metas políticas, por exemplo.” (CORREA, 2018, p. 35). Nessa fonte de discordância, temos “[...] Kenney (2003) e O'Donnell (1998) [que] defendem uma abordagem em que os mecanismos de *accountability* não-eleitorais foquem no controle e fiscalização de autoridades, agentes e agências públicas no que diz respeito à observância da lei.” (CORREA, 2018, p. 33). Entretanto, ressalta Correa (2018) que pesquisadores como Prezeworski (2001), Schedler (1999), Mainwaring (2003), Moreno & colaboradores (2003), Abrucio & Loureiro (2005) e do Centro Latino Americano de Administração e desenvolvimento – CLAD (1998) “[...] atuam na linha entre *accountability* democrática e a reforma do Estado defendem uma abrangência maior [...]” e “[...] entendem que o processo de controle e fiscalização precisa enquadrar questões políticas mais amplas, como o desempenho em políticas públicas e programas governamentais, por exemplo.” (CORREA, 2018, p. 34).

assim, em seu conceito, a necessidade de sanções à exigência de responsividade pelos agentes controlados. (CORREA, 2018, p. 34).

Esse posicionamento de Schedler (1999), de acordo com Correa (2018, p. 34) “[...] coloca em questão a capacidade de atores sem *enforcement* para manter relações eficazes de *accountability* ao longo do tempo.”.

Ao discutir as dimensões da *accountability* de O’Donnell (1998), Correa (2018) traz a explicação de que Schedler (1999), em sua definição de *accountability* assinala que em sentido estrito, o conceito se refere aos governantes e em sentido amplo, se refere “[...] à qualquer autoridade pública constituída, por meio de eleições ou não, que recebe para exercer alguma função em nome da sociedade.” (CORREA, 2018, p. 36). Essa definição de Schedler (1999), de acordo com Correa (2018) torna possível a definição de diversos subtipos de *accountability*. A amplitude conceitual é proposta pelo autor, a partir da distinção do conceito de O’Donnell (1998).

Cabe ressaltar que Schedler não ignora “[...] as possíveis limitações na capacidade de agentes exigirem prestação de contas de outros do mesmo nível ou mais altos [...]”, buscando “[...] relativizar a ideia de igualdade, que o conceito de *accountability* horizontal de O’Donnell faz supor, por uma ideia de equivalência aproximada.” (CORREA, 2018, p. 38).

Nesse sentido, o autor, mesmo observando os paradoxos da *accountability* horizontal, compreende que é inútil entender literalmente as relações dessa dimensão e “Propõe ser mais produtivo aplica-la em termos de independência relativa da parte que cobra em relação à parte que presta contas, restringindo-a apenas às decisões relacionadas ao âmbito específico de competência do agente controlador.” (CORREA, 2018, p. 38). Dessa forma,

[...] ambas as partes, ao menos idealmente, formam poderes autônomos que não têm, necessariamente, relação de subordinação ou superioridade formal entre elas, pressupondo uma divisão *a priori* de poderes de atuação, em uma diferenciação funcional interna ao Estado. (CORREA, 2018, p. 38).

A visão de Pastor (1999), de acordo com Correa (2018) é próxima à visão de Schedler. O autor discute a existência de uma terceira dimensão de *accountability* na atuação de organismos internacionais. “Ele afirma que as disputas intraestatais pela não usurpação de poderes são os reais mecanismos de *accountability* horizontal.” (CORREA, 2018, p. 38).

Correa (2018, p. 39) esclarece que a visão de Pastor (1999) “[...] identifica na lógica dos *checks and balances* a essência de um mecanismo de *accountability*, tendo na realização das eleições o ponto de intersecção entre os dois eixos dimensionais de O’Donnell.”

Na perspectiva de Fearon (1999)

[...] uma pessoa A é *accountable* para uma pessoa B se duas condições forem atendidas, quais sejam: há o entendimento de que A é obrigado a agir, de alguma forma, em nome de B; e B é capacitado, por força de regras, para sancionar ou recompensar A pelo seu desempenho ou performance nas atividades. (KADZERSKI, 2017, p. 33).

Já para Akutsu (2002), o termo “[...] engloba o dever de transparência, de publicação de atos públicos e de propiciar a participação da população nos processos das tomadas de decisões.” (KADZERSKI, 2017, p. 33). Aos deveres Machado (2012) acrescenta a possibilidade de sanção.

Mota (2006), que traz subsídios para discussão nas pesquisas de Kadzerski (2017) e Correa (2018), “[...] adverte que a indefinição que cobre o conceito pode obscurecer o debate acerca dele em discussões na seara política.” (KADZERSKI, 2017, p. 32).

De acordo com Correa (2018), Mota (2006) traz uma discussão sobre a não equivalência dos conceitos de *check and balances* e *accountability* horizontal.

Para a autora, a única coisa em comum entre ambos é o fato de serem mecanismos de controle, construídos a partir de interesses divergentes. Enquanto o primeiro conceito é originalmente forjado com o objetivo de controlar a influência popular no jogo político, o segundo surge como meio de controle dos cidadãos em relação aos agentes públicos. Ela defende, ainda, que *accountability* é uma relação em que a assimetria é presumida, na qual os sujeitos ativos da *accountability* direta são os cidadãos e os sujeitos ativos da *accountability* indireta podem ser tanto os representantes eleitos, quanto as instituições revestidas de poder para tal. Já os agentes passivos da *accountability* são aqueles incumbidos do exercício de alguma função pública. (CORREA, 2018, p. 38).

Moreno & colaboradores (2003) concordam com a ideia de Mota (2006) defendendo que “[...] relações institucionais de natureza horizontal entre agências e agentes públicos dentro do Estado não se constituem em verdadeiras relações de *accountability*.”. (CORREA, 2018, p. 38). Ao utilizar o exemplo dos *checks and balances* dos governos presidenciais, os autores vão defender

[...] que o Executivo e Legislativo recebem suas delegações de um único principal, o eleitorado, e, neste caso, nenhum dos dois se responsabilizam pelo que o outro faz, embora se envolvam em trocas horizontais, isto é, trocas realizadas por agentes que compartilham de áreas de atuação ou que desempenham tarefas sobrepostas, com o objetivo de contrabalançar as ambições de ambos. Destarte, estas trocas horizontais não devem ser confundidas com relações de *accountability*. (CORREA, 2018, p. 39).

Correa (2018) esclarece ainda que os autores acima mencionados compreendem que a problemática que envolve o conceito de O'Donnell não se restringe à utilização dos termos, mas na visão de que é possível o estabelecimento de relações de *accountability* horizontal, tendo em vista que esse conceito traz implícita a ideia de equanimidade entre controlador e controlado, o que, para os autores, não se aplica na prática.

O'Donnell (1998) se defende

[...] acusando seus críticos de terem tido uma compreensão equivocada dos termos. No seu ponto de vista, a metáfora espacial de *accountability* serve apenas para ilustrar a posição do agente de controle em relação ao Estado, não considerando nenhuma relação hierárquica entre agente de controle e agente controlado. (CORREA, 2018, p. 40).

A resposta de O'Donnell, de acordo com Correa (2018, p. 40), soluciona parcialmente as questões relacionadas à horizontalidade, compreendida como relações de poder, “[...] embora a questão do *locus* de atuação dos agentes de controle permaneça como fonte de contestação por diversos autores [...]”, como por exemplo, Schmitter (1999), Shutgart & colaboradores (2003) e Smulovitz & Peruzzotti (2003), “[...] que contestam a limitação implícita na visão de que apenas agentes localizados dentro da estrutura do Estado teriam capacidade de exigir prestação de contas, e questionam o lugar dos mecanismos de *accountability* não eleitorais provenientes da sociedade.” (CORREA, 2018, p. 40).

Nesse sentido, Schmitter (1999) trabalha com a proposta da *accountability* oblíqua ou diagonal, que seria uma categoria intermediária, com o objetivo de “[...] complementar a metáfora espacial de O'Donnell, uma vez que a restrição da relação de *accountability* à atuação de agências estatais limitaria a utilidade do conceito.” (CORREA, 2018, p. 40). Dessa forma, o autor parte da defesa de que

[...] há razões suficientes para acreditar que as agências estatais tendem a conspirar em nome de interesses corporativos de burocracia estatal e, por isso, não conviria ignorar a possibilidade de agentes não estatais desempenharem as mesmas funções de controle, elencando sindicatos, associações comerciais, corporações profissionais, movimentos sociais, organizações não governamentais e até mesmo empresas. (CORREA, 2018, p. 40).

Essas ideias são rechaçadas por O'Donnell, que possui o entendimento de que “[...] não trataria de uma noção de *accountability* expandida, mas sim do próprio exercício da *accountability* vertical, para além das eleições regulares.” (CORREA, 2018, p. 40).

Smulovitz & Peruzzotti (2003), partem desse pressuposto para construir o conceito de *accountability* social no sentido complementar a *accountability* vertical, dispensando a necessidade da dimensão diagonal de *accountability*.

Para tal, incluem, dentro do conceito, todos os mecanismos não eleitorais de pressão por parte dos cidadãos e das organizações da sociedade sobre os governos eleitos, e de ativação de instâncias formais de *accountability* horizontal para fins de interesses coletivos. Nesse subconjunto de iniciativas, estaria incluído todo o repertório de ações e recursos que se somam aos instrumentos clássicos de controle eleitoral e legal do governo, e que se relacionam com diferentes iniciativas com o objetivo de supervisionar o comportamento de funcionários e de agências públicas, de denunciar e expor casos de violação legal ou de corrupção por parte de autoridades constituídas, além do exercício de pressão sobre as agências de controle responsáveis por desenvolverem investigações e por impor sanções correspondentes. (CORREA, 2018, p. 40-41).

A abordagem da *accountability* eleitoral e societal, de Peruzzotti e Smulovitz (2000), Smulovitz (2001) e Smulovitz & Peruzzotti (2003) é trabalhada nas pesquisas de Wathier (2013), Machado (2012), Correa (2018) e Kadzinski (2017).

De acordo com Wathier (2013), Peruzzotti e Smulovitz (2000) se dedicaram a “[...] distinguir elementos da *accountability* vertical de O’Donnell (1998) [...]” e,

[...] com isso, dividem-na em eleitoral e agrupam as demais formas no conceito de *societal accountability*, definida como um mecanismo de controle não eleitoral, que se utiliza de instrumentos institucionais e não institucionais, e inclui as denúncias de mídia, a participação social em instâncias de controle e as ações que atores que não estão na máquina estatal podem mover contra agentes públicos. (WATHIER, 2013, p. 35).

Dessa forma, Peruzzotti e Smulovitz (2000) compreendem que

[...] enquanto o espaço eleitoral é onde os cidadãos exercem, individualmente sua participação, a *accountability* societal refere-se especialmente à ação coletiva e da mídia. Com isso, esses autores têm o mérito de invadir um espaço onde as ações são ainda mais difusas e cuja mensuração dos impactos é ainda mais desafiadora. (WATHIER, 2013, p. 36).

Para Wathier (2013, p. 36), “É exatamente por isso que a grande crítica à viabilidade de estudo do conceito proposto reside na carência ou imprecisão do elemento sancionador que esse tipo de *accountability* pode evidenciar e, ainda quanto à adequação das penalidades aplicadas.”

A abordagem de Smulovitz e Peruzzotti (2001) considerada mais ampla e participativa (*accountability* social) também é discutida na tese de Machado (2012). De acordo com Machado (2012, p. 42) a *accountability* social é um “[...] importante mecanismo situado na categoria vertical e necessário em regimes democráticos.” E está relacionada “[...] à participação da sociedade no exercício do controle da gestão pública. É o caso dos conselhos de controle social em vários setores das políticas públicas [...]”.

Importante ressaltar que “A *accountability* social utiliza-se de canais institucionais e não institucionais, seja por determinação legal (através de conselhos de controle social criados legalmente, por exemplo), denúncias de controle ou denúncias na mídia.”. (MACHADO, 2012, p. 42).

De acordo com Correa (2018), Smulovitz & Peruzzotti (2003), assim como Grant & Keohane (2005)

[...] chamam atenção para o fato de que, nas democracias contemporâneas, sanções não precisam se limitar a formas legais ou institucionalizadas de penalidade, podendo a dimensão simbólica se tornar moeda importante para a construção de mecanismos de *accountability* através, a título de exemplo, de sanções políticas e danos à reputação ou à credibilidade dos agentes. (CORREA, 2018, p. 34-35).

Esses autores

[...] identificam sete tipos distintos de mecanismos de *accountability* separados em dois grandes grupos: os que dependem de delegação/representação – *accountability* hierárquico, de supervisão, fiscal e legal – e os que envolvem participação – *accountability* por pares, de mercado, de reputação. (CORREA, 2018, p. 42).

No primeiro grupo, que trata dos mecanismos delegativos, Grant & Keohane (2005) incluem a *accountability* hierárquica, que “[...] se refere às relações de subordinação e autoridade existentes dentro das instituições burocráticas e de governo [...]”; *accountability* de supervisão, que “[...] diz respeito às relações que envolvem instituições públicas, em que uma atua como principal em relação à outra ou às demais agências [...]”; *accountability* fiscal, que “[...] engloba mecanismos que envolvem responsabilização de agentes públicos pelo uso de recursos financeiros [...]” e *accountability* legal, que “[...] diz respeito à exigência de que instituições se submetam às regras e se disponibilizem a justificar suas ações.” (CORREA, 2018, p. 42).

No segundo grupo, que trata dos mecanismos participativos, Grant & Keohane (2005) elencam a *accountability* de mercado, que “[...] se refere à influência de consumidores e/ou investidores em todo, ou em parte, de um dado mercado [...]”, a *accountability* por pares, que “[...] se refere à avaliação mútua de instituições ou agentes com finalidades semelhantes [...]” e a *accountability* de reputação, que está relacionada à “[...] exposição pública dos agentes e está, em sua essência, conectada com todas as demais formas de *accountability* anteriores.” (CORREA, 2018, p. 42).

Sobre o desmonte da reputação com a exposição pública, Schedler (2004) compreende que esta “[...] é uma ferramenta eficaz para fazer funcionar a *accountability* política, mas destaca que só isso não é suficiente em casos de inobservâncias da lei, como corrupção e violação de direitos humanos, quando é necessário que os agentes imponham sanções legais.” (CORREA, 2018, p. 35).

Outro autor trazido por Correa (2018) para discutir a discordância conceitual relacionada às sanções é Brinkerhoff (2001), autor que “[...] concorda que a falta de *enforcement* diminui significativamente a eficácia da *accountability*, resultando naquilo que chama de *soft sanctions* ou sanções suaves.” (CORREA, 2018, p. 35).

Brinkerhoff (2001) argumenta que a literatura da *accountability*, adota a compreensão expandida de instrumentos de sanção, “[...] pensada a partir de modelos de incentivos que se destinem a recompensar boas atitudes e/ou impedir maus comportamentos dos agentes públicos.” (CORREA, 2018, p. 35). Por trás desse novo posicionamento,

[...] **pesquisadores interessados** em políticas públicas ou **na reforma do Estado** podem integrar, na discussão, **perspectivas de *accountability*** que até então não

estavam abarcadas na teoria original e que envolvem **avaliação de desempenho, divulgação pública dos resultados, bonificação, mecanismos de competição e escolha dos serviços públicos por parte do cidadão, bem no espírito das reformas estruturais e educacionais** levadas a cabo nos últimos tempos. (CORREA, 2018, p, 35, grifo nosso).

De acordo com Correa (2018), Brinkerhoff (2001) tenta “[...] aplicar o conceito ao tema da eficácia na provisão dos serviços públicos e políticas governamentais [...]” buscando “[...] dar um tratamento menos estanque às dimensões políticas e burocráticas.”. (CORREA, 2018, p. 41). Nesse sentido, a proposta de Brinkerhoff (2001) possui a compreensão de que a primeira dimensão (democrática, política) “[...] sustenta a própria medida de qualidade da democracia necessária para tornar os sistemas democráticos sustentáveis.”. Entretanto, “[...] para além de tornar os agentes públicos *accountables*, [...]” é necessário acrescentar a essa dimensão, “[...] o entendimento de que é preciso englobar também a máquina administrativa de governo, pela qual líderes políticos eleitos direcionam políticas com o objetivo de alcançar o interesse público.” (CORREA, 2018, p. 41-42).

A segunda dimensão (financeira) é vinculada pelo autor “[...] ao controle e monitoramento dos recursos que sustentam a máquina administrativa do governo, sempre com foco nos objetos previstos e em conformidade com procedimentos adequados e transparentes.” (CORREA, 2018, p. 42).

A terceira dimensão (performance) proposta por Brinkerhoff (2001), “[...] conecta a utilização de recursos com a consecução do mandato, para o caso de dirigentes eleitos, ou resultados esperados, para o caso de oficiais públicos.”. Essa dimensão trata da “[...] eficácia do serviço público e do alcance de metas vinculadas ao interesse coletivo.” (CORREA, 2018, p. 42).

As fontes de disputa conceitual que tratam dos tipos de relação (natureza das relações existentes entre controladores e controlados) e com o *locus* de atuação (atuação do agente controlador) “[...] estão interligadas e dizem respeito ao modelo analítico que deve ser aplicado à compreensão dos mecanismos de *accountability*.” (CORREA, 2018, p. 35).

A esse respeito, as divergências estão relacionadas ao uso de um modelo mínimo de entendimento pautado na Teoria da Agência.

Moreno & colaboradores (2003) e Przeworski (2001) propõem um modelo de *accountability* restrito a relações do tipo principal-agente, isto é, relacionamentos em que um ator principal comissiona um agente para fazer algo em seu nome, detendo o direito de retirar a autoridade delegada condicionalmente. Nesse sentido, alguns autores costumam considerar, também, que somente o principal desta relação pode atuar como agente de *accountability*, excluindo as demais agências de supervisão e controle independentes que tenham papel de fiscalização sobre outras agências. (CORREA, 2018, p. 35).

Essa visão restritiva é motivo de questionamentos para alguns autores, que possuem a compreensão de que há necessidade de “[...] abarcar questões mais amplas, considerando que o principal é apenas um subconjunto dos agentes possíveis de *accountability*.” Como exemplo, temos Kenney (2003), O’Donnell (2003) e Mainwaring (2003), que “[...] argumentam que nem todas as relações de *accountability* precisam envolver, necessariamente, um principal com capacidade de demitir um agente.”, tendo em vista que

[...] as relações de *accountability* acontecem quando um agente ou agência é formalmente *accountable* perante outro ator, o que inclui agências de fiscalização, ouvidores e judiciário encarregados de supervisionar ou sancionar agentes públicos para o exercício de suas funções.” (CORREA, 2018, p. 36).

Sobre o *locus* de controle, última divergência entre os autores, constatada por Correa (2018), é trazida por Brinkerhoff (2001) e “[...] diz respeito à posição relativa que os agentes ocupam dentro de um determinado sistema de governança.”, o que, de acordo com a pesquisadora, “[...] também tem sido uma das formas de classificação mais utilizadas na literatura sobre *accountability*, porque busca diferenciar os mecanismos de acordo com a posição relativa dos agentes de controle em relação ao Estado.” (CORREA, 2018, p. 36). Essa discussão se origina das propostas de O’Donnell do final da década de 1990, que abrem a discussão sobre *accountability*. (CORREA, 2018).

De acordo com Kadzinski (2017), mesmo O’Donnell (1998) “[...] com sua conceituação do termo *accountability* no contexto da formalidade institucional, enfatiza a importância do conceito proposto por Smulovtz y Peruzzotti (2002) acerca de uma *accountability* vertical não eleitoral, denominada de *accountability* societal [...]”, que possui o foco nas “[...] ações de agentes da sociedade civil que visam investigar e expor abusos cometidos por agentes públicos, com sanções simbólicas, em vez de sanções legais [...]” e que “[...] poderiam ter consequências materiais pela capacidade de fazer soar o alarme que ativa processos *accountability* horizontal ou eleitoral.” (KADZERSKI, 2017, p. 46).

Lopes (2013) também abarca em sua pesquisa a *accountability* social, que para pesquisadora é

[...] resultado da formação de organizações no seio da sociedade civil que se utilizam das mídias para pressionar os governos não apenas no período eleitoral – no qual se restringe o *accountability* vertical – mas durante o processo mesmo de planejamento e implantação das políticas públicas. (LOPES, 2013, p. 34)

Ao se apoiar na tese de Koslinski (2007), Lopes (2013) assinala que a *accountability* social não é reduzido a Organizações não Governamentais, mas que pode ser feito por cidadão não associados formalmente. Esse tipo de *accountability* é a que passaria a ter relevância na

sociedade moderna, diferentemente da teoria tradicional o *accountability* era exercido pelo cidadão por meio do voto. (LOPES, 2013).

Kadzinski (2017) aponta em sua pesquisa a concepção de *accountability* de Raupp (2011). Seus estudos apontam a existência de três níveis de *accountability*: “[...] o nível mais restrito compreende somente aqueles mecanismos de *accountability* formais e institucionalizados;” um nível mais abrangente, que “[...] considera o controle exercido pela sociedade civil;” e o terceiro nível que é o mais amplo e permite qualquer relação de controle sobre os agentes públicos e pode exigir responsabilização. (KADZERSKI, 2017, p. 39).

Moreno, Crisp e Shugart (2003) também tratam da divisão de O’Donnell questionando a *accountability* horizontal. Esses autores, de acordo com Machado (2012, p. 48),

Argumentam que não poderá haver controle entre representantes do mesmo grau hierárquico ou mesmo nível de atuação, ou seja, entre os iguais. Segundo eles somente se justifica nas relações principal-agente, que ocorre de modo vertical, isto é, o eleitor e seu eleito. Consideram que uma relação de *accountability* só existe quando é possível impor sanções, e que apenas entre os desiguais estas sanções poderão de fato ocorrer. Afirmam que o que é possível nas relações entre poderes independentes são trocas na forma de superintendências (supervisão) sem os mecanismos de sanções da *accountability*.

Na mesma direção de Moreno, Crisp e Shugart (2003), Kenney (2003) também discute a concepção de *accountability* horizontal de O’Donnell (MACHADO, 2012; CORREA, 2018). Esse estudioso busca elucidar alguns aspectos dessa categoria, como por exemplo, que “[...] os sujeitos da AH são os agentes públicos e que ela ocorre no âmbito interestatal. Os meios incluem a supervisão, sanção e até o afastamento. Além disso, reforça a compreensão de que a AH alcança atos qualificados como ilegais.” (MACHADO, 2012, p. 48-49).

Ao expor seu ponto de vista, Machado (2012, p. 49) afirma que

É necessário que mecanismos de promoção da *accountability*, sejam eles horizontais ou verticais, atinjam a todos, sobretudo, os mais altos poderes. Esta é uma das fragilidades encontradas em democracias como a brasileira, submetida à razoável grau de corrupção e de ilicitudes nos atos administrativos e legais, assim como em comportamentos considerados antiéticos, mesmo que não previstos como ilícitos.

Para pesquisadora “[...] as dimensões de *accountability* horizontal e vertical (eleitoral) não deveriam prescindir da dimensão da *accountability* social (vertical não eleitoral), no esforço de garantir ética e transparência na gestão pública.” (MACHADO, 2012, p. 49).

Os estudos analisados na tese de Machado (2012) mostram que o conceito de *accountability* apresenta limites e divergências. Entretanto, o que há de comum entre eles é a possibilidade da *accountability* ser um bom indicador de desempenho democrático na administração pública.

De maneira sintética, a pesquisadora assinala que nas três dimensões que apresenta em sua tese (AS, AH, AV) “[...] é possível detectar algumas fragilidades ou limitações à *accountability*: as possibilidades de aplicar as sanções, o desenho institucional, as definições dos mecanismos de *accountability* e o grau de empoderamento da sociedade.” (MACHADO, 2012, p. 49).

Nesse sentido,

A *accountability* expressa a capacidade de manter a sociedade esclarecida e informada dos atos e decisões tomados pelos eleitos e pela burocracia estatal (que devem justificar suas posições e justificar desempenhos nas suas funções, sejam eles bons ou ruins), sendo os agentes públicos passíveis de punições quando seus controladores entenderem que não agiram em conformidade com a lei, o que configura um avanço na construção da *accountability* política. (MACHADO, 2012, p. 49).

De acordo com Machado (2012), Pessanha (2007) que possui uma concepção mais ampla acerca da temática, compreende a *accountability* como o estabelecimento de limites e controle do poder no estado democrático de direito. Nesse sentido,

O autor se refere ao legado do constitucionalismo moderno e da Declaração dos Direitos dos Cidadãos, cujo traço fundamental era o controle dos governantes pelos governados, em que **todos aqueles que exercem cargos ou funções públicas devem estar ao alcance do controle popular**. (MACHADO, 2012, p. 40, grifo nosso).

De acordo com Correa (2018), enquanto Kenney (2003) e Moreno & colaboradores (2003) vão defender que, “[...] para o funcionamento e conteúdo de uma relação de *accountability*, os agentes responsáveis pelo controle precisam deter alguma capacidade de impor sanções aos agentes transgressores [...]”, Schedler (1999) e O'Donnell (1999)

[...] caminham em outra perspectiva e defendem que alguns mecanismos de *accountability* podem se sustentar com base apenas em *answerability*, ou seja, na capacidade dos agentes de controle exigir prestação de contas ou justificativas de ações por parte dos agentes controlados, mesmo que eles próprios não disponham de sanções. (CORREA, 2018, p. 34).

Outro agrupamento feito pelo pesquisador está relacionado à divergência conceitual sobre a necessidade ou não da institucionalização de mecanismos de *accountability*. Nesse sentido, Correa (2018, p. 33) assinala que

O'Donnell (1998), Mainwaring (2003), Moreno & colaboradores (2003), Abrucio e Loureiro (2005) estão entre os analistas que restringem o conceito às relações formalizadas, via instrumento legal ou normativo, nas quais um agente recebe a atribuição de controlar, supervisionar, monitorar e/ou aplicar sanções a outro agente ou agência pública.

Dentre os autores que admitem mecanismos de *accountability* não institucionalizados estão Smulovitz & Peruzzotti (2003) e Keohane (2002). A finalidade de admitir esses mecanismos é a de “[...] abranger agentes da sociedade civil organizada, como por exemplo, a

imprensa e organizações não-governamentais empenhadas em monitorar agentes e serviços públicos.” (CORREA, 2018, p. 33).

De forma semelhante à Grant & Keohane (2005), Isunza (2007), de acordo com Correa (2018, p. 42-43) assinala que

[...] os mecanismos de *accountability* podem ter caráter informativo, quando não implicam em obrigações decisórias; vinculante, quando a incidência conduz a tomar decisões de observância recíproca, impondo obediência ao poder público e aos atores participantes; executiva, quando existe um intercâmbio na provisão de bens e serviços entre os atores sociais de controle e as autoridades públicas.

Nesse sentido, Correa (2018) afirma que “A partir da composição dessas características [...]”, Grant & Keohane (2005)

[...] definem que é possível abarcar inovações democráticas de diversos tipos: modalidades consultivas, opinião pública, transparência e direito à informação e até expedientes de terceirização e transferência de funções públicas e de corresponsabilidade e cogestão.

A definição de *accountability* em três dimensões (*accountability* eleitoral, *accountability* intraestatal, e *accountability* referente às regras impostas pelas leis), defendida por Pó e Abrucio (2006), Abrucio (1997), Abrucio e Loureiro (2004), Abrucio e Loureiro (2005) e Abrucio e Loureiro (2010) é discutida nas pesquisas de Correa (2018), Souza (2016), Rostirola (2014), Ferronato (2014) e Kadzinski (2017).

De acordo com Correa (2018), Abrucio & colaboradores (2010) vão definir a *accountability* em três dimensões: a *accountability* eleitoral, que é “[...] a **garantia da soberania popular** por meio da qual os cidadãos podem punir ou recompensar seus representantes.”, a *accountability* intraestatal, que é “[...] o **controle institucional** durante o mandato [...]” e a terceira dimensão, que “[...] se refere às **regras estatais intemporais**, pelas quais o poder governamental é limitado por um conjunto de regras e garantias dos direitos individuais e coletivos propostos por representantes a partir de leis que não podem ser alteradas ao sabor do governante [...]” (CORREA, 2018, p. 43, grifo nosso).

De acordo com Kadzinski (2017), Abrucio e Loureiro (2004) contribuem com a ideia de que “[...] a literatura sobre *accountability* [...]” entende normalmente que “[...] o Estado deve ser regido por regras que limitam seu campo de atuação, tendo em vista os direitos da sociedade civil, tanto individuais quanto coletivos.” Enquanto, “Para O’ Donnell (1999), há direitos que não podem ser tomados por nenhum poder, nem mesmo pelo poder do Estado.” (KADZERSKI, 2017, p. 34).

Ao sintetizar as ideias de Abrucio e Loureiro (2004) a respeito da correlação *accountability* e democracia, Kadzinski (2017, p. 36, grifo nosso) assinala que para os referidos autores

[...] **a prática do exercício permanente de *accountability* teria o potencial de elevar a governança** à medida que se amplia a confiança entre Estado e sociedade. Ou seja, de um lado a sociedade consciente e organizada em torno da consecução (participação, controle e avaliação) pelo poder público; de outro, o Estado, disponibilizando informações completas e transparentes, reforçando a prestação de contas e legitimando as políticas públicas. Significa dizer que ambos – Estado e sociedade – assumem responsabilidade sobre o público. Nesse sentido, a *accountability* pode ser considerada uma forma de controle social, pois sujeita o poder público a estruturas formais, devendo o Estado prestar contas e tornar transparentes suas ações.

Na mesma direção de Abrucio e Loureiro (2004), Akutsu e Pinho (2002), compreendem que se a sociedade civil não for organizada os governantes não se sentirão no dever da *accountability*. Sob essa ótica

[...] garantidas as condições, o exercício permanente de *accountability* poderia elevar a governança uma vez que se amplia a confiança entre Estado e sociedade. Ou seja, de um lado a sociedade consciente e organizada pela consecução (participação, controle e avaliação) pelo poder público; de outro, o Estado, disponibilizando informações completas e transparentes, reforçando a prestação de contas e legitimando as políticas públicas. Significa dizer que ambos – Estado e sociedade – assumem responsabilidade sobre o público, decorrendo a atribuição de responsabilização. (KADZERSKI, 2017, p. 40).

Enquanto Abrucio e Loureiro (2004) trazem as ideias acima mencionadas de que o constante exercício da *accountability* aprimoraria a governança, pois ampliaria a confiança entre Estado e sociedade, Lavallo e Isunza Vera (2010) afirmam, em debate sobre inovação democrática, acerca da ambiguidade na relação entre participação e controle social (KADZERSKI, 2017), a partir da argumentação de que

[...] as experiências de inovação democrática foram, predominantemente, desenvolvidas sob a semântica da participação (direta, deliberativa, popular, cidadã), todavia, a vertiginosa difusão da linguagem do controle social tem se sobreposto a ela, disputando parcialmente o próprio sentido da inovação democrática. (KADZERSKI, 2017, p. 36-37).

Compreendemos que as contribuições de Lavallo e Isunza Vera (2010) são valiosas por trazerem à tona o questionamento acerca da ressignificação de termo e conceitos que possuem sua origem na luta pela democracia.

Nesse sentido, os autores assinalam que

Termos usuais na linguagem do controle social – “governança”, “transparência”, “controles democráticos” e “*accountability*” – [...] tornaram-se frequentes não só nos debates da teoria democrática, mas também na linguagem da segunda onda de reformas impulsionada por agências multilaterais e por diversas instituições nos círculos internacionais de formulação de políticas públicas. A coincidência semântica

no uso destes e outros vocábulos [...] pode suscitar [...] suspeita e desconfiança a ponto de ser qualificada como uma “confluência perversa” [...]. (LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p. 23, *apud* KADZERSKI, 2017, p. 37).

Kadzerski (2017) explana em sua pesquisa que na perspectiva democrática, Lavallo e Isunza Vera (2010) “[...] situam a *accountability* cidadã (ativada por cidadãos) ou *accountability* societal (ativada por atores coletivos) como modalidade de controle social particularmente exigente.”. Entretanto, os referidos autores assinalam que “[...] enquanto a *accountability* supõe a existência de controle, a recíproca não é verdadeira, pois nem toda modalidade de controle contempla mecanismos estáveis e reconhecidos de responsividade e sanção consubstanciáveis, na teoria democrática, à ideia *accountability*.” (KADZERSKI, 2017, p. 37).

Como observa Kadzerski (2017), Lavallo e Isunza Vera (2010) trazem o que entendem por primeira geração de literatura sobre *accountability*, que engloba as visões de Guillermo O’Donnell, de Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti e a segunda geração da literatura sobre *accountability*, que traz os conceitos de *accountability* diagonal e transversal, formulados, respectivamente, por Goetz e Jenkins (2001) e Isunza Vera (2002).

Cabe ressaltar que o conceito de diagonal está relacionado ao “[...] envolvimento direto dos cidadãos com instituições públicas ou privadas, mediante mecanismos como iniciativas conjuntas de monitoramento da sociedade civil e estatal ou auditoria cidadã.” (KADZERSKI, 2017, p. 50).

Na mesma direção Correa (2018) traz as contribuições de Vera e Lavallo (2010, 2011). De acordo com o pesquisador, os referidos autores propõem a compreensão de *accountability* “[...] como uma modalidade específica dentro de uma dimensão mais ampla de controle social, cujo funcionamento se baseia em mecanismos, ou seja, automatismos ou operações que se repetem e envolvem reponsividade e sanção.” (CORREA, 2018, p. 41).

Nesse sentido, [Vera e Lavallo (2010, 2011)] trabalham com o conceito de interfaces sociais, em que os controles originários da sociedade podem ser classificados em dois tipos: controle cidadão, realizado por agentes individuais da sociedade; controle societal, efetuado por atores coletivos. Assim, os efeitos e o alcance esperado dos mecanismos de *accountability* podem variar de acordo com as funções propostas na especificação institucional de sua interface, incluindo de formas participativas, pontuais e individualizadas – sistemas de ouvidoria, por exemplo – até a participação coletiva e institucionalizada para tomada de decisões – como plebiscitos e referendos. (CORREA, 2018, p. 41).

De acordo com Kadzerski (2017), Lavallo e Isunza Vera (2010) entendem a *accountability* de uma forma menos rigorosa, compreendendo-a como “[...] um processo de responsabilizar os atores por suas ações, que implica obrigação de resposta, geralmente por meio da submissão das ações.” (KADZERSKI, 2017, p. 37). Entretanto, enquanto esses autores

possuem essa visão da *accountability*, Fox (2006) aposta em uma visão ampla de *accountability*, distinguindo a *accountability* política e a mais ampla que é política de *accountability*. (KADZERSKI, 2017).

Importante salientar que Kadzerski (2017, p. 33-34) assinala ainda que para Laval e Isunza Vera (2011), “Etimologicamente [...] *accountability* quer dizer controlar (avaliar, julgar ou verificar) algo coletivamente, a partir da ação de computar.”, enquanto para Campos (1990), autora de um “[...] trabalho pioneiro da *accountability* na administração pública brasileira [...]” afirma que os “[...] estudos que utilizam o termo *accountability* enfocam fundamentalmente a capacidade de responsabilização das burocracias estatais”. Essa autora está atenta ao caráter de obrigação contido no conceito de *accountability*, com a compreensão de que, subjetivamente, a pessoa, detentora da função pública deve sentir essa responsabilidade, mas, caso não sinta, deverá ser compelida (de fora para dentro), daí a necessidade da *accountability*. (KADZERSKI, 2017).

Miguel (2005) subsidia a tese de Correa (2018), com seu conceito de *accountability* que, em sentido amplo, se refere “[...] ao controle do poder e à necessidade de os agentes públicos, entendidos não apenas como políticos eleitos, mas qualquer pessoa que ocupe função pública, de prestar contas pelos seus atos aos representados e de se submeter à avaliação constante de suas condutas.” (CORREA, 2018, p. 24). Em sentido estrito, está relacionado ao

[...] conjunto de mecanismos institucionais que tentam vincular as ações dos governantes aos interesses dos governados, sendo um instrumento da soberania popular para o controle do mandato em que se submete a discricionariedade dos representantes a obrigações de controle em razão da vontade dos representados. (CORREA, 2018, p. 24-25).

Na mesma direção, as concepções de *accountability* apresentadas na pesquisa de Machado (2012) são divididas entre aquelas que expressam o sentido amplo ou restrito do significado do termo. As concepções que representam um sentido amplo estão, de acordo Machado (2012), no âmbito vertical, horizontal e social, envolve toda atividade pública e a responsabilização é independente da capacidade de sanções; as concepções que representam um sentido restrito do significado da *accountability* são limitadas às transgressões legais, está presente somente na dimensão vertical (entre os desiguais) e a relação se dá somente entre agente e principal. (MACHADO, 2012).

As ideias de autores que questionam a efetividade da *accountability* eleitoral, como Przeworski, Manin e Stokes (s/d); Przeworski (1998; 2001) e Przeworski, Stokes e Manin

(1999)⁹, estão presentes nas pesquisas de Souza (2009), Wathier (2013), kadzerski (2017), Machado (2012) e Correa (2018).

Przeworski, Manin e Stokes *apud* Carneiro (2008) são trazidos para discussão na pesquisa de Souza (2009). Os autores “[...] argumentam que, ainda que o voto seja uma forma democrática de os cidadãos demonstrarem o interesse pelo público, não garante que o representante eleito irá realizar os interesses da população.” (SOUZA, 2009, p. 43-44).

Nesse sentido, Souza (2009, p. 44) assinala que

[...] se a *accountability* vertical é insuficiente, ainda que pelo mecanismo do voto – para garantir certa representatividade – em certa medida, a capacidade de governo do Estado seria então o instrumento de responsabilização governamental, o que nos remete à *accountability* horizontal, cujo conceito foi explanado anteriormente.

A pesquisadora trata ainda de “[...] outra contribuição da *accountability* horizontal, como aspecto da democracia [...]” que “[...], se deve à noção de autoridade política, que deve ter responsabilidade de todos e de cada um no *demos* (palavra grega que significa povo).”. Dessa forma, “[...] os cidadãos em exercício do poder teriam que ter a consciência de que o poder é temporário; as decisões deveriam ser tomadas a fim de favorecer os interesses do povo, pelo bem de todos e nunca observar os interesses pessoais ou setoriais.” (SOUZA, 2009, p. 44).

Diante das explanações, Souza (2009, p. 44) infere que a efetivação da *accountability*

[...] supõe que os recursos humanos e materiais sejam adequadamente alocados de forma que cada ator envolvido na atividade de execução cumpra suas obrigações com responsabilidade. Permite ainda que haja uma participação democrática dos cidadãos nos processos decisórios. Assim, é obrigação da gestão pública prestar contas à sociedade sobre a qualidade dos serviços oferecidos e um direito de quem os recebe conhece-los.

De acordo com Kadzerski (2017), Przeworski, Stokes e Manin (1999), trabalhando a definição de *accountability* no contexto da teoria democrática, examinam “[...] os mecanismos *accountability* característicos dos sistemas democráticos que são suficientes para induzir os representantes a agirem no melhor interesse dos representados.”, entendendo que “[...] a *accountability* ocorre quando os eleitores votam para reter um governante apenas quando ele atua em seu melhor interesse e quando o governante opta por realizar as políticas necessárias para ser reeleito.” (KADZERSKI, 2017, p. 38).

Machado (2012) afirma que Przeworski, Stokes e Manin (1999) “[...] argumentam que na *accountability* vertical descrita por O’Donnell não há dispositivos para que os políticos cumpram suas plataformas políticas depois de serem eleitos.” (MACHADO, 2012, p. 47).

⁹ Cabe ressaltar que o nome de Adam Przeworski foi grafado de maneiras diferentes pelos autores. Neste trabalho optamos pela grafia disponível no texto “Eleições e representação”, de Manin, Przeworski e Stokes (2006).

Nesse sentido,

As informações a respeito dos políticos nem sempre são precisas e não há garantias de processos efetivamente democráticos. Decorre que o controle entre os desiguais é insuficiente, sendo necessários outros mecanismos de controle, seja entre iguais, através do controle mútuo dos poderes e suas instituições controladora, seja através do controle social, presente nas atuais democracias. (MACHADO, 2012, p. 48).

Como já dito anteriormente, Schedler (1999) critica a dimensão vertical da *accountability* (MACHADO, 2012). Entretanto, Machado (2012) compreende que os argumentos de Przeworski, Stokes e Manin (1999) são mais consistentes porque se referem às relações entre desiguais esquematizadas por O'Donnell, como, por exemplo, eleitores e eleitos, contrariamente à relação entre servidores hierárquicos apontada por Schedler.

Para discussão do conceito de *accountability*, Wathier (2013) conta com Przeworski (1998), além de Schedler (1999), Pinho e Sacramento (2009) e Arato (2002), como subsídio teórico e chega à compreensão de que a *accountability*

[...] consiste na relação dialógica entre atores *accountable* e *accounting*, ambos empoderados, sendo que os primeiros detêm o poder de fazer, enquanto os últimos o poder de controlar. Para o exercício da *accountability* é necessário que transitem informações entre estes atores, cuja avaliação poderá levar a sanções impostas pelos *accounting* aos *accountable*. E para que essa avaliação seja adequada é preciso que o lapso temporal entre o exercício do poder e sua avaliação seja pouco extenso. (WATHIER, 2013, p. 30).

Correa (2018) une as contribuições de Przeworski às propostas de Coleman e outros autores, no sentido de refletir acerca de um modelo integrado de *accountability*, que abarque a dimensão da *accountability* democrática e a dimensão da *accountability* educacional, “[...] envolvendo as relações de agência e prestação de contas entre esses múltiplos atores.” (CORREA, 2018, p. 75).

Com a utilização da definição de *accountability* construída ao longo de seu trabalho, Correa (2018) apresenta o que chama de “macroestrutura de relações vigentes entre sociedade e Estado capaz de organizar a maioria das relações de *accountability*” e seus atores partícipes (agentes internos), quais sejam: “I) relações de *accountability* vertical entre entes da sociedade e Estado; II) relações de fiscalização e supervisão mútuas entre governo e agentes burocráticos; III) relações de regulação entre Estado e entes da sociedade.” Essas relações de *accountability* são apresentadas pelo pesquisador de forma sintetizada, conforme Figura 2:

Figura 2 – Relações de *accountability* entre Sociedade e Estado, Governo e Burocracia



Fonte: Correa (2018, p. 75).

A explicação da figura é realizada da seguinte forma pelo pesquisador: os triângulos de cima e de baixo representam as

[...] relações de *accountability* vertical típicas, e podem ser subdivididas em dois tipos: eleitoral e social. A primeira se realiza nas eleições e é um tipo de relação baseado na confiança entre cidadãos e políticos eleitos. Na segunda estão contidos todos os instrumentos não eleitorais que buscam ampliar os mecanismos de controle social sobre os agentes públicos. A *accountability* social engloba formas participativas ou individuais de controle social, como manifestação políticas ou políticas que envolvem mecanismos de saída e voz nos serviços públicos (*school choice*, ouvidorias e assemelhados). Essa segunda vertente envolve ainda formas de controle social executadas por agentes da sociedade civil organizada, como imprensa ou ONGs que monitoram agentes políticos e serviços públicos.

As relações de *accountability* horizontal são representadas pelos triângulos de baixo e,

[...] podem ser de dois tipos, fiscalizatórias, quando os agentes burocráticos institucionalizados controlam os agentes públicos eleitos, e também supervisórias, quando os agentes públicos eleitos, uma vez na condução do governo, supervisionam os agentes burocráticos responsáveis pela prestação de serviços públicos. Essa segunda relação é uma delegação da *accountability* eleitoral, e tem como características próprias uma relação de autoridade disjunta [...] (CORREA, 2018, p. 76).

A seta pontilhada da figura foi utilizada por Correa (2018, p. 76) para representar a “[...] capacidade que o Estado tem de regular e interferir na vida dos agentes privados individuais ou coletivos que integram a sociedade [...]” e está relacionada “[...] com a produção do bem público e é o principal motivo da existência do Estado.”. Nesse sentido, “[...] não é uma relação de *accountability* propriamente dita [...]” e foi definida pelo autor como “[...] relações de regulação entre Estado e sociedade.”.

O pesquisador assinala ainda que os problemas que demandam *accountability* advêm dessa relação, “[...] visto que, os agentes da relação (políticos e burocratas) detêm poder sobre os principais (cidadãos e organizações da sociedade) e isso obviamente reduz seus incentivos para prestarem contas ou para se submeterem ao controle dos primeiros.”. (CORREA, 2018, p. 76).

Após apresentação e explicação da figura, Correa (2018) afirma com base em Przerworski (2006) que o problema interposto neste arranjo é o de como fazer com que os agentes públicos (políticos ou burocráticos) não busquem satisfazer seus próprios interesses, o que coloca em risco os interesses do bem comum. Nesse sentido, o pesquisador elenca os mecanismos de controle que os cidadãos possuem em um regime democrático.

O primeiro deles são as eleições (lógica baseada em relações de confiança), sendo necessário ressaltar que, de acordo com Correa (2018), Schedler (1999) elucida que não há no mundo uma democracia com estabelecimento de mandatos impositivos, portanto, existe uma brecha de liberdade de ação. Entretanto,

Restringir a ação dos agentes políticos não seria uma solução viável, uma vez que a perda de autonomia por parte do agente pode impedi-lo de tomar decisões que gerem a melhor oportunidade possível para os interesses do principal. Isso torna a relação entre eleitores e políticos uma relação agente-principal de confiança por excelência. O papel retrospectivo das eleições através do instituto da reeleição serviria ao propósito de que os cidadãos, bem informados pelas ações pregressas do postulante, decidam pela renovação, ou não, de seus mandatos. (CORREA, 2018, p. 77).

Depois de assumir seus cargos, os políticos eleitos precisam fazer uma “distribuição” de tarefas entre outros agentes, que são os burocratas, derivando daí a segunda relação agente-principal, “[...] que é uma relação de supervisão entre governo e burocracia, baseada numa lógica de autoridade disjunta, em outras palavras, numa relação de subordinação em que os interesses de ambos podem divergir.” (CORREA, 2018, p. 78).

De acordo com o pesquisador, para Przerworski, de modo geral, as instituições “[...] não foram pensadas para manter responsividade direta aos cidadãos [...]” e, por isso, “[...] muitas instituições próprias da burocracia clássica não dispõem de instrumentos que permitam ao seu destinatário, o cidadão, sancionar diretamente as ações dos burocratas [...]”, ou seja, a sanção fica destinada ao voto, com a escolha de políticos comprometidos “[...] com a eficácia dos serviços públicos.” (CORREA, 2018, p. 78).

A estrutura de relações apresentadas, de acordo com pesquisador, passam por tentativas de mudança pelos pressupostos das reformas do Estado, que tentaram reduzir o número de agentes intermediários e aumentar a responsividade dos agentes finais, “[...] como é o caso das propostas de descentralização da prestação do serviço público e da multiplicação de agentes

prestadores [...]”. No campo educacional, são exemplos, as chamadas *school choice*, que “[...] se inspiram em um modelo de competição administrada entre prestadores de serviço [...]” e a “[...] criação de ferramentas que transfiram ao cidadão parte da capacidade de sancionar ou controlar os agentes da burocracia [...]”, que pode ser “[...] através de instrumentos que lhe deem voz ou através de participação, como os sistemas de ouvidoria, *ombudsman*, conselhos de representação na gestão ou modelos autogestionários (como as escolas *charters*).” (CORREA, 2018, p. 78).

O autor ressalta ainda, ancorado nas ideias de Lipsky (2010), Weber (1999) e Arantes & colaboradores (2010) que, assim como no caso dos políticos eleitos, os burocratas também possuem uma margem de discricionariedade e estabilidade, sendo obrigatória a prestação de contas e a justificação de seus atos junto aos governantes e cidadãos, que se realiza “[...] a partir de controles hierárquicos de sua conduta, baseados em relações de subordinação e/ou autoridade.”. Dessa forma, “[...] os controles exercidos pelos governantes, dentro dos parâmetros de uma relação de autoridade disjunta, podem se dar por dois mecanismos distintos: via fiscalização, que chamamos de supervisão, ou via indicadores, que chamamos de monitoramento.” (CORREA, 2018, p. 79).

Com base em Prezerworski (2006), Correa (2018, p. 79) afirma ainda que existe a possibilidade de agentes públicos burocráticos e políticos tentarem se proteger, “[...] rifando os interesses dos cidadãos.”.

Além da situação acima mencionada, o pesquisador afirma, com base em Coleman (2012) e Prezerworski (2006), que é possível também haver casos em que os objetivos dos agentes burocráticos não coincidam com os objetivos dos cidadãos e dos políticos. Nesse sentido, o pesquisador compreende que os burocratas “[...] podem querer maximizar sua autonomia, sua estabilidade e o fortalecimento de laços clientelistas com agentes do governo que lhes permitam a consecução de interesses próprios [...]”, que, em muitos casos, “[...] vão contra os interesses dos cidadãos [...]”, como por exemplo, “[...] dispensa de ponto, aumento do orçamento, dispensa da obrigatoriedade de justificação pelo mau desempenho em relação a certos indicadores, ou prestação de serviços à comunidade [...]”¹⁰. (CORREA, 2018, p. 80).

Uma terceira dificuldade exposta por Correa (2018) está relacionada à definição de critérios específicos que possibilitem afirmar o que é eficácia conforme o serviço público

10 Baseado em Coleman (2012) e Prezerworski (2006), Correa (2018, p. 80) entende que os burocratas possuem “[...] informações privilegiadas em relação aos benefícios e custos de ações específicas de seu serviço ou setor [...]”, podendo “[...] realizar atos difíceis de serem controlados por agentes externos.”. Dessa forma, “[...] se só é possível observar os resultados produzidos coletivamente, alguns membros podem encontrar incentivos para burlar a medição e não cooperar, e, mesmo assim, manter o recebimentos dos benefícios.”

prestado, pois, “Como explicita Coleman (2012), **o serviço só pode ser acompanhado se for possível definir um conjunto de indicadores**, segundo critérios claros, que consigam definir a performance do agente na consecução daquele determinado serviço.”. Nesse sentido, enquanto as empresas privadas dispõem de critérios financeiros para definir sua eficácia, o governo deve trabalhar com interesse público, coletivo e parte dessa dificuldade advém do fato de que “[...] aos **agentes de mercado** dispõem de uma parcela de outros agentes que prestam o mesmo serviço, isto é, da **concorrência**, o que lhes permite **buscar indicadores que balizem sua eficiência**.” (CORREA, 2018, p. 80, grifo nosso).

Dessa forma, o autor assinala, que, por conta disso,

[...] uma das propostas dos reformadores é impor ao serviço público o princípio da competição administrada, quer dizer, da prestação do mesmo serviço público por dois ou mais entes públicos ou privados, afim de comparar índices de eficiência e de garantir melhoria da prestação do serviço público [...] (CORREA, 2018, p. 80).

Entretanto, o pesquisador compreende que os serviços burocráticos trabalham mais com normas pré-estabelecidas do que com incentivos por resultados, o que faz com que os sistemas de supervisão se inclinem

[...] a basear suas decisões em regras rígidas e os agentes julgados conforme o respeito às regras e pela prestação de contas efetuada mediante apresentação de relatórios. Esses sistemas, segundo os reformistas da escola gerencial, tendem a ter pouca eficácia nos controles. Seus altos custos de controle e monitoramento consomem o tempo, que deveria ser utilizado pelos agentes na prestação da atividade fim, em relatórios de prestação de contas. Isso ocorre porque monitorar o esforço individual sairia muito caro, então convém confiar em regras pré-estabelecidas que não permitam aos indivíduos sair dos trilhos. (CORREA, 2018, p. 81).

Além de trazer a problemática que envolve a dificuldade de tradução do termo *accountability* (WATHIER, 2013; KADZERSKI, 2017; LIBANORI, 2015), como já discutido no início deste capítulo, Pinho e Sacramento (2009) assinalam que “[...] o conceito de *accountability* tem sido traduzido no Brasil como um processo de responsabilização (objetiva e subjetiva) e prestação de contas (transparência).” (LIBANORI, 2015, p. 83-84).

Souza (2016) traz as ideias de Pinho e Sacramento (2009) para afirmar que sua tese é conduzida a partir da *accountability* enquanto responsabilização, ou seja, “O seu sentido literal busca aproximar o Estado e os cidadãos de suas responsabilidades para viver bem em sociedade.” Dessa forma, para Pinho e Sacramento (2009), “[...] a palavra *accoutanbility* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público, seja no âmbito privado.” (SOUZA, 2016, p. 84).

Também é mencionada na tese a representação de Pinho e Sacramento (2009) acerca da *accountability*. De acordo com Souza (2016, p. 85), para os autores,

[...] é possível representar [a *accountability*] da seguinte maneira: “A” delega responsabilidade para “B” → “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” → “A” analisa os atos de “B” → feita a análise, “A” premia ou castiga “B”. Assim, o principal objetivo da *accountability* não é eliminar o poder, mas controla-lo.

Campos (1990), autora que alerta para dificuldade de tradução do termo *accountability* para o português (WATHIER, 2013; KADZERSKI, 2017; CORREA, 2018; SOUZA, 2016), como já afirmado no início deste capítulo, também é trazida na pesquisa de Lopes (2013) para auxiliar a responder uma questão bastante interessante, qual seja: “Se responsividade corresponde à ética profissional do indivíduo, o que então seria o *accountability*?”

Para discutir a questão, a pesquisadora se utiliza dos argumentos de Campos (1990) e ressalta que “o *accountability* é uma prática que só existe, e é determinada, em sociedades democráticas.”, ou seja,

[...] é necessária uma sociedade na qual a organização dos cidadãos em grupos seja permitida – e até estimulada – pelo Estado; uma sociedade civil que tenha instrumentos para exercer o controle sobre o aparato governamental; um governo descentralizado que reforce a democracia local, possibilitando que as políticas públicas sejam realizadas de forma mais eficaz e eficiente; precisamos de leis que garantam a transparência das operações públicas; que os valores tradicionais sejam substituídos pelos valores modernos baseados na burocratização (ou imparcialidade; objetividade); e só então, por fim, é possível ter mecanismos que garantam a punição de funcionários e gestores públicos que descumpram os princípios legais estabelecidos. (LOPES, 2013, p. 32).

De acordo com Kadzinski (2017), a perspectiva de Campos (1990) é diferente daquela em que a *accountability* é situada “[...] como uma questão de mecanismos burocráticos de controle que, embora necessário, não é suficiente para garantir um serviço público de acordo com padrões de governo democrático [...]”. (KADZERSKI, 2017, p. 34). Em Campos (1990), a ideia é de que a consciência da população é de suma importância e o controle efetivo advém da cidadania organizada. (KADZERSKI, 2017)

Campos (1999), de acordo com Souza (2016), construiu as ideias de responsabilidade objetiva e subjetiva e trouxe, na década de 1990, o questionamento acerca da possibilidade de traduzir o termo *accountability* para o português. A autora, de acordo com Souza (2016, p. 85) “[...] chegou à conclusão de que na realidade brasileira o conceito estava em processo e que apontava para caminhos importantes para sua consolidação, apesar de ter averiguado limitações políticas e sociais.”

O pesquisador salienta ainda que

[...] a responsabilidade objetiva é exigida de fora e torna necessário o diálogo entre os responsáveis e os responsivos, pois se trata da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra fora de si mesma. As consequências implicam prêmios ou castigos. Por outro lado, a responsabilidade subjetiva, numa visão moderna, está revestida da ideia de que a sanção e a premiação devem ser substituídas pelo sentimento de que cada um faz parte da solução e do problema. Assim, a pessoa exerce a cobrança sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém. (SOUZA, 2016, p. 84.).

Com relação à eficácia da *accountability*, o autor assinala que essa, “[...] precisa ser compreendida em dois tempos complementares: *answerability* e *enforcement*. O primeiro remete à obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos.”; já, o momento de *enforcement*, “[...] expõe a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.”. Para que o processo seja completo, é necessário que os dois tempos sejam articulados. (SOUZA, 2016, p. 85).

Denhardt (2011) é mencionado na pesquisa de Machado (2012). O autor “[...] argumenta que sistemas políticos menos democráticos talvez sejam mais precisos em seus objetivos, menos pluralísticos em seus processos de tomada de decisão e mais negligentes na transparência ou prestação de contas (*accountability*).” Além disso, entende o autor que “[...] a *accountability* tradicional (referindo-se à ação legislativa ou vertical eleitoral) é insuficiente e, por isso, defende a *accountability* democrática.” (MACHADO, 2012, p. 39).

Lopes (2013) traz em sua pesquisa um subcapítulo intitulado “Responsabilidade, responsividade e *accountability*”. De acordo com a pesquisadora, **“A responsabilidade está relacionada com o papel do gestor público dentro de um sistema de normas democráticas.”** Dessa forma, “[...] a responsabilidade é essencial ao equilíbrio do sistema público onde os gestores devem responder a uma autoridade central dentro de um modelo hierárquico de poder e esta autoridade central deve prestar contas à população.” (LOPES, 2013, p. 31, grifo nosso).

Assim como Machado (2012), Lopes (2013), se apoia em Denhardt (2012), para assinalar que a responsabilidade pode ser objetiva e subjetiva, sendo a primeira o *accountability* e a segunda a responsividade.

A responsabilidade subjetiva (responsividade) “É um componente de regulação interna do indivíduo que evoca conceitos como ética profissional, profissionalismo e ética pessoal.”, remetendo “[...] a uma filosofia humanística da administração pública na qual as relações humanas devem ser guiadas pelo senso de justiça e equidade.” (LOPES, 2013, p. 31).

A pesquisadora também explica que há limites na responsividade, isto é “[...] nem todos os burocratas agem de acordo com os princípios democráticos [...]”, sendo necessário “[...]”

garantir a manutenção da responsabilidade interna por mecanismos externos aos indivíduos. ” (LOPES, 2013, p. 31).

Dessa forma, Lopes (2013, p. 33) define *accountability* como “[...] um processo de **controle, avaliação e punição (ou bonificação) do serviço público a fim de garantir a responsabilidade do sistema** mesmo que algum funcionário público não trabalhe individualmente com critérios de responsividade.” (LOPES, 2013, p. 33, grifo nosso).

A necessidade de compreender os tipos de *accountability* na pesquisa de Lopes (2013) se deve ao fato de que em cada tipo o controle é visto de forma diferente e corresponde a interesses diferentes. Para exemplificar, ao trazer as ideias de Rocha (2011), a autora afirma que enquanto a teoria tradicional se preocupa com o controle dos processos (implantação de políticas), a NGP (perspectiva onde estão inseridos os sistemas de avaliação) dá ênfase aos resultados (LOPES, 2013).

A partir da incursão nas teses e dissertações levantadas, no que tange à construção científica do conceito de *accountability*, é possível afirmar que dentre os autores utilizados, O’Donnell se destaca pelo fato de ser recorrente nas pesquisas, ainda que seja para refutação ou complemento de suas ideias por outros autores.

Nesse sentido, destacamos o posicionamento de Schedler que também é recorrente nas pesquisas e critica a dimensão do conceito de *accountability* espacial desenvolvido por O’Donnell.

Destacamos ainda, que os referenciais teóricos utilizados pelos pesquisadores apontam que a *accountability* é imprescindível para as sociedades democráticas e que quanto mais frágeis forem os mecanismos de *accountability*, mais enfraquecida seria a democracia, de forma que emerge a seguinte questão: Em que contexto aflora o conceito de *accountability*?

Dessa forma, na próxima seção nosso esforço estará centrado na investigação, a partir das teses e dissertações levantadas, do contexto histórico e político em que está situado o debate acerca da *accountability* e sua inserção no campo educacional.

2.2 *Accountability*, educação e a emergência do Estado Avaliador no contexto da Nova Gestão Pública

A pesquisa de Rostirola (2014) aponta que “De forma geral, os **fatores que endossam a introdução de mecanismos de *accountability*** no âmbito educacional estão voltados majoritariamente ao **modelo neoliberal de governação** e aos novos preceitos econômicos que impulsionam mudanças na administração pública.” (ROSTIROLA, 2014, p. 76, grifo nosso).

Nesse sentido, apoiada em Pó e Abrucio (2006), a pesquisadora afirma que

A partir da década de 1970, quando países de capitalismo central já adentravam na era da globalização e transnacionalização econômica, o Estado brasileiro deu seus primeiros sinais de crise, culminando na redução das taxas de crescimento econômico. As reformas econômicas, a reestruturação estatal e o advento do neoliberalismo foram as respostas encontradas para sanar a crise que assolava o sistema financeiro da época. (ROSTIROLA, 2014, p. 81).

Para Souza (2016), o surgimento do termo *accountability*, se associa à

[...] realidade inglesa, no final do século XVIII, à **emergência da empresa capitalista cujos fundamentos de gestão se dão de acordo com os parâmetros do sistema capitalista**, que busca reforçar a **competição nos setores públicos e privados** para alcançar altos **padrões de eficiência e eficácia**, assim como modernizar a administração pública e romper até certo ponto com os referenciais tradicionais, patrimonialistas. (SOUZA, 2016, p. 83, grifo nosso).

De acordo com Correa (2018), Miguel (2005) trata da difusão da ideia de *accountability* como um componente imprescindível “[...] para consolidação dos regimes–democráticos modernos.” (CORREA, 2018, p. 25) e, a partir de Mainwaring (2003), afirma que o tema tem sido discutido na agenda política mundial.

Apoiado em Melo (2007), Correa (2018, p. 25) afirma que “Esse fenômeno é parte de um processo mais amplo no qual *accountability* adquire centralidade não só no léxico das Ciências Sociais, mas em diversos meios, tornando-se tema privilegiado no debate sobre arranjos constitucionais e modelos institucionais de governança [...]”, sendo que, no último quarto do século XX, esse crescimento

[...] está relacionado a dois eventos da história recente: a terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994) – um movimento global de transformações de regimes políticos autoritários em democracias que se inicia no final dos anos 1970 – e os ciclos globais de reformas estruturais do Estado, ao longo das décadas de 1980 e 1990. (CORREA, 2018, p. 25).

Com relação à Terceira Onda de Democratização, Correa (2018, p. 25, grifo nosso), com base em Huntington (1994) elucida que

[...] foi um momento histórico no qual o mundo assistiu, em menos de duas décadas, cerca de trinta países passarem de regimes autoritários a democracias. Essa onda de transformações convergiu com o crescente interesse que os autores da teoria democrática demonstravam pelos aspectos domésticos e externos que envolviam a transição de países em regimes autoritários para democracias. **A eficácia na construção de mecanismos de responsabilização tornou-se um desafio para a melhoria da qualidade da democracia nestes países**, elevando a importância de temas como o da qualidade das instituições democráticas e o da confiança.

Depois do período de transição acima mencionado, Correa (2018, p. 25) assinala que “[...] ocorrem dois ciclos globais de reformas estruturais do Estado, sob inspiração neoliberal,

com objetivo de estabilizar e liberalizar a economia em diversos países.”. Esse movimento teve dois momentos particulares:

[...] o primeiro, ao final da década de 1980, tinha como objetivo o enxugamento das estruturas do Estado através de ajustes estruturais e fiscais, a partir de uma visão de Estado mínimo promovido pelo Consenso de Washington. O segundo, nos anos 1990, desloca o foco para a eficiência do Estado e, particularmente, para a reforma administrativa, com fins de adequar o Estado às demandas de desregulamentação financeira exigidas em um mundo globalizado. (CORREA, 2018, p. 26).

Dessa forma, a *accountability* surge como uma preocupação dessa época, ou seja,

O interesse pragmático dos Estados, sufocados pela crise da dívida externa e as altas taxas de inflação, fez com que estes se mobilizassem em torno das reformas, com o objetivo de angariar recursos provenientes de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tais circunstâncias alavancaram o interesse pelo tema da *accountability* nas correntes de estudos vinculadas à Administração Pública e interessadas em estudar o processo de reformas. (CORREA, 2018, p. 26).

Importante ressaltar que, para Correa (2018, p. 26), “Isso não quer dizer que não possa ter havido um interesse genuíno nestes países pelo tema do gerenciamento dos recursos públicos e a preocupação com o ajuste fiscal, mas, de fato, a indexação dos recursos a reformas serviu de incentivo para o aumento do interesse pelo tema.”, sendo que, “Essas reformas tiveram grande peso na definição de *accountability* que acabou vigorando na área da Educação, singularmente nas políticas de responsabilização educacional.”.

Ao trazer as contribuições de Brinkerhoff (2001) e Mota (2006), Correa (2018, p. 28) assinala

[...] que a maioria dos países, ao constituírem sua estrutura jurídico-institucional, se inspiraram em dois grandes modelos jurídicos¹¹: o *common law*, um sistema de normas baseado no direito consuetudinário, de usos e decisões da Corte de Justiça, comum em países de colonização Inglesa; o *civil law* ou código romano, que tem como fonte o direito legislado, usado nos modelos francês, italiano, alemão, espanhol e, inclusive, brasileiro.

O *common law* está calcado na tradição liberal e “[...] teria uma tendência a buscar o equilíbrio em favor do cidadão individual, através dos *checks and balances* externos às agências do Estado.” (CORREA, 2018, p. 29). Dessa forma,

¹¹ Correa (2018, p. 29-30), apoiado em Riggs (1997) salienta que consta também outro grupo de países “[...] que traçaria um longo histórico administrativo a grandes impérios, como o Russo, Chinês e Otomano. Neste caso, as burocracias foram instituídas pela necessidade de garantir aos governantes a manutenção e ampliação de seus domínios.”. Apesar do fato de esses países terem [...] realizado uma transição para formas mais democráticas e liberais de governo [...] há permanências históricas e culturais em suas estruturas administrativas, de elementos cruciais para suas funções antigas [...], o que inibe “[...] o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* modernos ou, em alguns casos, o nascimento de uma sociedade civil forte.” (CORREA, 2018, p. 30).

[...] instituições dessa inspiração combinariam um sistema constitucional que olha tanto para as autoridades quanto para o cidadão, fazendo com que as agências estatais estejam sujeitas a mecanismos de supervisão interna que dependem de salvaguardas processuais e de revisão judicial externa, com o objetivo de limitar o abuso da discricionariedade administrativa. (CORREA, 2018, p. 29).

O *Civil Law* “[...] apelaria ao republicanismo, reforçando a primazia do Estado no trato da coisa pública e a fé nos servidores públicos como decisores imparciais.” Dessa forma,

[...] as estruturas processuais e de *accountability* tenderiam a ser mais internas em determinadas agências, de maneira que a *accountability* é assegurada através de diversos tipos de controle, supervisão ou apelação dentro da própria agência, com poucas salvaguardas processuais externas. E mesmo quando há mecanismos externos, eles tendem a ser orientados hierarquicamente, isto é, na direção das agências de maior poder dentro da administração estatal. (CORREA, 2018, p. 29).

De acordo com Correa (2018), os fatores históricos que podem ter fortalecido o desenvolvimento de instituições pouco *accountables* também são discutidos por Brinkerhoff (2001). Nesse sentido, o pesquisador assinala que

Entre os países em desenvolvimento, por exemplo, haveriam aqueles que carregam uma pesada herança colonial tendendo a ter sistemas de governo que refletem uma *accountability* ascendente, isto é, de baixo para cima, como se caracterizava o sistema de prestação de contas das colônias para a metrópole, cujo reforço de estruturas autoritárias tendem a dominar as agências executoras ao mesmo tempo em que negligenciam estâncias legisladoras, partidos políticos e conselhos locais. (CORREA, 2018, p. 29).

Correa (2018) esclarece ainda que Mota (2006) destaca que mesmo que exista diferenças jurídicas, nas tradições históricas,

[...] é possível encontrar nas constituições nacionais de diversos países, mecanismos de controle dos atos praticados por agentes públicos, que reúnem todos os elementos presentes no conceito de *accountability*, mesmo sem que, para isso, tenha-se utilizado a palavra de origem anglo-saxônica. Um exemplo disso é o fato de que o conteúdo do direito administrativo utilizado na Inglaterra e nos Estados Unidos ser bem menos amplo do que o utilizado em países que adotam um regime jurídico administrativo em que seus funcionários se regem por um código de direito comum. (CORREA, 2018, p. 30).

Como explicitado pelo pesquisador a dificuldade de definição de um conceito compreensível de *accountability*, que atenda as diferentes demandas culturais, decorre das diferentes tradições existentes. Dessa forma, o pesquisador recorreu aos autores da Ciência Política, que definiram um conceito amplo, de maneira que pudesse contemplar os usos atuais. (CORREA, 2018).

De acordo com Correa (2018), Abrucio & colaboradores (2010) compreendem que

[...] a distinção de papéis e responsabilidades entre agentes públicos e burocráticos na realidade não é tão clara e precisa quanto a literatura clássica nos faz pensar, sobretudo em democracias contemporâneas, nas quais burocratas têm cada vez mais participado

de processos de formulação de políticas públicas e nas quais políticos têm buscado justificar suas escolhas a partir de critérios técnicos. (CORREA, 2018, p. 43).

Para o grupo que defende essas ideias, da reforma gerencial emergiu o dirigente público, que não se encaixa no grupo dos políticos eleitos e nem no grupo dos burocratas clássicos. Eles são ocupantes de cargos de alto escalão do governo e possuem grande responsabilidade no desenvolvimento de políticas públicas. “Portanto, não se trata de dois, mas de três atores a controlar por meio de uma variedade de mecanismos que pode ir dos políticos aos burocráticos e gerenciais, podendo inclusive compor um ou mais de um deles.” (CORREA, 2018, p. 43).

Nas pesquisas de Souza (2016) e de Kadzinski (2017) os autores Abrucio e Loureiro (2004) servem de subsídio teórico. Enquanto Souza (2016) afirma a partir dos autores que a *accountability* é o processo que envolve avaliação e responsabilização do agente público, Kadzinski (2017, p. 31) assinala que a referida temática tem sido analisada “[...] no contexto-do movimento de reforma do Estado, verificado no final da década de 70 e início de 80, nos países capitalistas desenvolvidos.”

De acordo com Kadzinski (2017, p. 31), “O conceito de *accountability*, presente nos anos de 1960, nos Estados Unidos, e mais discutido em meados da década de 1970, **emerge atrelado a discussões da administração pública diante da crise do sistema burocrático [...]**” e também “[...] da necessidade da participação da sociedade nos assuntos públicos.” (KADZERSKI, 2017, p. 31, grifo nosso).

A pesquisa de Capocchi (2017) conta com as contribuições de David Figlio e Susanna Loeb (2011) que, de acordo com o pesquisador, “[...] acertadamente, resgatam o modelo teórico do “Problema Agente-Principal” ou Teoria da Agência, em sua apreciação de sistemas de *accountability*.” (CAPOCCHI, 2017, p. 40). Esse modelo que, de acordo com o pesquisador é eficaz, mas não tem aderência acadêmica por ser advindo dos círculos econômicos e da teoria dos jogos

[...] tem suas origens nos anos 1970, com o trabalho de Jensen e Meckling (1976) e versa sobre as dificuldades de conciliar os interesses de um “principal” e seu “agente”, à sombra de informações assimétricas, para selecionar uma remuneração ou incentivo que induzam o agente a se comportar de acordo com as preferências do principal. (CAPOCCHI, 2017, p. 40-41).

Libanori (2015) assinala que “A utilização crescente da *accountability* remonta às décadas de 1980 e 1990, com as experiências realizadas na Inglaterra [...] e nos Estados Unidos [...]” (LIBANORI, 2015, p. 84), países, que de acordo com a pesquisa de Cunha (2015), são os que mais utilizam as políticas de *accountability*.

De acordo com o pesquisador o conceito de *accountability* acompanha as mudanças ocorridas no Estado moderno, que se redefine, saindo da configuração de Estado providência para Estado liberal. No âmbito educacional, a modernização se baseia no uso das novas tecnologias, o que, de acordo com o pesquisador

[...] corresponderia [...] à adoção de um modelo de educação que seria apropriado à nova etapa da civilização globalizada e que exigiria a inserção de um sistema internacionalizado no qual o mundo do trabalho e da produção encontra-se dominado por novas tecnologias, em especial, pelas tecnologias da informação. Daí a tentativa de inserção do Brasil e demais países no sistema produtivo internacional exigir uma **adequação dos sistemas de ensino**, pois se trata de uma mudança no próprio caráter da força de trabalho, que tenderia a ser mais flexível e capaz de se reestruturar constantemente, e atingir os resultados esperados com maior eficiência, **segundo as exigências do cenário internacional**. (LIBANORI, 2015, p. 86, grifo nosso).

Importante salientar as contribuições de Barnard (2001) trazidas por Libanori (2015). O autor compreende que “[...] o conceito de *accountability* é próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe diferenciação entre o público e o privado.” (LIBANORI, 2015, p. 89).

Cabe ressaltar que, de acordo com Libanori (2015), Andrade (2009) defende os sistemas de *accountability*, como o proposto nos EUA, com a justificativa de que haveria redução nos gastos, entretanto, alerta que “[...] é nítida a importância do custo por aluno em um sistema de *accountability* educacional, expondo a educação como gasto público apenas.” (LIBANORI, 2015, p. 90)

Os princípios adotados pela *accountability*, de acordo com o pesquisador são originários dos mecanismos adotados pelo setor privado para realizar o planejamento estratégico e a gestão de resultados. O objetivo é de “[...] garantir uma **eficiência e eficácia na obtenção dos resultados esperados**, com avaliações de desempenho e controle das ações individuais (responsabilização) e a emissão de relatórios.” (LIBANORI, 2015, p. 91, grifo nosso).

Ferronato (2014), ao trabalhar a *accountability* como recurso de gestão assinala, a partir de Afonso (2009), que o referido termo não era comum no campo educacional na década de 1980. Apoiada em Ferrão (2012), a pesquisadora trata da publicação do projeto *No Child Left Act*, dos Estados Unidos de 2011 e menciona que, neste mesmo ano, a Europa passa a considerar a responsabilização e a prestação de contas como princípios para boa governança.

Segundo a pesquisadora, deve-se

[...] reconhecer [...] que as políticas como as referidas têm levado o controle dos resultados escolares a não ficar restrito à lógica burocrática, o que se estende ao modelo de *accountability*, dado envolver sociedade civil, mercado e o próprio Estado, ainda que se devam observar variações à conta de relações de poder, tradições culturais e institucionais. (FERRONATO, 2014, p. 41).

A partir de suas exposições, a autora infere que

[...] a onda crescente de instauração de sistemas de avaliação educacional em muitos países tem ganhado força desde a tendência mobilizada com o caminho trilhado pelas políticas educacionais norte-americana e europeia, conhecidas no final do século passado. Trata-se de uma onda que vem justificada pelo propósito de melhorar a qualidade da educação escolar, para o que concentra esforços em objetivos de *accountability*. (FERRONATO, 2014, p. 41-42).

Na mesma direção de Ferronato (2014), Oliveira (2014) assinala que “Na década de 1980, verifica-se nos Estados Unidos a expansão da reforma educacional baseada em padrões. Este modelo de reforma utiliza a avaliação externa como instrumento no desenvolvimento de políticas voltadas para a melhoria do desempenho das escolas.” (OLIVEIRA, 2014, p. 28).

Os modelos implementados naquele país, “[...] buscam alcançar a eficiência através da descentralização e da competição [...]”, tendo em vista que, “[...] teoricamente, permitiria uma melhor administração dos recursos, e criaria um mercado educacional, dando a possibilidade aos pais de escolherem livremente entre as escolas, levando-as a competir entre si.” (OLIVEIRA, 2014, p. 31). Apoiada nas ideias de Neto (2013), Oliveira (2014) assinala que essas noções vêm sendo “alardeadas” em todo mundo com o objetivo de melhorar a qualidade educacional.

Também no sentido de aproximar a problemática da *accountability* do campo educacional, Rostirola (2014, p. 16, grifo nosso) assinala que

[...] a ***accountability* educacional cinge-se em meio às transformações advindas do processo de globalização e transnacionalização econômica**, abrindo espaço para o **fortalecimento do Estado Avaliador**, ostentado pela implementação da avaliação e responsabilização em virtude do novo papel regulador do Estado no tocante ao campo educacional e da ingerência pautada no modelo gerencial.

O referido trabalho traz um capítulo em que são apresentados os marcos contextuais das políticas de *accountability* na educação. Nesse espaço de discussão, a pesquisadora esclarece que o fortalecimento do Estado Avaliador é impulsionado pela adoção de princípios neoliberais, momento em que “Surgiram medidas que advogavam pela melhoria da qualidade dos serviços públicos [...]” e assim, “[...] o Estado foi chamado a atuar como instância reguladora, principalmente no campo educacional.” (ROSTIROLA, 2014, p. 75).

A pesquisadora assinala que

Foi exatamente nesse contexto de reformas que o Estado Neoliberal foi chamado a redefinir as suas funcionalidades, haja vista as novas demandas criadas pela sociedade de consumo e pela era da globalização. **As principais mudanças no transcurso da década de 1990** estiveram voltadas para as esferas públicas e **referem-se à melhoria da qualidade dos serviços públicos**. É nessa via que, como evidenciado, **o Estado assume preceitos de um Estado Avaliador**, introduzindo políticas de *accountability* também no campo educacional. (ROSTIROLA, 2014, p. 75).

Na mesma direção, Ferronato (2014, p. 35) esclarece que

O Estado que implementa as avaliações externas à escola o faz com justificativas que enaltecem supostas virtudes desses recursos. Dentre as justificativas, além da busca por um padrão de qualidade educacional, figura a necessidade de regular os gastos públicos no setor e de prestar contas à sociedade dos serviços realizados, esta última relacionada à ideia de *accountability*, já muito difundida no meio empresarial e, também, na gestão pública.

Para explicar seu posicionamento, a pesquisadora se apoia em autores como Afonso (2009), que elucida acerca dessa ideia de *accountability* que é “[...] uma perspectiva relacionada à emergência do Estado-avaliador e à chamada *New Public Management*.” (FERRONATO, 2014, p. 35).

Abrucio (1997) também é trazido para o debate. Este autor discorre “[...] sobre tendências de modificação no padrão burocrático weberiano que estão, segundo ele, vinculadas a estruturas pós-burocráticas influenciadas pelo debate acerca do modelo gerencial [...]” (FERRONATO, 2014, p. 35). Além disso, Abrucio (1997) compreende que “[...] o conceito de *accountability*, assim como o de transparência, participação política, equidade constituem **avanços em relação ao modelo gerencial**, ainda que este tenha sido o ponto de partida.” (FERRONATO, 2014, 50, grifo nosso).

Outro ponto importante trazido pela pesquisadora, que novamente se apoia em Afonso (2009) está relacionado à utilização dos resultados dos testes standardizados para aferição da qualidade educacional, tendo em vista que “Por meio da divulgação dos resultados dessas avaliações as escolas são instadas a prestarem contas dos resultados obtidos e, em maior ou menor grau, professores e gestores são responsabilizados pelo mau desempenho dos seus alunos.” (FERRONATO, 2014, p. 36).

De acordo com Kadzinski (2017), Afonso (2009) compreende que nesse contexto de desenvolvimento do Estado-Avaliador, a

[...] definição prévia de objetivos e a quantificação dos resultados constituem aspectos centrais e que determinadas formas de *accountability* em educação evidenciam possuírem como fundamento os resultados dos testes standardizados, processados no âmbito de avaliações externas [...]. (KADZERSKI, 2017, p. 54).

Maroy e Voisin (2013) também contribuem com a discussão da lógica dos Estados Avaliadores. Para os autores, os mecanismos de *accountability* são utilizados de uma forma dura, pautada na gestão por resultados. (KADZERSKI, 2017). Nesses sistemas, “[...] a eficácia do ensino, a redução de desigualdades e o enfrentamento às diferenças de desempenho dos estudantes [...]” são os objetivos expostos. Entretanto, a escola deve chegar aos resultados propostos. (KADZERSKI, 2017, p. 54).

As contribuições de Maroy e Voisin (2013) também se referem às quatro dimensões comuns das políticas de regulação por resultados. “A primeira é que tais políticas impulsionam um novo paradigma político, segundo o qual **a escola deixa de ser concebida como instituição para ser um sistema de produção.**”. Já a segunda dimensão está relacionada aos “[...] **objetivos operacionais** que lhes são característicos [que] são expressos no formato de **dados quantitativos**, de padrões ou referências úteis à **confrontação dos resultados obtidos.**”. Por sua vez, a terceira dimensão está relacionada à **centralidade dos resultados** nas políticas e ao **uso de instrumentos que avaliam** esses resultados e que se constituem “[...] em um leque de elementos técnicos e institucionais que dinamizam diferentes orientações e concepções de avaliação e prestação e contas [...]”. Por último, a quarta dimensão “[...] compreende as **ferramentas de ação pública** que tratam das **consequências** dessas avaliações e da prestação de contas. (KADZERSKI, 2017, p. 55, grifo nosso).

Ao realizarem estudo dos tipos de *accountability* em educação na literatura, Maroy e Voisin (2013) classificaram os trabalhos em duas categorias: a primeira se refere às “[...] tipologias que enfocam os instrumentos mobilizados para a implantação de políticas de prestação de contas (são mais recentes e, sobretudo, vindos dos Estados Unidos);” e a segunda se refere às “[...] tipologias baseadas em princípios normativos com base em diversas tradições da filosofia política – sem que deixem de implicar ferramentas de ação pública [...]” (KADZERSKI, 2017, p. 56).

Na primeira categoria, chamada de *New Accountability* são destacados dois conceitos: o de alinhamento, que se trata do estabelecimento de padrões, alinhamento do currículo e dos mecanismos de *accountability* a esses padrões. O segundo conceito é a capacidade de construção, que se trata da necessidade de melhorar a capacidade de professores e administradores (KADZERSKI, 2017).

No que tange aos modelos normativos de *accountability* partícipes da segunda categoria, kadzerski (2017, p. 58) expõe aqueles apontados por Kogan (1988), quais sejam, “[...] controle público hierárquico, profissional e consumerista [...]” e os trazidos por Leithwood e Earl (2000), que são “[...] profissional, empresarial, mercado/competição e descentralização de poderes de decisão, chamando a atenção para o fato de serem tipologias com o claro limite empírico [...]”.

De acordo com o pesquisador, “Para estes autores, essas tipologias não são suficientes para explicitar as transformações nas formas de *accountability* incidentes na educação, diferente do que oportuniza a abordagem por instrumentos.”. Dessa forma, ressalta Kadzerski (2017, p. 58) que

[...] além de assinalar a possibilidade de as políticas de *accountability* assumirem formas diferentes, a depender de fatores como as realidades nacionais, parece-me importante sublinhar o fato de determinada forma corrente estar marcando a regulação dos sistemas educacionais e nela estar compreendida, igualmente, determinada política de *accountability*.

As considerações finais de kadzerski (2017, p. 111) mostram que:

- “[...] na área da Educação, o debate sobre a prestação de contas, enquanto peça de políticas de *accountability* educacional, tem sido configurado, principalmente, por abordagens que têm por base princípios normativos e a ideia de democracia representativa.”
- “[...] a mobilização dessas abordagens encontra-se associada a leituras críticas acerca de aspectos sintonizados com uma perspectiva de prestação de contas orientada por princípios da eficácia e da eficiência na produção de determinados resultados [...]”

Souza (2009), ao contextualizar os processos de *accountability* nos Estados Unidos, afirma que

Com o governo de Bush (2001-2009), esta orientação foi sustentada e os exames passaram então a ser nacionais com foco na competitividade. Já no governo Clinton (1993-2000), a política objetivou a equidade e a ampliação do acesso ao ensino, além de orientações como a formação profissional, o atendimento ao mercado e a competitividade internacional. (SOUZA, 2009, p. 45).

Souza (2009, p. 44) a partir da compreensão de que a gestão pública possui a obrigação de prestar contas à sociedade a respeito dos serviços que oferece e que a sociedade tem o direito de saber acerca da qualidade desses serviços, considera a educação como bem público, e salienta que esse campo “[...] não foge à regra essa responsabilização por parte dos administradores.” (SOUZA, 2009, p. 44). Além disso, esclarece a pesquisadora que “Esta concepção foi fortalecida na Inglaterra, na década de 80, ao imprimir à educação e aos professores a responsabilidade pelas dificuldades políticas e administrativas enfrentadas pelo país.” (SOUZA, 2009, p. 45).

Apoiada em Freitas (2002), Souza (2009, p. 45) salienta ainda que a busca pelo controle das contas na Inglaterra e nos Estados Unidos (governos Thatcher e Reagan) está inserida em um contexto em que “[...] a *accountability* se apresenta mais como um mecanismo disciplinador e não como um processo de diagnóstico.”

Lopes (2013)¹² considera que a NGP logrou sucesso “[...] pelos países que conseguiram superar a crise ainda no início dos anos 1980, a partir da **adoção de medidas privatizantes e**

¹² Além de discutir acerca das ideias da NGP, a pesquisadora, ao contextualizar seu problema de pesquisa, assinala que a administração pública tradicional é definida como aquela em que “[...] a burocracia deveria se preocupar em implementar de forma técnica as decisões que foram tomadas no nível governamental, de acordo com os princípios

de impulsão da competitividade [...]” fazendo com que “[...] a nova tendência da administração pública se espalhasse pelo mundo.” (LOPES, 2013, p. 29, grifo nosso). De acordo com a autora, a NGP “[...] **surgiu em um contexto de crise**, procurando minimizar os gastos do Estado e ao mesmo tempo maximizar a produtividade do serviço.” (LOPES, 2013, p. 29, grifo nosso).

Kadzinski (2017) assinala que no Brasil, a *accountability* se relaciona com o contexto de redemocratização do país ocorrido na década de 1980, sendo que a CF/1998 apresenta, dentre os princípios contidos no artigo 204, a participação da população na formulação das políticas e controle das ações. (KADZERSKI, 2017).

Destaca-se na dissertação de kadzinski (2017) a inserção dos pressupostos da *New Public Management* que deram espaço aos mecanismos de *accountability*. “Conforme assinala Bresser-Pereira (1998, p. 34), a NGP melhorará a governabilidade à medida que aprofunda os mecanismos democráticos de *accountability*, já que a responsabilização da administração pública perante os cidadãos é aumentada.”. Dessa forma, “[...] consoante a **perspectiva gerencial de accountability** e os pressupostos que lhe dão base, sobressai a lógica de mercado focalizada na **responsabilização dos agentes públicos pelos resultados [...]**” (KADZERSKI, 2017, p. 39, grifo nosso).

De acordo com o pesquisador, o uso do termo *accountability* no campo educacional é mais recente e aparece em documentos de organismos internacionais com os significados de prestação de contas e responsabilização e geralmente estão relacionados às políticas de avaliação de sistemas de educação e de escolas no contexto já mencionado da *New Public Management*. (KADZERSKI, 2017).

Na mesma direção de Kadzinski (2017), Libanori (2015) afirma que, no contexto brasileiro, a adoção de políticas de *accountability* ocorreu paulatinamente a partir da década de 1990 com o uso de avaliações de larga escala e de medidas que possibilitaram “[...] a

democráticos.” (LOPES, 2013, p. 28). Outra corrente trazida pela pesquisadora é a New Public Administration ou “Nova Administração Pública” (NAP) a qual Lopes (2013, p. 28), apoiada em Denhardt (2012) afirma que possuía tendências de esquerda política e que tinha como crítica principal a dicotomia entre política e administração, defendendo que “[...] dada a ineficiência das outras instâncias de gerar políticas capazes de resolver questões sociais e de política externa, também deveriam adicionar a si a competência de *policymaker*.” (LOPES, 2013, p. 28), além de criticarem a ênfase que era dada à eficiência, o que acabava por deixar de lado valores como equidade e participação, que deveriam ser estimados pelos administradores públicos. De acordo com Lopes (2013, p. 29, grifo nosso), “Os teóricos da nova administração pública não trouxeram muitas soluções para as críticas que fizeram.”. E que “Sua maior contribuição foi para o fim da dicotomia entre o fazer político e o fazer administrativo”. (LOPES, 2013, p. 29, grifo nosso).

transparência dos resultados, o estabelecimento dos critérios e padrões mínimos de qualidade, etc.” (LIBANORI, 2015, p. 90). Nessa perspectiva,

[...] Adrião e Garcia (2008) apontam a adoção da *accountability* ou, como traduzido no território nacional, da *responsabilização*, por meio da Reforma do Estado, cujas medidas eram de provocar uma mudança no padrão da gestão burocrática para gerencial, a adoção da descentralização como forma de garantir a eficácia e a eficiência que exigia a modernidade e a promoção de uma funcionalidade à máquina do Estado, adotando o processo de responsabilização, transferência de responsabilização, prestação de contas e transparência. (LIBANORI, 2015, p. 90).

As componentes comuns das políticas de responsabilização, indicadas por Helen Ladd e Arnaldo Zelli (2002) são descritas por Capocchi (2017, p. 41, grifo nosso) da seguinte forma:

Fundamentalmente, há um **currículo** e um padrão de conteúdos conhecido e aceito como pano de fundo ao aprendizado. Também há **consenso** em torno de quais disciplinas e conteúdos desse currículo serão incluídos no sistema de responsabilização, ou seja, **quais componentes curriculares serão amostradas na forma de itens de provas**. Há ferramentas, tecnologias, **processos de medição, confiáveis e válidos**, para aferir o domínio dos alunos sobre o currículo avaliado, e por consequência, há **métodos para medir** quanto as escolas estejam aumentando aprendizados dos seus alunos ou melhorando outras variáveis de interesse da política. Finalmente, há tanto **recompensas ou incentivos positivos** críveis para as escolas e agentes que progridam quanto ameaças de sanções e intervenções para escolas e agentes de baixo desempenho.

Também são trazidos por Capocchi (2017, p. 41, grifo nosso) os eixos em que pode se dar a responsabilização, de acordo com a perspectiva de Linda Darling-Hammond (2004):

No **eixo político, legisladores e conselheiros** de escolas têm que **prestar contas** por suas decisões, periodicamente enfrentando eleições. No **eixo legal**, **escolas** têm que **operar dentro da lei** e cidadãos e contribuintes podem acioná-las em tribunais, caso venham a achar ilegalidades. No **eixo burocrático, procedimentos e regras** promulgados nos níveis federal, estadual ou municipal devem ser seguidos pelas escolas. No **eixo profissional, professores e outros agente educativos têm que seguir determinados padrões de conduta**, obter conhecimento técnico específico ou certificações, pelos quais prestem contas. No **eixo mercadológico, pais e alunos podem vir a escolher cursos ou escolas** que acreditem sejam mais apropriados, à luz dos resultados aferidos e transparentemente divulgados.

Dessa forma, na década de 1990 é iniciado no Brasil o processo de reforma do Aparelho do Estado, arquitetado pelo ministro do MARE por meio do PDRAE, documento que

[...] além propor uma nova forma de administração pública [...] traçou quatro objetivos globais que passariam a reger o Estado brasileiro a partir da sua publicação. O primeiro, voltado ao deslocamento do poder do governo para a governança [...]; o segundo, à limitação do Estado, o que compete à minimização de suas funções haja vista que o diagnóstico apresentado no Plano ilustra a crise do Estado, nos anos pós Constituição Federal, em decorrência dos gastos com serviços públicos; o terceiro, à descentralização administrativa da União para com os Estados e municípios; e, por fim, o quarto, à promoção de parcerias entre União e entes federados, de modo que estes tivessem autonomia nas decisões de caráter regional. (ROSTIROLA, 2014, p. 82).

Para explicar sobre essa nova forma de administração pública, Lopes (2013) se pauta nas ideias de Osborne e Gaebler (1992), autores que falam sobre os dez mandamentos ou princípios da NGP e afirma que

Dentre esses “dez mandamentos, seis incorporam a **noção de governo como uma empresa privada voltada para o mercado**. Valores como empreendedorismo, foco nos resultados e competição eram importantes nessa reforma. A descentralização da máquina burocrática também aparecia como um princípio dessas reformas [...]. (LOPES, 2013, p. 29, grifo nosso).

Ancorada em Castro (2008), Lopes (2013, p. 30), assim como Rostirola (2014) apresenta as características da reforma gerencial proposta por Bresser Pereira, as quais “[...] estão dentro dos mandamentos de Osborne e Gaebler apresentadas por Denhardt, e também estão incorporados nos projetos da UNESCO para a América Latina. Nesse sentido, a autora salienta que “[...] a nova gestão pública foi concretizada em indicações práticas para a gestão das redes escolares na América Latina, tomando como exemplo as reformas implementadas, principalmente na América Latina e nos EUA.”, sendo que “As indicações têm claramente duas bases teóricas: a **teoria da escola eficaz e a administração gerencial**.” (LOPES, 2013, p. 30, grifo nosso).

Ao sintetizar a teoria da escola eficaz, Lopes (2013, p. 30, grifo nosso) assinala que a mesma “[...] defende a autonomia da escola, o foco nas atividades acadêmicas e **coloca a relação entre professor e aluno como o fator intraescolar mais importante na aprendizagem**”. Somado a isso, a pesquisadora aponta que é possível

[...] ver a focalização na participação da sociedade e da família como uma forma de manter o controle social e estímulo para a manutenção de um quase-mercado; as escolas como unidades autônomas capazes de escolher suas próprias estratégias de ensino, o que podemos compreender como um incentivo ao empreendedorismo; e a importância dada a descentralização como um mecanismo que assegura tanto a autonomia das unidades escolares, quanto a criação de redes mais eficientes em termos de participação da comunidade escolar e da sociedade e de avaliação e gestão dos problemas locais. (LOPES, 2013, p. 30).

Importante salientar que Lopes (2013) traz a contribuição de Gültekin (2011) para discorrer sobre as teorias econômicas que foram a base para o desenvolvimento da administração pública, quais sejam: a *transaction cost theory* e a *property-rights theory*, que “[...] são relacionadas diretamente com a relação entre o setor público e o privado no que concerne eficiência e desenvolvimento econômico.”; a *principal-agent theory* e a *public-choice theory*, que “[...] estão relacionadas com a relação entre cidadão e Estado.” (LOPES, 2013, p. 30-31).

Com subsídio de Schneider e Nardi (2013), Souza (2016) alerta que no contexto latino-americano o emprego da expressão *accountability* tem alterado o sentido da mesma, pois se

refere ao direito do cidadão de controlar o governo, bem como o dever da administração pública de prestar contas aos cidadãos. Dessa forma, o pesquisador afirma que,

A expressão *accountability* adquire centralidade social e política no contexto das reformas encetadas em vários países a partir das últimas décadas, sendo o termo vinculado a processos de democratização da educação pública, e contraditoriamente em países que adotam políticas de quase-mercados em educação. Todavia, é preciso superar concepções reducionistas no que tange a esse termo e propor uma revolução do pensamento e da prática, na medida em que Estado e sociedade são responsáveis e responsabilizados pelos atos praticados ou por deixar de oferecer qualidade de vida para a população que vive e mantém ambos [...] (SOUZA, (2016, p. 85).

Matias (2017), apoiada nas ideias de Freitas (2011) afirma que já faz tempo que existe a ideia de responsabilizar os gestores pela qualidade educacional e alerta que no Brasil, essa noção “[...] começa a ganhar forma legal específica na última década.” (MATIAS, 2017, p. 52). Nesse sentido, a pesquisadora assinala que “Movida pelo sentimento de falta de responsabilização ante a negação do direito à educação e pelas pressões de uma agenda oculta de promoção da lógica do mercado, entra em pauta no campo educativo [...]” o que, de acordo com a pesquisadora, Ximenes (2012) define como “[...] ‘agenda de juridificação da educação’ [...], na qual os temas *responsabilidade* e *qualidade* assumem a centralidade do processo.” (MATIAS, 2017, p. 52).

A partir das ideias de Franco, Alves & Bonamino (2007), Lopes (2013), também tratando do caso brasileiro, assinala que em nosso país o termo *accountability* surge na década de 1990, mas é aplicado uma década depois, quando do desenvolvimento democrático dos contextos sociais e políticos. E que “Além disso, um fator importante para a incorporação do *accountability* na administração pública, ou ao menos na gestão da educação, foi o resgate da racionalidade na formulação e implementação das políticas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.”. (LOPES, 2013, p. 32).

Ao problematizar as relações de um sistema de *accountability* e as avaliações em larga escala, Ferronato (2014) se utiliza das ideias de Fernandes e Gremaud (2009) e afirma que esses autores “[...] posicionam o debate a respeito da avaliação (externa) das escolas e sistemas de ensino em dois níveis distintos: (i) principais resultados que se deva esperar das escolas; e (ii) obtenção de indicadores destinados a medir resultados.”, sendo que “[...] Enquanto o primeiro nível remete ao campo mais conceitual, o segundo é de ordem técnico-operacional.” (FERRONATO, 2014, p. 43).

Ao transpor o conceito de *accountability* para o campo educacional Libanori (2015, p. 84-85, grifo nosso) assinala que

[...] muitas vezes o conceito [...], interpretado como transparência ou prestação de contas, é utilizado como remédio para a corrupção e responsabilidade fiscal nos Estados democráticos, que passaram a adotar fortemente em seus discursos esses termos. Mais do que isso, **a gestão educacional também assumiu a *accountability* quando a qualidade da educação foi gradativamente relacionada ao desempenho dos alunos em avaliações externas**, resultados estes que deveriam ser públicos para a prestação de contas à sociedade.

Como podemos observar, a *accountability* é inserida no campo educacional, a partir do momento em que a gestão da educação assume uma concepção de qualidade pautada nos resultados das avaliações externas.

Matias (2017, p. 33) afirma em sua pesquisa que “Atualmente, a avaliação sistêmica consiste em um instrumento poderoso para criar mecanismos sofisticados de controle e responsabilização (*accountability*).”. De acordo com a pesquisadora,

O sistema de avaliação externa, em larga escala, é uma via de acesso a informações sobre o que as escolas estão fazendo, quais processos estão sendo utilizados, e fornece bases para discutir o que poderiam estar fazendo para cumprir seu papel de maneira adequada a garantir a produtividade do sistema educacional. (MATIAS, 2017, p. 33).

Maia (2016) em capítulo destinado à discussão das mudanças no campo educacional brasileiro a partir da reconfiguração do papel do Estado ressalta que ocorreu nesse contexto “[...] a instauração do gerencialismo traduzido na política de responsabilização e na gestão por resultados que introduziram os pressupostos do mercado na educação do nosso país.” (MAIA, 2016, p. 21).

Para pesquisadora, “A nova cultura vivenciada pelas escolas diante da performance e dos julgamentos, leva necessariamente a práticas de responsabilização ou *accountability*, para que esse modelo se perpetue e passe a representar as práticas vivenciadas em todo o sistema educacional.” (MAIA, 2016, p. 37). Entretanto, “[...] era necessário a construção de argumentos sólidos que fizessem todos acreditarem que realmente seria imprescindível adoção desse tipo de estratégia na educação para que a mesma obtivesse sucesso.” (MAIA, 2016, p. 37).

Nesse sentido, Maia (2016) assinala que foi realizada uma campanha para dar sustentação à ideia da incapacidade dos professores e dos estabelecimentos escolares na oferta de uma educação pública de qualidade se não fosse realizada com urgência a reforma proposta. Dessa forma, “[...] os idealizadores das reformas construíram um modelo que relaciona diretamente o fracasso escolar com o desempenho docente.”, transformando “[...] o professor no sujeito responsável pelo resultado negativo dos alunos nas avaliações externas.” A alegação era a de “[...] que isso ocorria pela incapacidade das instituições formadoras em garantir uma formação de qualidade que atendesse às exigências da sociedade moderna sendo necessário repensar o que vinha sendo feito em matéria de educação até aqui.” (MAIA, 2016, p. 37-38).

Dessa forma,

[...] nas últimas décadas **a política de prestação de contas, e de responsabilização (accountability), vai se firmando cada vez mais na educação e se consolidando como discurso ideológico dos governos**, chegando mesmo a situarem-se acima das realidades culturais, políticas, econômicas e educacionais do país. Tonando-se assim bastante difícil demonstrar a verdadeira intenção dessas políticas. (MAIA, 2016, p. 38, grifo nosso).

Entretanto, a autora salienta que essa construção não foi por acaso e que “[...] existiram e existem vários fatores sociais que fazem com que este aparente consenso e naturalidade dos discursos de accountability se tornassem hegemônicos na educação.” (MAIA, 2016, p. 38, grifo nosso).

É nesse contexto que “[...] a escola passa a ter uma nova forma de ver os processos de avaliação e responsabilização [...]”. Essa “[...] visão de responsabilização se baseia em mensuração e quantificação de resultados criando uma espécie de rankings entre as escolas, não contribuindo assim, para uma melhora efetiva na qualidade da educação brasileira.”. Além disso, o professor chega “[...] a ser responsabilizado pelo insucesso de seus alunos, as suas ações também são medidas e mensuradas e ele tem que mostrar o ‘resultado’, a ‘mercadoria’ produzida pelo seu trabalho.” (MAIA, 2016, p. 39).

Oliveira (2014) discute as políticas de responsabilização e seus desdobramentos no contexto brasileiro e apresenta o contexto da reforma educacional dos Estados Unidos, que possui a avaliação externa como instrumento.

No que tange à perspectiva da responsabilização baseada em testes padronizados no contexto brasileiro, a autora assinala que “O Brasil, assim como os Estados Unidos, configura-se como um estado federado. Este sistema federativo concede autonomia aos entes federados para a tomada de decisões e a adoção de responsabilidades, em regime de colaboração.” E, por isso, “[...] muitos governos subnacionais têm implementado seus próprios sistemas de avaliação.” (OLIVEIRA, 2014, p. 32).

Outro ponto importante trazido na pesquisa é o fato de as avaliações terem ganhado destaque a partir da Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia. “Esta conferência deu origem a Declaração Mundial de Educação para Todos e teve o Brasil como um dos seus signatários.” (OLIVEIRA, 2014, p. 32).

A pesquisadora destaca que para Bonamino (2002) “[...] a Declaração de Jomtien estabeleceu no artigo 4º a necessidade de implementar sistemas de avaliação do desempenho dos alunos como um dos mecanismos a ser adotados para melhorar a qualidade da educação.” (OLIVEIRA, 2014, p. 32).

Como já exposto anteriormente, no contexto brasileiro, as avaliações ganharam centralidade a partir dos anos de 1990, década em que “[...] passam a ser paulatinamente utilizadas como diretriz da política educacional para a Educação Básica no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, com vistas à melhoria da qualidade da educação ofertada.” (OLIVEIRA, 2014, p. 32). Esse período foi fundamental para “O desenvolvimento das políticas nacionais de avaliação em larga escala [...] para gerar informações sobre o nível de desempenho escolar dos alunos brasileiros.” (CUNHA, 2015, p. 10).

Nesse sentido, a implementação do SAEB em 1991, de acordo com Cunha (2015), faz parte da primeira geração de avaliação (que possui caráter diagnóstico). Já a Prova Brasil, que surge após o SAEB é associada “[...] a políticas de responsabilização escolar, e se tornaram mais uma iniciativa dos governos para aumentar a qualidade do ensino.” (CUNHA, 2015, p. 10).

O aprimoramento do processo de monitoramento da qualidade do SAEB que ocorreu no ano de 2001, é mencionado na pesquisa de Matias (2017, p. 35), que assinala que

Com a disseminação das Diretrizes Curriculares Nacionais, as quais, em seu parecer para o ensino médio, pregavam a busca da eficiência e equidade educacional através da “responsabilização”, avaliação de processos e de resultados, participação dos interessados, divulgação de informações, aliando-se ao discurso da necessidade de se adaptar às exigências que a dinâmica de um mundo em permanente mudança impõe, procedeu-se à atualização das Matrizes de Referência do Saeb.

Destarte, com a nova formulação,

[...] além das competências cognitivas aferidas nos exames, o Saeb se utilizou de estudos de teorias e resultados de pesquisas que focalizam o efeito-escola para incorporar a seus questionários fatores associados ao desempenho escolar e à escola eficaz, procedendo à coleta de dados sobre fatores sociais, econômicos e demográficos relacionados com os alunos que podem influenciar na eficácia escolar. (MATIAS, 2017, p. 35).

A autora observa a partir de Coelho (2009), o deslocamento do foco que num primeiro momento é voltado para as características dos alunos e depois se volta para os fatores e para as práticas escolares.

Apoiada em Brooke & Cunha (2011), Cunha (2015, p. 11) assinala que há no Brasil duas gerações de políticas de responsabilização:

Uma primeira geração é formada por um conjunto de políticas desenvolvidas a partir de 2001 em diferentes estados brasileiros, que tinha em comum o critério adotado para o pagamento coletivo de incentivos aos profissionais das escolas: as médias de desempenho escolar dos alunos no ano anterior.

Como exemplo da primeira geração dessas políticas a pesquisadora menciona “[...] o programa Nova Escola, no estado do Rio de Janeiro, o sistema de bônus salarial do estado de

São Paulo, o prêmio Escola do Novo Milênio, do estado do Ceará, e o bônus salarial para professores alfabetizadores do município de Sobral.” (CUNHA, 2015, p. 11).

Com relação à segunda geração de políticas de responsabilização no Brasil, Cunha (2015, p. 11) salienta que essa “[...] tenta superar as críticas à primeira e, para tal, utiliza mecanismos mais robustos para a definição de critérios ou dimensões observadas.”, com a utilização de “[...] indicadores de desempenho complexos, construídos por diversos elementos como fluxo, nível socioeconômico dos alunos, esforço da escola, distribuição de alunos por faixa de desempenho, nível de ensino, etc.”

A divisão das políticas de responsabilização entre *high stakes* (que apresentam consequências para as escolas ou professores) e *low stakes* (que apresentam consequências simbólicas, não tendo grande potencial para afetar a vida dos atores escolares, individualmente) proposta por Brooke (2006, 2013) também é trazida na pesquisa de Ribeiro (2017).

Correa (2018) também discute acerca das políticas *high stakes* e *low stakes* propostas por Brooke (2006) e afirma que há diferença entre os modelos mais alinhados às reformas liberais, como o caso chileno e o americano, denominado *high stakes*, em que há consequências mais graves aos profissionais da escola pelos maus resultados e o modelo que é comum no Brasil, denominado *low stakes*, “[...] que se caracterizariam mais pelo uso dos resultados das avaliações em políticas sem maiores consequências para os agentes educacionais.” (CORREA, 2018, p. 47). Essa visão, de acordo com Correa (2018) é criticada por Freitas (2013), autor que afirma que os modelos acima referidos fazem parte de uma mesma política, entretanto em casos como o brasileiro ainda não estão amadurecidos.

Além de dividir as políticas de responsabilização conforme mencionamos, Brooke (2006) aponta três formas de responsabilização que são aplicadas de acordo com as instituições. São elas:

A **burocrática** em que o professor cumpre as normas legais sendo responsabilizado pelo cumprimento das leis. A que diz respeito à **exigência de um comportamento profissional padrão**, em que ao professor é requerida a manutenção de normas impostas. E, por fim, a que **toma por base os resultados da escola**. Nessa forma, o professor é responsabilizado, perante a sociedade e o Estado, pelo sucesso ou fracasso escolar dos estudantes, com consequências reais ou simbólicas, sanções positivas ou negativas. (RIBEIRO, 2017, p. 39, grifo nosso).

Os quatro ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implementados nas últimas décadas e discutidos por Brooke (2006) são trazidos na pesquisa Cunha (2015). São eles:

- I. **autoridade:** decisão das autoridades de tornar público o desempenho das escolas;
- II. **Informação:** uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer

informação sobre desempenho; III. **Padrões**: critérios para analisar as informações e determinar o desempenho das escolas e IV. **Consequências**: critérios para aplicação de sanções ou incentivos conforme os padrões estabelecidos [...]. (CUNHA, 2015, p. 8, grifo nosso).

Como Ribeiro (2017) e Correa (2018), Cunha (2015), ancorada em Brooke (2006), discute sobre as políticas de responsabilização de baixa consequência (*low stakes*) e as políticas de responsabilização de alta consequência (*high stakes*). De acordo com a pesquisadora “No primeiro tipo¹³, a princípio não há uma consequência direta da responsabilização para a escola e para os envolvidos, como é o caso, por exemplo, da divulgação pública das notas das escolas.”. Com relação às políticas de responsabilização *high stakes*, a pesquisadora afirma que “[...] são aquelas em que os atores são diretamente atingidos pelos resultados escolares, como com a transferência de gestores escolares, alteração de recursos destinados à escola, ou em alguns casos mais extremos, até o próprio fechamento da instituição de ensino.” (CUNHA, 2015, p. 8-9).

Em sua pesquisa, Souza (2009) destina um capítulo para discutir a avaliação como instrumento de *accountability* e menciona autores como Andrade (2008), Freitas (2002) e Vianna (2005) que “[...] têm tratado o tema ao abordar a Educação em política pública e a *accountability* como forma de responsabilização dos agentes políticos.” (SOUZA, 2009, p. 41).

De acordo com a pesquisadora

O uso do termo *accountability* nesta área nasceu da percepção da necessidade de responsabilidade educacional por meio dos gestores. As leis locais estabeleciam que todo projeto educacional custeado com verbas federais deveria ser obrigatoriamente submetido a uma avaliação. Os princípios metodológicos e teóricos passaram a ser estudados por estudiosos como Michael Scriven, Robert Stake e Lee Cronback, na década de 60. Foi na década de 1990 que o país se ateve para as dificuldades de realizar um processo de avaliação sem profissionais qualificados. (SOUZA, 2009, p. 41).

Importante ressaltar ainda, que a autora compreende que o termo *accountability* ainda não é muito conhecido no campo educacional, o que deve ser visto com cautela, tendo em vista a época que foi realizada sua investigação.

No contexto brasileiro, de acordo com Souza (2009) a política de *accountability* foi consolidada na década de 1990 com a institucionalização do SAEB. Nesse sentido, a autora não ignora “[...] os méritos de todo o processo teórico-metodológico que envolve a referida avaliação [...]” e considera “[...] que a avaliação educacional enquanto instrumento de política pública tem o papel fundamental de contribuir para a reflexão e o conhecimento – tendo em

¹³ De acordo com Cunha (2015, p. 8-9), “Nesse caso, supunha-se que os atores escolares, envolvidos pela pressão dos pais, ou por uma vontade de atender à comunidade, buscariam formas de melhorar a qualidade do ensino oferecido, sem consequências como bonificações ou punições diretas para as escolas.”

vista a produção de prioridades para adequações e correções necessárias [...]”, entretanto afirma que “[...] é importante indagar se a prestação de contas desse processo é de conhecimento dos atores escolares e de que forma a escola os tem discutido.” (SOUZA, 2009, p. 45).

Ao trazer Vianna (2002) para discussão, a pesquisadora assinala que

[...] ainda que a avaliação tenha sido vista pelo governo numa perspectiva interdisciplinar; pela qual novas metodologias estão sendo desenvolvidas com o objetivo não apenas de demonstrar a efetividade e os resultados de uma intervenção, mas de melhorar a qualidade dos serviços para atender às necessidades do mercado e da estrutura pública mundial; há um descrédito deste processo por parte dos atores escolares. (SOUZA, 2009, p. 45).

Dessa forma, a autora mencionada questiona que mesmo que haja uma preocupação com questões metodológicas que envolvem a avaliação há o que ela chama de “descrédito” por parte dos atores escolares, levando-a ao seguinte questionamento: “[...] se o professor não se reconhece parte do processo, como exigir que seja responsável por ele?” (SOUZA, 2009, p. 46). Para debater a questão, Souza (2009) traz alguns estudos como os de Soares (2004) e Soares e Brooke (2008) e Andrade (2007) e Hattie (2003).

Soares (2004) em um de seus estudos constata que “[...] o desempenho dos alunos sofre influências externas, as quais denominou fatores locais.”. Esse mesmo autor juntamente com Brooke (2008) apresenta um estudo do tipo “estado da arte” em que “Os organizadores sumarizam a obra em cinco partes de forma que cada uma trata de forma específica sobre temas que afetam diretamente o desempenho dos estudantes.”. Dois fatores, entre os diferentes constatados pelos autores foram mencionados por Souza (2009) por estarem relacionados com sua pesquisa. São eles “[...] monitoramento do desempenho do aluno e avaliação do desempenho da escola.” (SOUZA, 2009, p. 46).

De acordo com a pesquisadora,

Esses fatores, que variam em cada instituição, teriam influência direta no desempenho dos estudantes. Entre eles, destacam-se: o local onde a escola está inserida, a violência, o tamanho da escola, respeito às leis e regulamentos, recursos físicos, gestão e características de alunos e professores. (SOUZA, 2009, p. 46).

O estudo de Andrade (2007) mostra que “[...] variáveis dos sujeitos como sexo, etnia e atraso escolar e variáveis do nível da escola, como recursos culturais, são aquelas que melhor explicam o desempenho dos alunos nas avaliações.” (SOUZA, 2009, p. 47).

Nesse sentido, Souza (2009, p. 47) alerta que

Um número cada vez mais relevante de estudos converge para as conclusões seguintes: a escola, e particularmente o professor, pela gestão da sua turma e do seu ensino, influencia a aprendizagem dos alunos; por conseguinte, melhorando as práticas pedagógicas, pode-se melhorar o rendimento escolar dos alunos. As práticas

de ensino possuem, pois, um poder de influência importante no sucesso escolar dos alunos, particularmente junto aos que provêm de nível socioeconômico baixo.

Apesar da compreensão de Souza (2009) acerca da importância do professor para o rendimento do aluno, consideramos que juntamente com esse, há outros fatores que determinam o sucesso da aprendizagem, como falaremos mais adiante.

O estudo de Hattie (2003) aponta que “[...] 30% do desempenho dos alunos são explicados a partir das práticas pedagógicas dos professores.”, enquanto Demo (2002) considera que “[...] o fracasso escolar também pode ser explicado a partir da formação do professor.”. Ou seja,

A escola teria como objetivo favorecer o desempenho dos alunos em termos formais, políticos e ético. Para tanto, faz-se necessário um docente qualificado, o que é indispensável para a qualidade da educação. Nesse sentido, ao professor é delegada a função de ensinar e ensinar bem, o que é possível a partir de uma boa formação e condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas e salário digno. (SOUZA, 2009, p. 47).

Como podemos observar a pesquisa de Souza (2009) apresenta vários estudos que mostram diferentes variáveis que podem influenciar no desempenho dos alunos. Entretanto, a ferramenta de *accountability* utilizada na educação tem sido os testes de conhecimento. “Baseados nestes moldes, os professores e as escolas tendem a organizar os processos de ensino em função de modalidades de avaliação politicamente exigidas e não o contrário, ensinar e avaliar em função das especificidades dos alunos.” (SOUZA, 2009, p. 47-48).

Diante de seus argumentos e aportes teóricos, a pesquisadora assinala que

Uma justa prestação de contas acerca dos produtos da educação não pode resultar de pressões políticas que ignoram a crescente diversidade da população escolar, os seus contextos sociais e culturais e os processos organizacionais e pedagógicos que permitem salvaguardar o princípio da igualdade de oportunidades em educação, nem reduzir as escolas e os professores a simples meios de testagem ao serviço de uma **visão estreita de *accountability***. (SOUZA, 2009, p. 48, grifo nosso).

Souza (2009) afirma ainda que no Brasil, os processos de avaliação implementados pela política de avaliação educacional de forma “sistematizada e intensa” iniciada na década de 1990 possuem características de *School Accountability*. Exemplo disso é a instituição do SAEB com estabelecimento de “[...] padrões educacionais mínimos para cada ano escolar bem como a realização de testes de conhecimentos para averiguar o desempenho dos alunos.” (SOUZA, 2009, p. 51).

Cabe-nos salientar que o *School Accountability* é uma “[...] política educacional cujas medidas adotadas pelo governo objetivam avaliar o sistema educacional com vistas à melhoria

do desempenho dos estudantes [...]”, implementado pelo governo dos Estados Unidos na década de 1990 e tem como características:

- a) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar;
- b) realização de provas de conhecimentos objetivando averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos;
- c) divulgação dos resultados dos exames por escola;
- d) adoção da melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes como objetivo explícito de política e
- e) responsabilização de professores e gestores diretores escolares no que se refere ao desempenho dos alunos nas provas de conhecimento. (SOUZA, 2009, p. 49).

No Brasil, de acordo com Souza (2009, p. 52) “[...] O sistema de bonificação é um dos pontos aos quais os professores e seus sindicatos mais se opõem, sendo este um dos empecilhos para adoção de *School Accountability* [...]”.

Ancorado nas contribuições de Andrade (2008), Libanori (2015) discute sobre a prática chamada de *School Accountability*¹⁴ nos EUA, que seria a penalização do aluno que não fosse aprovado no exame e não poderia receber o certificado do ensino médio.

Schoof (2010), de acordo com Libanori (2015, p. 86) assinala que “[...] a *Student Accountability* pode ser melhor desenvolvida dentro do contexto da Aprendizagem Centrada no Aluno [...], na qual o aluno assume responsabilidade por sua aprendizagem, o que acarreta também a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso [...]”. Acerca desse entendimento, o pesquisador assevera que

Segundo essa interpretação, quando os alunos são mais responsáveis e estão no controle do seu aprendizado, ocorreria uma mudança de comportamento que seria desejada pelos alunos. Portanto, percebe-se nessa linha de raciocínio uma ressignificação das teorias da educação que promovem o protagonismo dos alunos no processo ensino-aprendizagem; esse protagonismo agora é necessário para fortalecer a *accountability* nas escolas e sistemas de ensino, bem como corresponsabilizar os alunos por possíveis fracassos. (LIBANORI, 2015, p. 86).

Algumas iniciativas locais de avaliação como o SARESP, do estado de São Paulo, o SIMAVE de Minas Gerais e o SIADDE do Distrito Federal são mencionados por Souza (2009, p. 51) que afirma que

¹⁴ Com relação à *school accountability*, assim como Souza (2009), Libanori (2015, p. 85) assinala, baseado em Andrade (2008), que seu surgimento se deu a partir da necessidade de reestruturação da escola americana a partir de critérios voltados à melhoria da qualidade educacional, quais sejam: “[...] (a) estabelecimento de padrões mínimos anuais, (b) avaliações de verificação do desempenho escolar, (c) divulgação e transparência dos resultados, (d) adoção de políticas de melhoria de desempenho escolar/educacional e (e) adoção de políticas de beneficiamento/punição frente aos resultados, sendo este último, parcialmente adotado nos EUA.” (LIBANORI, 2015, p. 85).

Estas iniciativas locais representam as políticas educacionais dos governos que intencionam diagnosticar a situação educacional monitorando-a a partir do desempenho dos alunos. Em todos os casos, alunos de séries e disciplinas previamente selecionadas realizam uma prova de conhecimento e, com o *feedback*, são gerados os boletins de desempenho, relatórios gerais e escolares para os gestores escolares. Estes seriam exemplos de *report card states*, conforme Hanushek e Raymond (2004), ressaltando que, nestes casos, não há a responsabilização de professores e diretores escolares pelos resultados alcançados pelos alunos.

A autora assinala ainda que, de acordo com Hanushek e Raymond (2004),

[...] o modelo mais “justo” de *School Accountability* seria aquele que unisse o sistema adotado pelos *report card states* com o adotado pelos *consequential states*, em que, ao realizar avaliações educacionais, o governo se preocupasse com o fato de que a sociedade como um todo necessita de um *feedback* em relação à situação educacional do seu país, estado ou município. Por outro lado, este resultado deveria representar também o esforço de professores e diretores escolares no que se refere à disposição para melhorar o desempenho dos alunos de sua escola. Assim, uma motivação para que os sistemas de avaliação fossem apropriados pelos professores seria a bonificação daqueles profissionais que mais contribuíram para o desempenho de seus alunos. (SOUZA, 2009, p. 51-52).

No entanto, a pesquisadora salienta que Hanushek e Raymond (2004) “[...] ressaltam que as experiências em avaliação educacional têm demonstrado que gastar mais não leva necessariamente a uma melhoria na educação.” E que “Entre as políticas adotadas pelos governos, Hanushek (2003) [...] indica: aumento dos salários dos professores, redução no número de alunos em sala de aula, exigência de maior nível de escolaridade dos professores e melhoria da infra-estrutura da escola.”. (SOUZA, 2009, p. 52).

Nesse sentido, a pesquisadora compreende que “[...] Não há como negar que os fatores citados pelo autor interferem no desempenho dos estudantes que defende uma política mais pontual dirigida aos professores impactaria mais diretamente no desempenho dos estudantes.” (SOUZA, 2009, p. 52).

De acordo com Souza (2009), esse procedimento que adota a responsabilização do professor perante a sociedade pela aprendizagem de seus alunos “[...] foi adotado por alguns governos de estados americanos e parece ter surtido o efeito esperado ao se considerar a real contribuição da escola para os resultados obtidos pelos alunos.” Dessa forma, “[...] os gestores escolares seriam recompensados apenas pela real contribuição da escola. Uma das preocupações deste governo foi agrupar as escolas com características semelhantes para que elas competissem entre si pelo sistema de bonificação.” (SOUZA, 2009, p. 52).

No entendimento de Souza (2009), no Brasil, “Convencer professores e a sociedade de que o salário docente deveria estar relacionado ao desempenho do aluno seria uma tarefa complexa e polêmica [...]”, podendo ser denominado esse processo de *teacher accountability*, que seria

[...] um sistema em que se avaliaria o quanto a atuação do professor tem contribuído para o desempenho do aluno, isolados os fatores externos que o afetam, e por meio do qual, como forma de reconhecimento, sua remuneração seria atrelada a este resultado. (SOUZA, 2009, p. 53).

Compreendemos acerca do excerto exposto que não é possível avaliar a atuação do professor isolando os fatores externos, tendo em vista que a qualidade educacional possui diversos determinantes que a afetam. (SILVA, 2009).

No que tange à oposição do professor e o convencimento deste profissional de que seu salário deve estar atrelado ao desempenho do aluno, Souza (2009) assinala que esta seria uma tarefa difícil e necessária para continuidade das políticas educacionais. Tal posicionamento é contrário à nossa compreensão de que em uma sociedade desigual e injusta, a competição e a culpabilização não resolveriam os problemas educacionais.

A partir das ideias de Alavarse, Bravo & Machado (2012), Oliveira (2014) pontua que o objetivo da disseminação das políticas avaliativas no Brasil na década de 1990 era a produção e coleta de informações sobre os sistemas educacionais para que fosse possível tomar decisões e rever os investimentos desse campo.

Com relação ao marco legal, Oliveira (2014) destaca que a LDBEN/1996 torna obrigatória a avaliação em todos os níveis de ensino e, assinala que Bonamino (2002) destaca “[...] outros documentos como indicadores – chave da importância da avaliação no cenário brasileiro nessa década [...]”, quais sejam, “[...] a proposta de campanha de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República e os discursos e balanços do então ministro da Educação Paulo Renato de Souza e seus colaboradores.” (OLIVEIRA, 2014, p. 33).

Com base em Bonamino & Franco (1999), Oliveira (2014) destaca que nesse período é criado o SAEB. Sua origem, “[...] aparece estreitamente relacionada às demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, fruto do acordo do MEC/ Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1988.” (OLIVEIRA, 2014, p. 33).

De acordo com Oliveira (2014), a cultura da avaliação é consolidada em 2005 com a criação da Prova Brasil que vem para complementar o SAEB. Em 2007,

[...] essas duas avaliações se fundiram e o Sistema de Avaliação da Educação Básica passou a ser formado por duas avaliações complementares: a Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica, que é o antigo SAEB; e a Anresc – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, chamada de Prova Brasil. (OLIVEIRA, 2014, p. 34).

Importante ressaltar que enquanto a Prova Brasil é de caráter censitário, a Aneb avalia amostralmente e, complementar aos testes há a aplicação de questionários contextuais para que os atores escolares respondam. (OLIVEIRA, 2014).

Na mesma direção de Oliveira (2014), Rostirola (2014, p. 16), apoiando-se em Fernandes e Gremaud (2009), afirma que “[...] a Prova Brasil constitui a primeira experiência do Brasil em um programa de *accountability*.”

Dessa forma,

A ampliação e aprofundamento do processo de institucionalização da avaliação em larga escala entre os entes federados permite compreender não somente a crescente centralidade dada à avaliação como instrumento de gestão educacional, como também permite identificar os mecanismos pelos quais as políticas de responsabilização vêm igualmente ganhando cada vez mais espaço no conjunto de políticas públicas educacionais no Brasil. As políticas de responsabilização se consolidam à medida que as avaliações incidem sobre o desempenho de redes e escolas, orientando a formulação de políticas educacionais em todas as esferas de governo. (OLIVEIRA, 2014, p. 37).

Importante salientar que Oliveira (2014, p. 38) apreende a consolidação “[...] da expansão da avaliação em larga escala, como um movimento instituído e instituinte na simultaneidade das iniciativas estaduais e dos delineamentos do governo federal.”. Nesse sentido, argumenta a pesquisadora que

[...] este mesmo movimento pode ser observado no que diz respeito à implementação das políticas de responsabilização, no sentido de que o governo federal tem tido um papel atuante e fundamental na elaboração de políticas com perspectivas de responsabilização, quer sejam brandas ou fortes. (OLIVEIRA, 2014, p. 38).

O PDE/Plano de Metas, de acordo com a pesquisadora

[...] expressou por parte da União a decisão de promover um sistema de responsabilização no país. Por sua vez, o sistema de metas criado pela União tem encontrado a adesão dos demais entes federados (estados e municípios), seja por iniciativa própria dos mesmos, seja pelos mecanismos de indução adotados pelo governo federal, favorecendo a disseminação das políticas de responsabilização em todo território nacional. (OLIVEIRA, 2014, p. 38)

A pesquisadora acima mencionada, assim como Cunha (2015), faz um estudo na cidade do Rio de Janeiro. Sua pesquisa, que analisa o processo de implementação do PDE-Escola no referido município, traz em suas considerações finais que, ao nível macro-político verificou-se “[...] que, somente a partir da integração do PDE-Escola ao PDE/Plano de Metas, ocorreu uma ênfase maior no discurso do MEC de melhorar o desempenho das escolas públicas com baixo IDEB.” (OLIVEIRA, 2014, p. 249).

Ao discutir acerca da *accountability*, Cunha (2015, p. 7), a partir de Pontual (2008), assinala que o referido conceito “[...] foi incorporado aos sistemas educacionais com o intuito de aumentar a qualidade dos sistemas escolares, uma vez que o aumento dos gastos com a educação não estavam, por si só, contribuindo para essa função.”.

A pesquisadora também discute sobre Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), documento que “[...] apresentou a responsabilização com um de seus seis pilares, mas não existe nenhuma obrigação para a adoção de políticas de *accountability* escolar pelos estados e municípios (como se tem, por exemplo, nos Estados Unidos).” (CUNHA, 2015, p.10).

Dessa forma, cada estado, município teria “autonomia” para implantar ou não sistemas de avaliação pautados na responsabilização, de forma que tal política foi adotada por estados como Ceará, Espírito Santos, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, São Paulo e no Rio de Janeiro. (CUNHA, 2015).

Bugança (2017), em sua dissertação afirma que “[...] no PDE, o que ocorreu foi o reforço da questão da responsabilização dos municípios o que tem trazido consequências e problemas recorrentes a estes entes federados, principalmente aos municípios menores.” (BUGANÇA, 2017, p. 81-82), tendo sido o Plano, “[...] uma estratégia que viabilizou a regulamentação do regime de colaboração por meio da mobilização social.” (BUGANÇA, 2017, p. 113).

Souza (2016) ressalta que no Brasil a publicação dos resultados das avaliações é utilizada pelos órgãos centrais como forma de controle e planejamento com o objetivo de alcançar a qualidade educacional. Nesse sentido, o IDEB, funciona, de acordo com o pesquisador, “[...] como um exemplo claro de forma parcelar de *accountability* [...]”, tendo em vista que “Esse indicador é utilizado para acompanhar as metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a Educação Básica até 2022, visando a média 6,0, que corresponde ao resultado obtido por países desenvolvidos.” (SOUZA, 2016, p. 90).

O pesquisador menciona também em seu trabalho a explicação de Fernandes (2007) de que “[...] os indicadores de desempenho educacional, típicos de um modelo de responsabilização (*accountability*) [...]” que são “[...] utilizados para monitorar os sistemas de ensino no Brasil, são de duas ordens: a) indicadores de fluxo [...] e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino [...]”. (SOUZA, 2016, p. 90).

Importante ressaltar que, de acordo com Souza (2016), o Ministério da Educação compreende que a média estabelecida é correspondente aos padrões de qualidade educacional dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo necessário considerar que

O IDEB, enquanto indicador sintético, considera apenas os fins da educação e não os seus processos, tampouco observa as especificidades da realidade escolar e dos sistemas municipais e estaduais de ensino, dadas a diversidade entre si e as assimetrias regionais de um país com dimensões continentais. (SOUZA, 2016, p. 90).

A afirmação de Souza (2016) de que o Ministério da Educação utiliza os parâmetros de qualidade educacional da OCDE é complementada pela pesquisa de Libanori (2015), que analisa a concepção de *accountability* que permeia o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e assinala em suas considerações finais que “[...] a OCDE promove, por meio do PISA, a busca por políticas educacionais eficientes [...]”, tendo a educação um “[...] **caráter cognitivo voltado para a vida adulta, maior controle e supervisão educacional, cultura de paz e enfrentamento dos problemas sociais com criatividade e empreendedorismo.**” (LIBANORI, 2015, p. 148, grifo nosso).

Cabe ressaltar que Souza (2016) aponta os reflexos da responsabilização no contexto da Nova Gestão Pública (NGP), como vício ético, que está associado a pretensão de mentira e violação dos princípios da legalidade e moralidade, o que seria preocupante tendo em vista que esses problemas ecoam, de acordo com o pesquisador “[...] nos processos de responsabilização pelo controle de resultados, burlando a prestação de contas e o controle social.”. (SOUZA, 2016, p. 93).

No intuito de solucionar esses problemas na América Latina, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) tentou trazer a concepção de *accountability* horizontal, que teria mecanismos pouco desenvolvidos na região (SOUZA, 2016).

Com relação à visão do CLAD, Souza (2016) assinala, com base em Ball e Mainardes (2011), que “A **concepção de participação social nessa perspectiva se torna peça-chave para a governabilidade democrática**, a qual envolve a representação de diferentes espaços da sociedade, embora seja uma concepção de política que foi pouco desenvolvida.”. O pesquisador alerta ainda que, “Nas considerações do CLAD, as políticas de responsabilização se aproximam da análise de Brooke (2006), que entende que esse tipo de política promove determinações legais sobre parâmetros legais para o trabalhador.” (SOUZA, 2016, p. 93, grifo nosso).

Dessa forma, o autor constata que

[...] a ruptura com um modelo de *accountability* hierárquico não é total, mas relativa, pois é a remanescente nesse processo, uma vez que ao administrador municipal, em particular da educação, cabe acompanhar a execução da política junto ao Poder Executivo para impor premiações às organizações escolares que conseguem cumprir todos os requisitos da lei, recebendo um décimo quarto salário ou uma comenda simbólica por meio da certificação. Por outro lado, para alcançar os resultados desejados, os administradores escolares precisam ter poder de decisão e autonomia para mobilizar a comunidade escolar a fim de atingir os resultados. (SOUZA, 2016, p. 94).

Ao analisar o documento do CLAD (2000) que trata da responsabilização na NGP, Souza (2016) constata, apoiado nas ideias de Schneider e Nardi (2013), que

Somando, no total, há, no mínimo, **cinco formas de responsabilização no contexto da NGP**, as quais são: a) por meio de **procedimentos clássicos de controle** – planejamento, organização, direção e controle; b) através do **controle parlamentar**; c) mediante **introdução da lógica dos resultados** na administração; d) mediante **concorrência administrativa** (administrada); e) através do **controle social**. (SOUZA, 2016, p. 94, grifo nosso).

Dentre as cinco formas explicitadas, Souza (2016) opta por desenvolver sobre a responsabilização pelo controle de resultados, que parte da premissa de que

[...] o fato de que uma gestão orientada para os resultados possui mecanismos de aferição do desempenho, de satisfação do usuário e do controle social, com incentivos vinculados à produtividade e à eficiência, que, articulados, configuram as condições necessárias para a responsabilização dos gestores públicos. (SOUZA, 2016, p. 94-95).

Essa forma de responsabilização retrata, de acordo com Souza (2016, p. 95, grifo nosso), “[...] uma mudança radical na forma de prestar contas da ação pública à sociedade [...]”, com a presença dos “[...] aspectos de **eficiência, eficácia e efetividade da ação pública**.”. Nesse sentido, ancorado nas ideias de Araújo (2010b), Souza (2016, p. 95) assinala que a contratualização (que tem como espinha dorsal as metas, meios, controles e incentivos) é um conceito importante para discussão, “[...] pois, através dela, se estabelecem o resultado desejado e as condições almejadas para o seu alcance.” (SOUZA, 2016, p. 95).

Em síntese, os princípios da NGP são elencados por Souza (2016), a partir das ideias de Hood (1991) da seguinte forma:

[...] gestão profissional no setor público; estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitas; ênfase no controle dos resultados; dividir o setor público em unidades menores; maiores níveis de competência; ênfase no estilo de gestão do setor público com base no modelo do setor privado; maior disciplina e avaliação dos recursos. (SOUZA, 2016, p. 96).

Souza (2016, p. 97) salienta ainda que a NGP

[...] influenciou a introdução de processos de responsabilização na gestão da educação, com a ressignificação de conceitos democráticos, como participação e descentralização, entre outros, reiterando a lógica de quase-mercados educacionais, aumentando o controle administrativo que é sublimado pelo controle social e reforçando a competição entre as organizações educativas, com o intuito de proporcionar ações que induzam à melhoria dos resultados nas avaliações internas e externas.

Assim como Souza (2016), Correa (2018) trabalha o conceito de *accountability* evidenciado pelo CLAD (2000), que possui um caráter multidimensional. O referido organismo traz novas formas de controle, ancoradas aos novos paradigmas de gestão pública que

[...] se estabelecem pelo controle social, pela competição administrada e pela introdução de uma lógica de resultados. Esta última, com a utilização de avaliações *ex post* para medir o desempenho e exigir a prestação de contas dos agentes responsáveis pela execução e pelos resultados. (CORREA, 2018, p. 43).

Essa visão, como já observamos anteriormente, está atrelada aos pressupostos da NGP, conhecida como *New Public Management*, “[...] termo que engloba um conjunto de reformas de matriz liberal que influenciou ajustes estruturais em diversos países, alavancados pela constatação da crise do *Welfare State* na Europa e do *New Deal* nos Estados Unidos.” (CORREA, 2018, p. 43). Para a NGP a noção de *accountability* “[...] estaria referenciada em um conjunto de relações entre prestadores de serviço e agentes demandantes, que se estabelece através da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos pelos serviços prestados.” (CORREA, 2018, p. 43).

O pesquisador, apoiado em Brooke (2006), assinala que a implementação desse tipo de política com referencial gerencialista tem impactado a educação, com desenhos chamados *School Accountability*, que se apoiam no tripé avaliação, prestação de contas e responsabilização. (CORREA, 2018).

De acordo com Correa (2018), os defensores deste modelo partem da premissa de que “[...] os interesses individuais dos pais pela melhor escolarização de seus filhos seriam capazes de mobilizá-los em busca de melhores condições educacionais possíveis [...]” e isso faria “[...] com que os estabelecimentos de pior desempenho viessem a se empenhar em mudanças substanciais no seu funcionamento, a fim de melhorarem seus indicadores e, com isso, disputarem posições dentro do mercado educacional.” (CORREA, 2018, p. 46-47).

O pesquisador ressalta ainda que “[...] uma maior liberdade de mercado não guarda correspondência com níveis mais acentuados de *accountability*.” E, ancorado Elacqua (2004) afirma que há dois tipos de *accountability* educacional: a de mercado, que se refere a competição entre escolas e a de Estado, que está ligada a fixação e supervisão de metas, bem como a aplicação de sanções ou de prêmios. (CORREA, 2018, p. 47).

Acerca dos dois tipos de *accountability* estudados por Elacqua (2004), compreendemos que no campo educacional, o setor público tem se utilizado tanto da *accountability* de mercado, quando incentiva a competição via avaliações em larga escala, quanto da de Estado, quando estabelece metas, oferece prêmios ou impõe penalidades àqueles que não cumprirem o que fora estipulado.

Para explicitar as mudanças trazidas pelas reformas gerencialistas na proposição de saídas para a dificuldade entre os interesses dos cidadãos, burocracia e governo se dariam, Correa (2018) apresenta as ideias do CLAD (1998), Bresser-Pereira (2007) e Brooke (2014). De acordo com o pesquisador, essas proposições se dão a partir de quatro mudanças fundamentais, que se dão:

1) **Formulando** contratos que eles denominam “**contratos de gestão**” nos quais o principal (que pode ser o governo ou as instâncias hierárquicas inferiores ou até mesmo outras instâncias de nível governamental) propõem instrumentos que traçam objetivos claros, definidos segundo metas vinculadas a incentivos materiais ou simbólicos, de acordo com o modelo adotado; 2) **monitorando periodicamente**, com possibilidade de **sanções ou incentivos** que, segundo essa corrente, podem incidir mesmo na perda de vínculo empregatício com o ente estatal. Esse tipo de política tem sido caracterizado na educação como *highstakes*, mas ainda é muito incomum nos modelos de *accountability* adotados no Brasil; 3) **modificando a triagem e seleção de agentes públicos burocráticos**, no sentido dela se basear em méritos que indiquem **desempenho potencial** e não mais em conhecimentos propedêuticos ou baseados em treinamento para um teste; 4) **propondo uma competição administrada**, com provisão de serviços públicos por meio de agências estatais e/ou privadas que permitam ao Estado e aos cidadãos condições de comparar a eficiência e a eficácia destes entes na prestação dos mesmos. Esta estratégia na educação recebe o nome de *school choice*. (CORREA, 2018, p. 81, grifo nosso).

É possível afirmar a partir do excerto exposto que o gerencialismo propõe a formatação do setor público a partir dos moldes do setor privado, por meio de contratos, monitoramento com emprego de sanções ou prêmios e com a proposição da competição.

Para finalizar a discussão acerca da *accountability* realizada pelo modelo gerencialista, Correa (2018) assinala que a descentralização do serviço público se faz presente em toda proposição e afirma que “Idealmente, esse modelo que combina prestação local dos serviços públicos e multiplicação dos agentes, forneceria aos cidadãos, os beneficiários destes serviços, as condições necessárias que favoreceriam o controle.”. Entretanto, menciona autores como Freitas (2013) e Afonso (2012), que compreendem que “[...] esta proposição levanta muitas suspeitas por parte dos críticos, porque traria em seu bojo um duplo problema: o da desresponsabilização do Estado pela prestação de serviços sociais num contexto de ampliação de políticas neoliberais, e o aumento das disparidades regionais.” (CORREA, 2018, p. 81-82).

Matias (2017), a partir das ideias de Araújo e Castro (2011) assinala que “Na escola, o modelo gerencial de gestão pública põe em curso estratégias de responsabilização e descentralização que inauguram um (neo)taylorismo [...]” que, de acordo com a pesquisadora, ocorre “[...] a partir da distribuição de tarefas e delegação de poder de decisão em níveis inferiores [...]” (MATIAS, 2017, p. 44-45), de maneira que os atores escolares passam a ser responsáveis diretos pelo sucesso ou fracasso decorrente de suas decisões dentro da escola.

Inferimos a partir do exposto que a centralidade da medida e a formação do chamado Estado Avaliador faz despontar o crescimento das avaliações em larga escala “[...] como matriz para aferição da qualidade das escolas e sistemas educacional mundo afora.” E, “Na esteira desse crescimento, seguem-se políticas de *accountability*, afigurando-se como parte das

funções creditadas aos exames padronizados, com importantes repercussões na gestão das escolas e dos sistemas educacionais.” (FERRONATO, 2014, p. 44).

Dessa forma, traremos na próxima seção, os desdobramentos das políticas de *accountability* educacional no Brasil, a partir das pesquisas levantadas.

2.3 Os desdobramentos das políticas de *accountability* educacional no Brasil

Matias (2017, p. 11), ao tratar das políticas educacionais pautadas na responsabilização de professores afirma que as mesmas “[...] **já comprovaram sua ineficácia em outros países, a exemplo dos Estados Unidos da América e do Reino Unido [...]**” e “[...] estão espalhando-se pelos municípios brasileiros como um processo de “contaminação” regulada [...]”.

As consequências de tais políticas, de acordo com a pesquisadora “[...] **têm provocado alterações na organização do trabalho pedagógico, nos processos decisórios do cotidiano escolar e nas relações de trabalho e autopercepção dos(as) professores(as).**” (MATIAS, 2017, p. 11-12, grifo nosso).

Depreende-se do excerto que as políticas ancoradas na responsabilização de docentes, que já não se mostraram eficazes em outros países, estão trazendo consequências para organização do trabalho escolar no contexto brasileiro.

Nesse sentido, assinala a pesquisadora com base em Ravitch (2011) que não houve melhoria no ensino dos Estados Unidos com a adoção da política de responsabilização, ou seja

A política educacional americana que atravessou governos republicanos e democratas, desde os anos 1990, foi marcada por uma crescente interferência do setor privado na educação através dos reformadores empresariais (*corporate reformers*), do sistema de responsabilização dos profissionais pelos resultados e da possibilidade de as famílias escolherem as melhores escolas, constituindo-se na chave para garantir a qualidade da educação. (MATIAS, 2017, p. 40).

Matias (2017) assinala ainda que o pensamento dos reformadores empresariais de que podem “consertar” a educação “[...] percorreu o mundo da educação americana e concebia o sistema de escolas públicas como obsoleto e burocrático, pois, sendo um monopólio do Estado, não tinha qualquer estímulo para se aprimorar.” (MATIAS, 2017, p. 40).

Sobre a Lei dos Estados Unidos NCLB (No Child Left Behind) do ano de 2002, a pesquisadora afirma que a referida política

[...] teve como foco o aumento de testes padronizados em matemática e leitura, a responsabilização e a privatização das escolas através da expansão rápida das *charters schools* (escolas administradas por concessão a grupos privados) e de *vouchers* (conhecido no Brasil como bolsas de estudo). Além disso, produziu o fechamento das escolas com baixa performance, em vez de ajuda-las, eliminou a estabilidade e promoções por tempo de serviço dos professores e promoveu a avaliação docente

baseada nos resultados dos testes, bem como desencadeou uma cultura de medo e intimidação. (MATIAS, 2017, p. 41).

Ao discutir a política de responsabilização pelo uso dos resultados da rede municipal de ensino de Mossoró, a pesquisadora busca subsídio teórico em Lobo (2013) e Duarte (2015), para afirmar que

Em qualquer diálogo com professores da rede municipal de ensino de Mossoró, seja em espaço escolar, seja fora dele, acerca da política educacional do município, a primeira preocupação posta em debate é o **crescimento da competitividade** entre escolas e professores. A preocupação dos professores com o estímulo à competitividade é latente na maioria dos trabalhos locais. (MATIAS, 2017, p. 77, grifo nosso).

Essas políticas, “[...] baseadas na lógica da gestão por resultados com a divulgação de seus *rankings*, o incentivo à comparação de resultados como medida para responsabilização pelo desempenho dos alunos e a ofensiva da mídia, que ridiculariza professores [...]”, de acordo com Matias (2017, p. 75), “[...] têm provocado a destruição moral e a execração pública desses profissionais.”. Nesse sentido, a pesquisadora se apoia em Stan Karp (2012) para afirmar que está ocorrendo o desmantelamento da profissão docente pela reforma empresarial. (MATIAS, 2017).

De forma resumida, Capocchi (2017, p. 42, grifo nosso) apresenta a eficácia das políticas de *accountability*, trazendo, primeiramente, que a meta-análise de Elliot e Hout (2011), “[...] representando os esforços de uma comissão multidisciplinar do *National Research Council*, associado à *National Academy of Sciences* dos Estados Unidos.”, que “[...] chegou a **duas conclusões nada promissoras sobre a eficácia das políticas do programa NCLB [...]**”

A primeira conclusão de Elliot e Hout (2011) é a de que não há aumento da proficiência dos EUA de forma suficiente para elevar esse país ao patamar de alto desempenho de outros países. A segunda conclusão é a de que há evidência que “[...] sugere que os exames de fim de curso do ensino norte-americano diminuem os níveis de condução sem melhorar a proficiência.” (ELLIOT; HOUT, 2011, *apud* CAPOCCHI, 2017, p. 42).

Bonamino & Souza (2013) estão presentes nas discussões de Correa (2018). Ao analisar o caso brasileiro, as autoras assinalam que as políticas de responsabilização pelo uso dos resultados das avaliações têm ocorrido de duas maneiras, sendo uma com consequências simbólicas e outra com consequências simbólicas e materiais.

As considerações finais da pesquisa de Souza (2016) trazem uma síntese analítica acerca da inserção dos pressupostos da Nova Gestão Pública na Educação e seus desdobramentos no município de Mossoró/RN, mesma localidade analisada por Matias (2017). Alguns pontos importantes são:

- As políticas gerenciais “visam resolver somente os problemas das escolas, como se estivessem localizados apenas nas suas unidades, é imprescindível compreender que as soluções se encontram tanto nesse espaço como externas a este.” (SOUZA, 2016, p. 276);
- As políticas analisadas mostraram “[...] novos elementos que permitiram, na ótica gerencial, insistir na ideia de melhorar a eficiência dos serviços públicos, baseados em modelos de *accountability* gerencial [...]” que são, de acordo com o pesquisador, mais complexos e são “[...] induzidos pela interação entre avaliação (no início e no fim dos processos), prestação de contas mais responsabilização punitiva.” (SOUZA, 2016, p. 276);
- Há “[...] formas isoladas de *accountability* na gestão e organização dos serviços públicos [...]. Isso significa que alguns sistemas geralmente usam um elemento, como a avaliação, ou combinam esta com processos de prestação de contas, ou mais responsabilização.”. O último elemento é o “[...] que tem encontrado maior dificuldade para ser implementada, pois tem sido reduzida à determinação de punição, ou seja, em versão mais negativa na realidade.” (SOUZA, 2016, p. 276-277);
- É prudente que a aprovação da LRE não ocorra nesse momento, tendo em vista que “[...] o país enfrenta grandes problemas em relação ao funcionamento da sua democracia.” (SOUZA, 2016, p. 279);
- “A Política de Responsabilidade Educacional de Mossoró-RN é apresentada como tendo incorporado princípios do novo gerencialismo, cujo marco teórico está mais próximo da NGP.” (SOUZA, 2016, p. 279);
- A política de Mossoró “[...] sinaliza a responsabilização em uma perspectiva mais negativa do que positiva, pois concentra responsabilidades nas menores unidades do sistema, enquanto grandes panópticos são erguidos para vigiar a execução das ações escolares e individuais [...]” de maneira “[...] controladora, atribuindo ao Ministério Público, ao Conselho Municipal de Educação e à Secretaria Municipal de Educação “a função de olhos do poder” e contribuindo para espalhá-los por todos os lados.” (SOUZA, 2016, p. 280-281);
- Foi constatada “[...] uma maximização do controle acerca do que se executa nas escolas e de quem executa, sob a consequência de receber um prêmio ou deixar de fora das premiações àqueles que não melhoram seus resultados.”, sendo definidos os controladores, mas não os que controlam os controladores. (SOUZA, 2016, p. 281);

- Verificou-se a partir dos discursos dos entrevistados que no sistema municipal “[...] a escola é direcionada por uma racionalidade altamente controladora e prescritiva e não são considerados os efeitos contrários em sua capacidade política, que por sua vez ficará limitada.” (SOUZA, 2016, p. 283);
- “[...] a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização são utilizadas como instrumentos de conservação da vigilância e controle do trabalho dos indivíduos que agem nas escolas [...]” (SOUZA, 2016, p. 284);
- “[...] os entrevistados consideram que, na sua concepção, foi necessário incorporar a cultura de planejamento e avaliação.” (SOUZA, 2016, p. 284);
- A adoção de políticas gerenciais em Mossoró não excluiu os elementos da administração burocrática, ocorrendo a ressignificação dessas práticas;
- “A Política de Responsabilidade Educacional desenhada nos documentos do município de Mossoró-RN possui um alto nível de complexidade, pela combinação de modelos de *accountability*, sendo os profissionais da educação impulsionados a executar.” (SOUZA, 2016, p. 287).

Entendemos ser necessário resgatar a contribuição de Souza (2016), que afirma que o Ministério da Educação utiliza os parâmetros de qualidade educacional da OCDE e a pesquisa de Libanori (2015), que traz a análise da concepção de *accountability* que permeia o PISA e assinala em suas considerações finais que “[...] a OCDE promove, por meio do PISA, a busca por políticas educacionais eficientes [...]”, tendo a educação um “[...] **caráter cognitivo voltado para a vida adulta, maior controle e supervisão educacional, cultura de paz e enfrentamento dos problemas sociais com criatividade e empreendedorismo.**” (LIBANORI, 2015, p. 148, grifo nosso).

Nesse sentido, a concepção de *accountability* manifesta no PISA, adotada pelo Brasil “[...] **tem incentivado políticas educacionais gerenciais de descentralização, competição e concorrência, premiações e punições [...]**” e também “[...] a formulação de novas políticas baseadas em resultados mensuráveis tecnicamente, **homogeneizando as políticas educacionais em âmbito mundial** com a urgência de um sistema de *accountability* educacional.” (LIBANORI, 2015, p. 148, grifo nosso).

Bugança (2017, p.13), com o objetivo de “[...] identificar o(s) modelo(s) de gestão escolar expresso(s) nas políticas educacionais a partir de 1990.” assinala que

A proposição de metas e objetivos propostos pelos programas em que cada escola deve assumir obrigações, aproxima a gestão das escolas dos modelos administrativos de empresas e **institui formas de controle e vigilância do trabalho dos professores**

e demais funcionários. Esta condição as afasta do contexto social, restringindo os diretores a uma visão local e imediata. (BUGANÇA, 2017, p. 129, grifo nosso).

A pesquisadora também se pauta em Adrião e Garcia (2008), além de Ferreira (2015), autores que “[...] indicam evidências em relação à responsabilização dos gestores dos municípios e das escolas, ao serem chamados a para afirmar que assumir a responsabilidade pelo alcance das metas e ressaltam a **possibilidade do aumento das desigualdades entre as escolas e municípios.**” (BUGANÇA, 2017, p. 77-78, grifo nosso).

Tavares (2003) também é mencionado por Bugança (2017, p. 91) por discutir a ideia de descentralização, auxiliando na compreensão de que “A transferência de responsabilidades para o município resultou em maior responsabilização dos sujeitos que atuam nas redes municipais de ensino.”. Para Bugança (2017, p. 128),

[...] as políticas para a gestão da educação na década de 90 tiveram como preceitos a descentralização, maior flexibilização e incentivo à autonomia local. Este período ficou marcado pelo incentivo às parcerias com instituições não governamentais, com o setor privado e com a comunidade.

Freitas (2012) que discute acerca dos reformadores empresariais da educação é trazido para ancorar as discussões da dissertação de Ferronato (2014). O autor “[...] anota que a ênfase em gestão e adição de tecnologia constitui característica da forma como são promovidas modificações no âmbito da produção, lógica essa transferida para o campo educacional.”. (FERRONATO, 2014, p. 37). Essa forma de pensar, de acordo com Freitas está relacionada ao neotecnicismo, que é estruturado pelas categorias responsabilização, meritocracia e privatização.

Dentre as consequências da adoção dessa política, que são apresentadas por Freitas (2012) e trazidas por Ferronato (2014) estão

[...] **o estreitamento curricular; a competição** entre profissionais da educação e entre escolas; a **pressão** sobre o desempenho dos alunos e **preparação para testes**, via pela qual também se chega à **fraude; aumento da segregação socioeconômica** no território e dentro da escola; **destruição moral do professor; destruição do sistema público de ensino**; e ameaça à própria noção liberal de democracia. (FERRONATO, 2014, p. 39, grifo nosso).

Assim como Ferronato (2014), Ribeiro (2017), traz as contribuições de Freitas (2012), no que tange à responsabilização e sua relação com o neotecnicismo, que introduz a lógica mercadológica no campo educacional, a partir de uma abordagem em que tríade responsabilização, meritocracia e privatização, mencionadas anteriormente, são categorias interligadas. Dessa forma,

[...] a **responsabilização pelos resultados** escolares é **legitimada pela meritocracia** tal qual ocorre nos sistemas de mercado. Na sua percepção, toda a política de avaliação

educacional associada a mecanismos de **responsabilização** pelos resultados tem por objetivo **privatizar** as escolas que não conseguem alcançar a meta estabelecida. (RIBEIRO, 2017, p. 38, grifo nosso).

Ancorada em Afonso (2014), Ribeiro (2017) assinala ainda que a implementação de políticas de responsabilização relacionadas a sistemas de avaliação, com foco na premiação e punição de docentes e escolas pelos resultados ocorreu em diversos países.

Souza (2016, p. 88) assinala que a lógica da *accountability* predominante no Brasil “[...] tem sido a da **responsabilização no sentido negativo**, ou seja, “**culpabilizar**” as escolas, professores e alunos pela distância que o país ocupa nos *rankings* internacionais e pelo avanço lento diante da realização de exames nacionais.” Nessa perspectiva, a avaliação é considerada como indutora da qualidade educacional e da igualdade.

Acerca dos reflexos da responsabilização no contexto da Nova Gestão Pública, Souza (2016) afirma que nessa perspectiva “[...] a implementação de qualquer política pública irá exigir do administrador decisões políticas e poder discricionário.”, que “[...] está relacionado com os **desvios de poder** e atos praticados com finalidades diversas, inclusive proporcionar **vício jurídico e ético**. Nesse último, evidencia-se a intenção de **enganar, mentir e violar os princípios da legalidade e da moralidade**.” (SOUZA, 2016, p. 93, grifo nosso).

De acordo com o pesquisador, os problemas apresentados são preocupantes, pois ecoam “[...] nos processos de responsabilização pelo controle de resultados, **burlando a prestação de contas e o controle social**.”. (SOUZA, 2016, p. 93, grifo nosso).

Ao tratar da *School Accountability* Correa (2018) afirma que apesar de os defensores do modelo partirem da premissa de que os pais se mobilizariam para buscar melhores condições educacionais para os filhos, Elacqua (2004) e Costa & Koslinski (2009) apontam que “[...] a ideia de uma “mão invisível” no mercado educacional tem sucumbido à prova de que as **famílias nem sempre dispõem da possibilidade de escolher as melhores escolas, quer por falta de competência para realizarem a escolha, ou simplesmente por falta de oferta**.” (CORREA, 2018, p. 46-47, grifo nosso).

De acordo com o pesquisador, a *accountability* realizada pelo modelo gerencialista idealmente possibilitaria o controle dos beneficiários dos serviços públicos, entretanto, afirma Correa (2018), com subsídio teórico de Freitas (2013) e Afonso (2012), que “[...] esta proposição levanta muitas suspeitas por parte dos críticos, porque traria em seu bojo um duplo problema: o da **desresponsabilização do Estado** pela prestação de serviços sociais num contexto de ampliação de políticas neoliberais, e o **aumento das disparidades regionais**.” (CORREA, 2018, p. 81-82, grifo nosso).

De acordo com Libanori (2015, p. 87), a partir da concepção de modernização da educação, tornam-se necessárias novas técnicas de avaliação, com a finalidade “[...] de se estabelecerem novas práticas por meio de ações públicas que legitimem as mudanças consideradas necessárias.” Nesse sentido,

As propostas das organizações internacionais vêm [...] sempre apontando aspectos econômicos como finalidade das políticas educacionais e por meio da implantação de **processos de gestão mais eficientes, introduzem nos currículos concepções de competências para o mercado de trabalho.** (LIBANORI, 2015, p. 87, grifo nosso).

A busca pela eficiência se dá também por uma “[...] nova definição de competências essenciais e **criação de parcerias** com outros setores a fim de **responsabilizá-los e obter maior eficiência.**” (LIBANORI, 2015, p. 87, grifo nosso).

O pesquisador traz ainda os estudos de Lima e Afonso (2002) sobre a emergência do Estado Avaliador e que assinalam que a modernização, racionalização e a otimização educacionais acabam por ressignificar a autonomia do espaço público escolar. (LIBANORI, 2015).

Cunha (2015) assinala que há alguns autores que se preocupam com a adoção de políticas de *accountability*, tais como Stupal (2010), que defende “[...] que o pagamento de bônus aos profissionais da educação pode gerar uma **concorrência entre as escolas e provocar mais desigualdades escolares** [...]” (CUNHA, 2015, p. 11, grifo nosso) e Freitas (2013) que aponta

[...] para a **relação pouco saudável provocada pelo *accountability* vertical**, no qual se estabelece uma **relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado** pelo sistema de *accountability*, e para os efeitos negativos dessas políticas no contexto norte-americano, que seriam reproduzidos no Brasil [...] (CUNHA, 2015, p. 11, grifo nosso).

Ao trabalhar a *accountability* escolar no município do Rio de Janeiro, Cunha (2015) destaca que os focos principais de ação da Secretaria Municipal de Educação são a avaliação e o reforço escolar. Suas conclusões apontam que o conjunto de políticas adotado exerce pressão sobre os atores envolvidos no processo educacional.

Oliveira (2014), assim como Cunha (2015) faz um estudo na cidade do Rio de Janeiro. Em sua pesquisa é constatado ao nível macro-político que:

- Com a integração PDE-Escola e PDE/Plano de Metas “[...] ocorreu uma ênfase maior no discurso do MEC de melhorar o desempenho das escolas públicas com baixo IDEB.” E que A “[...] associação entre ambas as políticas demonstrou ser uma tentativa do governo federal de **responsabilizar as escolas** de baixo desempenho, **pressionando-as**

a **melhorar seus resultados** e fazendo-as prestar contas à sociedade pelos serviços prestados.” (OLIVEIRA, 2014, p. 249, grifo nosso);

- Houve a demonstração de que essa política é “[...] uma **forma de o governo federal dar legitimidade às suas próprias ações** junto à população como ente principal na coordenação da política educacional.”. Nesse sentido, “À medida que o PDE-Escola se reestruturou e adquiriu novo formato, especialmente a partir de 2011, no âmbito do PDE-Interativo, os elementos da prestação de contas e, da própria responsabilização, se tornaram mais evidentes nos documentos do programa.” (OLIVEIRA, 2014, p. 249);
- Verificou-se que a ampliação do seu raio de ação, “[...] contemplando todas as escolas públicas brasileiras de baixo desempenho [...] fez com que o **PDE-Escola assumisse** “[...] uma **nova configuração em termos de política educacional**, passando a ser a principal intervenção do governo federal para **recuperar as escolas de baixo desempenho**.” (OLIVEIRA, 2014, p. 249, grifo nosso);
- Dentre o conjunto de intervenções amplamente adotado internacionalmente, o governo federal optou por exigir a elaboração de um plano de melhoramento de tais escolas, para superar os problemas identificados e melhorar os resultados.

Com relação ao objetivo analisar as configurações assumidas pelo programa no município do Rio de Janeiro, Oliveira (2014) assinala:

- “[...] em linhas gerais, os **técnicos incorporaram o discurso da responsabilização pelos resultados** na sua atuação junto ao PDE-Escola e junto à própria escola.”. Nesse sentido, para os técnicos, “[...] as escolas têm que prestar contas de seu desempenho.” (OLIVEIRA, 2014, p. 250, grifo nosso);
- “Os dados apontaram [...] a presença de um *comitê ativo* na rede.”. Nesse sentido, “A fala dos técnicos indica uma **postura de envolvimento e comprometimento** com o programa, para que o mesmo cumpra com seu propósito de reestruturar processos institucionais.” Em contrapartida, a pesquisadora constata “[...] que os técnicos se deparam com uma grande **sobrecarga de tarefas**; e, paralelamente a isso, vem ocorrendo a **redução de investimentos federais na capacitação dos técnicos e dos gestores escolares**, o que pode comprometer a qualidade do trabalho junto às escolas. (OLIVEIRA, 2014, p. 250-251, grifo nosso);
- “Quanto ao modelo de responsabilização pelo controle social, que perpassa a pressão das famílias por resultados no processo de implementação do PDE-Escola, **as falas dos**

técnicos entrevistados sugerem que praticamente **não há nenhuma pressão.**” (OLIVEIRA, 2014, p. 251, grifo nosso);

- “[...] verificou-se que a **participação da comunidade escolar no processo de elaboração do plano é valorizada, mas,** apesar disso, os dados das entrevistas apontam que **não há uma efetiva participação da comunidade escolar** na elaboração, execução e monitoramento do plano.” (OLIVEIRA, 2014, p. 251, grifo nosso);
 - “A avaliação das escolas após a participação no programa também se mostrou um campo ainda incipiente, uma vez que os comitês não têm um retorno do MEC sobre o desempenho de tais escolas.” (OLIVEIRA, 2014, p. 251);
 - “[...] na busca de melhorar a sua própria atuação, **para uma gestão mais eficiente, o governo federal institui, através do PDE-Escola, uma sistemática de avaliação que não adota em sua própria gestão.**”, tendo em vista que “[...] as escolas são levadas a fazer um diagnóstico de seus principais problemas, a traçar um plano de melhoria, e a se avaliar quanto às ações alcançadas, **mas o governo federal parece não fazer o mesmo em relação ao PDE-Escola.**”. Nesse sentido, “A ideia do planejamento estratégico proposto não se materializa na gestão do programa, uma vez que o **MEC não consolida o ciclo de avaliação das escolas**, dando o *feedback* para as mesmas dos resultados obtidos pela participação no programa.” (OLIVEIRA, 2014, p. 251-252, grifo nosso);
 - “Outros campos que também demonstraram demandar ajustes são a **execução financeira e a prestação de contas que, por vezes,** segundo os técnicos, **se sobrepuseram aos aspectos pedagógicos.**” (OLIVEIRA, 2014, p. 252, grifo nosso);
 - “No que diz respeito aos ganhos no desempenho, os técnicos assinalaram não ser possível dimensionar um “efeito PDE-Escola”, pelo mesmo concorrer com o efeito de outros programas em execução na rede, com foco na melhoria do desempenho.” Entretanto, “[...] ainda assim, tais **técnicos acreditam que o programa possibilita ganhos significativos para a escola**, uma vez que ajuda a instituir no espaço escolar um **momento de reflexão coletiva** sobre os problemas da escola e a estabelecer e desenvolver a prática do planejamento.” (OLIVEIRA, 2014, p. 252, grifo nosso);
- Com relação à análise ao nível micro-institucional, os dados da pesquisa apontaram que:
- “[...] em linhas gerais, de fato, **as escolas PDE-Escola, em 2011, apresentam desempenho inferior, em termos de processos institucionais**, em relação às escolas não participantes do programa.” Entretanto, “[...] também **foi possível verificar a**

sistemática e contínua melhora entre elas, ainda que em proporções modestas; o que indicou que a tendência da situação educacional dessas escolas é de crescimento.” (OLIVEIRA, 2014, p. 253, grifo nosso);

- “Embora não tenha sido factível inferir se tais melhorias decorreram da implementação do plano, pontuou-se que há que se considerar que **o programa responsabilizou as escolas e seus atores, mobilizando todos os atores escolares em prol do processo de ensino aprendizagem [...]**”, fato que “[...] que pode ter contribuído, bem como pode vir a contribuir, para a melhoria da qualidade da educação das escolas em longo prazo.” (OLIVEIRA, 2014, p. 253, grifo nosso).

Além de Cunha (2015) e Oliveira (2014), Lopes (2013) realiza sua pesquisa no município do Rio de Janeiro. Sua investigação objetivou responder as seguintes questões: “1) Por que o município do Rio de Janeiro adotou um sistema de avaliação educacional com responsabilização? ” e “2) Como se deu a interação entre dois dos atores – Secretaria Municipal de Educação e professores – envolvidos no processo de implantação dessa política?” (LOPES, 2013, p. 81).

A pesquisadora parece compreender como positiva a política avaliativa adotada por Cláudia Costin, então Secretária do Rio de Janeiro, ao afirmar que:

[...] o desenvolvimento de um sistema de avaliação municipal era um ponto importante na reforma da nova gestão e isto está diretamente relacionado com uma mudança de perspectiva da nova Secretária que procura fundamentar políticas em dados, pesquisas e experiências realizadas em outros lugares. (LOPES, 2013, p. 83)

Outra evidência de que há concordância com as políticas avaliativas adotadas pela Secretária é manifestada pela pesquisadora ao afirmar que “[...] apesar da colocação dos professores ouvidos de que as provas aplicadas por cada esfera de governo sejam um tanto desencontradas, a ideia da SME é que elas sejam o mais próximas possível, inclusive para que o sistema de avaliação municipal seja o mais simples possível.” (LOPES, 2013, p. 83-84).

Sobre como teria sido realizada a interação entre a Secretaria Municipal de Educação e professores (envolvidos no processo de implantação da política adotada), Lopes (2013, p. 84, grifo nosso) conclui que

[...] há uma diferença entre como a SME vê sua relação com os professores e como os professores ouvidos se veem em relação à SME. Esses professores, embora concordem, em sua maioria, com as ações da SME, sentem-se afastados e um pouco perdidos no meio de tantas avaliações. **Talvez fosse necessário um esforço maior por parte da SME em investir em ações para explicar aos professores o como e o porquê das avaliações e dos seus resultados.** Parece que falta ao professor uma aproximação com a SME no sentido de se apropriar da metodologia, da teoria e dos procedimentos técnicos por trás das avaliações e de ter um meio de comunicação mais

aberto onde possam tirar dúvidas e apontar os problemas que aparecem apenas com a aplicação das políticas na prática.

Como podemos observar Lopes (2013) não questiona a política adotada, mas compreende que há necessidade de que seja realizada uma explicação aos professores, por parte da Secretaria de Educação, acerca da necessidade de utilizar as avaliações em larga escala, bem como a metodologia utilizada e os procedimentos adotados. Além disso é apontada a necessidade de uma aproximação entre os professores e a Secretaria Municipal de Educação, como se esses profissionais não fizessem parte da referida Secretaria.

Ao se apoiar em Afonso (2010), Rostirola (2014) explica que por conta da intensa centralização estatal, a ideia de autonomia atingiu a educação, passando a fazer parte dos discursos desse campo. Dessa forma, é possível afirmar que “[...] **mesmo com a disseminação de preceitos autônomos e descentralizadores**, no Estado Avaliador continua a vigorar o controle impondo uma série de **consequências às escolas e sistemas de ensino.**” (ROSTIROLA, 2014, p. 76).

Na mesma direção da pesquisa de Rostirola (2014) que aponta a apropriação da ideia de autonomia pelos discursos do chamado Estado Avaliador, Souza (2016), nas considerações finais de sua pesquisa, assinala que os pressupostos da Nova Gestão Pública na Educação trouxeram desdobramentos para o município de Mossoró/RN, quais sejam:

- Com a NGP, conceitos de natureza democrática foram ressignificados “[...] para tentar solucionar a crise do modelo burocrático, que já não conseguia responder mais de forma satisfatória, do ponto de vista da eficiência e da eficácia, aos problemas da administração pública tradicional.” (SOUZA, 2016, p. 276);
- A descentralização, participação e autonomia são alguns dos valores democráticos apropriados pelo modelo gerencial;
- “Há na PRE de Mossoró-RN a utilização de conceitos democráticos que prometem a melhoria da qualidade da educação.”. Entretanto, “[...] essa promessa está carregada de incertezas, [...]”, como por exemplo, as “[...] dificuldades que existem em processos de responsabilização pelo controle de resultados, em que os **trabalhadores envolvidos nutrem a esperança de alcançar um prêmio, mas que na prática não possuem certeza se de fato serão considerados os melhores.**” (SOUZA, 2016, p. 278, grifo nosso);

Carvalho (2017, p. 36, grifo nosso) assinala em sua pesquisa que

O nível de controle atingido nas últimas duas décadas é considerável e a **responsabilização aparece revestida de questões éticas justificadoras do controle.**

O motivo alegado para o foco nos resultados é a necessidade de priorizar o estudante. Entretanto, o **tecnicismo envolvido no processo dilui a humanidade do estudante, e junto com ela, a humanidade do professor**. O controle efetivo precisa chegar à unidade mais simples do trabalho docente.

A pesquisadora alerta que focar os resultados facilita o “encurtamento” da “[...] formação das competências básicas necessárias à produção e ao disciplinamento social [...]”, o que “[...] é perfeitamente coerente para o capital.” (CARVALHO, 2017, p. 38). Dessa forma,

O ensino passa a ser treino, e aprendizagem passa a ser aquisição de uma quantidade de conhecimento pré-estabelecida, que remete à coisa, **coisificação**. Mas, ainda assim, não se atinge os resultados desejados. **Daí a necessidade da Responsabilização, transferindo ao professor a tarefa de extrair a aprendizagem, sem as condições de fazê-lo**, tal qual garimpeiro que tem que extrair as pedras preciosas sem os instrumentos adequados. **As condições do trabalho docente, nessa lógica, são irrelevantes**, não entram na pauta de discussão das políticas, salvo quando justificadora de gastos que favoreçam o setor privado. (CARVALHO, 2017, p. 38, grifo nosso).

Como podemos observar, a pesquisadora faz uma relação da responsabilização educacional com o modo de produção capitalista, apreendendo as justificativas de controle e as consequências dessas políticas para o trabalho docente.

As considerações finais da dissertação de Carvalho (2017) apontam que:

- “A intensificação do controle sobre o fazer pedagógico, [...] definidos por reformas educacionais gerenciadas pelo comando do Capital, revelou um conjunto de elementos que, vistos de forma articulada, denominamos de Política de Responsabilização Docente (PRD).” (CARVALHO, 2017, p. 141);
- “[...] No contexto da rede de Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEPs), a Política de Responsabilização Docente “[...] se apresenta como mediação ao sintetizar determinações totalizantes da sociabilidade capitalista [...]”, tendo em vista que “[...] se desdobra das cisões primordiais (produtor-produto, pensar-fazer, objetividade-subjetividade) e as particularidades dos fenômenos produzidos no âmbito da educação escolar pública.” (CARVALHO, 2017, p. 144);
- “Em seu desenvolvimento, a PRD articula Pedagogia das Competências e Gestão por Resultados, resultante das reformas padronizadoras dos sistemas públicos de ensino, impostas pelas agências financiadoras.”;
- A Pedagogia das Competências e Gestão por Resultados “[...] nos conduzem ao Estado como administrador da crise estrutural do capital, aperfeiçoando sua **função social de dominação** e intensificando o uso instrumental do complexo educativo como teleologia secundária [...]”. Dessa forma, **apropria-se das subjetividades, e fortalece a “[...] coesão necessária à reprodução do social.”** (CARVALHO, 2017, p. 144, grifo nosso);

- “[...] a processualidade histórica que engendrou a PRD nos possibilitou a compreensão de um metabolismo social historicamente determinado pelo desenvolvimento do capital [...]” (CARVALHO, 2017, p. 145);
- “As EEEPs alcançaram um proclamado patamar de excelência nos resultados educacionais, em comparação às demais escolas públicas estaduais, cumprindo a dupla função de formação básica e formação profissional.”. Para tanto, “[...] gestores e professores precisam assumir formalmente o **compromisso com o pensamento único da TESE/ICE, estabelecida por organizações empresariais [...]**”, a seleção dos alunos é realizada por meio de “[...] **processos meritocráticos e excludentes [...]**” e a formação é pautada na indução “[...] de **preceitos ideológicos do empreendedorismo e da empregabilidade**, redutores das relações sociais às relações de mercado. O Mundo do Trabalho é exclusivamente o Mercado de trabalho.”. A submissão diária às leis de mercado viabiliza o mecanismo ideológico, “[...] cabendo à escola prepará-los para disputas mais elaboradas, mais produtivas, autorreificadas, onde cada indivíduo precisa desenvolver fôlego para **luta individual** permanente, equipado de conhecimentos e posturas adequadas às necessidades do capital.” (CARVALHO, 2017, p. 146-147, grifo nosso);
- “No universo escolar, **o fracasso dos estudantes é justificado pela incompetência dos formadores**, os docentes, por isso é necessária a responsabilização como forma de inculcação para a superação da incompetência.” (CARVALHO, 2017, p. 147, grifo nosso);
- Enquanto nas escolas públicas, usualmente “[...] a responsabilização se expressa explicitamente por intermédio de gratificações de desempenho baseadas em resultados de avaliações externas [...]”, no caso das EEEPs, “[...] os mecanismos são mais sofisticados, [...]” expressando-se “[...] não só com mais uma gratificação especial de desempenho, mas com **monitoramentos sistêmicos da Educação Profissional**, como ação governamental do PPA e como **condicionalidade de acordos de empréstimos** do PFOR/BIRD.” (CARVALHO, 2017, p. 147, grifo nosso);
- “Demonstrando a importância estratégica do ensino para a reprodução social capitalista, o Banco Mundial **aperfeiçoou o controle sobre o cotidiano** escolar das EEEPs [...]” (CARVALHO, 2017, p. 147, grifo nosso);

- A investigação demonstra que a **perda de controle docente sobre seu trabalho** tem como marco a “[...] criação do SPAECE, instrumento de avaliação externa aplicada em todas as escolas da rede pública estadual.” (CARVALHO, 2017, p. 148,);
- “A função tradicional de disseminar o conhecimento produzido pela humanidade de forma sistemática conferia ao docente um relativo espaço de liberdade, propiciadora de alguns momentos de apreensão das contradições do capital.”. Entretanto, “[...] a PRD, expressa na permanente prestação de contas e responsabilização (*accountability*) das avaliações externas, **fetichiza o conhecimento universal, reduzindo-o ao conhecimento instrumental [...]**”, ocorrendo a **despotencialização do “[...] sujeito do conhecimento de sua essência criadora, enquanto ser social.**” (CARVALHO, 2017, p. 148, grifo nosso);
- “O desvelamento dos processos reificadores cotidianos é um elemento imprescindível da educação emancipadora, considerando seu potencial de mostrar relações sociais onde **só se percebiam relações entre coisas.**” (CARVALHO, 2017, p. 149-150, grifo nosso).

Cabe ressaltar que para a referida pesquisadora, apesar da proposta de Afonso (2009) acerca dos pilares da *accountability* educacional, “[...] as investigações em diversos países do mundo demonstram que o pilar mais desenvolvido é o da *Prestação de contas* e o menos desenvolvido é o da *Responsabilização*, [...] tendo em vista que, “[...] para muitos pesquisadores e gestores públicos, [...]” a responsabilização “[...] poderia dificultar a autenticidade da prestação de contas e a dissimulação dos resultados, o que nos parece uma argumentação débil, considerando o nível de desenvolvimento das ferramentas de controle já disponíveis.” (CARVALHO, 2017, p. 65-66). Nesse sentido, a pesquisadora infere que

[...] **o objetivo primordial do capital é o controle mais refinado dos processos estatais** em si mesmos, como seu mediador por excelência e não, exatamente, o conteúdo do resultado. Ao mesmo tempo em que reforça a aparente oposição Estado-Sociedade Civil, já desfetichizada por Marx (2005), **revela os mecanismos de controle do Estado pela classe que comanda as relações de produção.** (CARVALHO, 2017, p. 66, grifo nosso).

Cunha (2015) assinala que, a política de *accountability* dependendo do modelo, pode gerar resultados não esperados, como a prática do *gaming* e que “Um ponto em comum entre as políticas de responsabilização adotadas por diversos países é a atribuição de um bônus salarial para professores.” (CUNHA, 2015, p. 9).

Nesse sentido, ao trazer à tona a visão de Helen Ladd (2001), Cunha (2015, p. 9) assinala que

- “[...] as políticas de responsabilização que premiam professores encontram muitos problemas para mensurar o “mérito” docente.”;
- “[...] os resultados das políticas de avaliação educacional não são suficientes para resolver essa questão, pois é difícil isolar as contribuições individuais dos professores para o aprendizado dos alunos.”;
- “[...] uma das maiores preocupações é a de que os professores passem a competir uns com os outros, ao invés de trabalhar para atingir um objetivo comum – que seria a melhora do desempenho dos alunos.”

Acerca dos professores no contexto de uma política de responsabilização cujo foco é toda escola, Cunha (2015, p. 9) menciona, que dois problemas podem surgir:

1) os professores mais produtivos podem se ressentir do fato de professores menos produtivos também serem beneficiados e 2) os professores mais produtivos que estão trabalhando em escolas com baixo desempenho podem preferir deixar essas escolas e seguir para outras onde a sua chance de receber a premiação seja maior.

Sobre os estudos realizados no Brasil que investigaram os efeitos da *accountability* com bonificação na qualidade da educação, Capocchi (2017) registra os estados de Pernambuco, São Paulo e Ceará, que são três estados pioneiros que adotaram a política.

Sobre o estado de Pernambuco, Capocchi (2017) assinala que Bruns et al. (2001) “[...] registram alguma melhora nas proficiências em Língua Portuguesa e Matemática para o 9º ano e nas taxas de aprovação desse ano e pouco ou nenhum resultado no 5º ano do ensino fundamental.” E que de acordo com esses autores “[...] não foi verificado *gaming* relacionado à exclusão de alunos de baixa proficiência.” (CAPOCCHI, 2017, p. 42).

Acerca do o estado de São Paulo, “A dissertação de mestrado de Cláudia Oshiro (2012) abordou ganhos de proficiência dos alunos [...] com a implementação da bonificação estadual.”. Neste trabalho, “A pesquisadora encontrou uma pequena melhoria na proficiência de alunos do 5º ano e nenhuma melhoria para os alunos do 9º ano do ensino fundamental.” (CAPOCCHI, 2017, p. 43).

O estudo de Calderón, Raquel e Cabral (2015) sobre o *Prêmio Escola Nota 10* criado no Ceará no ano de 2009 apontou, de acordo com Capocchi (2017, p. 43), que tal política é “[...] indutora de cooperação [...]”.

Por último, Capocchi (2017, p. 43), menciona o estudo de Sousa, Maia e Hass (2014), que, com foco no 3º ano do ensino médio, “[...] estudaram os efeitos da bonificação docente com base nos resultados do Idesp, [...] para os anos de 2008 a 2012.” E constataram “[...] inconsistências entre o desempenho aferido pelos alunos e a bonificação paga.” De acordo com

o pesquisador, a abordagem utilizada pelas autoras “[...] é acessível e direta, merecendo ser expandida para um conjunto maior de casos.”. Suas conclusões indicam que “[...] falta ao Brasil um estudo na linha da meta-análise de Hout e Elliot (2011), que permita atestar de maneira mais compreensiva a real extensão da bonificação na qualidade da educação.” (CAPOCCHI, 2017, p. 43).

É possível afirmar que o levantamento de Capocchi (2017) mostra que em alguns casos pode ter ocorrido a melhoria nas proficiências de português e matemática, como por exemplo, no caso do estado de Pernambuco. Entretanto, cabe ressaltar que o conceito de qualidade que dá sustentação a essa sistemática é pautado numa concepção restrita (português e matemática) apenas. Além disso, no caso do estado de São Paulo foi atestada a necessidade de aprofundamento nos estudos para constatar a dimensão da bonificação por resultados.

Compreendemos ser de grande relevância as contribuições de Capocchi (2017) no que tange aos chamados “efeitos peiragênicos”, conceito trabalhado por Madaus e Russel (2010). Os efeitos peiragênicos são aqueles “[...] efeitos negativos indesejáveis e não intencionais.”. O termo peiragênico “[...] tem paralelo com o efeito iatrogênico, no qual o médico, apesar de imbuído de boas intenções, causa dano ao paciente, pela aplicação de um tratamento que resulta prejudicial.”. (CAPOCCHI, 2017, p 44).

Nesse sentido,

Madaus (1988b) caracteriza a influência do medir (componente importante da avaliação) sobre o medido como uma manifestação social do Princípio da Incerteza, postulado pelo físico Werner Heisenberg em 1927. Este princípio afirma que o simples ato de medir uma partícula atômica é suficiente para alterar a realidade medida fundamental e inexoravelmente. A paráfrase é clara: **o ato de avaliar influencia diretamente a aprendizagem que visa aferir.** (CAPOCCHI, 2017, p. 44, grifo nosso).

Ao discutir a visão de Madaus e Russel (2010) Capocchi (2017, p. 44) assinala que “[...] estes autores frisam que não é a avaliação *per se* que leva a estes efeitos negativos. São as consequências materiais associadas aos escores medidos que induzem comportamento indesejado aos agentes.”. Entretanto, assevera o pesquisador que

O paradoxo emergente é que as políticas de responsabilização têm como mola mestra estas mesmas consequências materiais, que podem levar a efeitos tanto desejados quanto indesejados, sendo estes últimos, às vezes, mais danosos que os males que se intencionava corrigir. (CAPOCCHI, 2017, p. 44).

Também é trazida à tona a discussão de Freitas (2013) em torno da *accountability*, autor que se opõe às políticas *high-stakes* no contexto brasileiro e que afirma ser a favor da cultura de avaliação, mas contrário a cultura de auditoria. (CAPOCCHI, 2017).

Uma importante constatação realizada na pesquisa de Capocchi (2017) é a de que há quase trinta anos, pesquisas têm feito críticas às políticas de responsabilização que são adotadas sem o cuidado necessário, como por exemplo, as críticas realizadas por Berliner e Biddle (1995), autores que “[...] ao investigar a razão por trás da popularidade de políticas de responsabilização denunciam que a *accountability* educacional se apresenta com pesos e medidas diferentes, quando confrontada com outras manifestações de responsabilização.”(CAPOCCHI, 2017, p. 45). Esses autores

Propõem que, em teoria, não há nada de errado com a responsabilização, recaindo o problema na sua execução. Sugerem que educadores devam ser responsabilizados pelas suas ações e condutas, algo difícil e custoso de acompanhar e documentar, e não pelo resultado de uma avaliação de resultados. (CAPOCCHI, 2017, p. 45).

Capocchi (2017, p. 45, grifo nosso) compreende em sua pesquisa que Berliner e Biddle (1995)

Sugerem a proximidade de legisladores a conceitos de mercado. Explicam **que a responsabilização atende também à necessidade do legislador aparentar resolver problemas na educação com o menor investimento possível**, ainda que deixando reais empecilhos sem solução. **A responsabilização educacional por meio de avaliações de proficiência seria, portanto, uma saída cômoda para os legisladores.** [...] as políticas de responsabilização, tais quais sugeridas, não exonerariam os agentes educacionais de responsabilidades por suas condutas.

Acerca dos efeitos das políticas de *accountability* (intencionais ou não intencionais), Capocchi (2017, p. 45) afirma que

[...] quando vinculadas às avaliações externas, podem ser tanto positivos (se alinhados aos objetivos das políticas públicas que as definiram) quanto negativos (como efeitos colaterais não intencionais e prejudiciais). O julgamento de valor embutido na terminologia “positivo/negativo” pode ser de complexa interpretação.

Apesar de considerar que os efeitos das políticas de *accountability* podem ser positivos ou negativos, o objetivo de pesquisa do autor é o de investigar “[...] objetivos declarados que são positivos, no sentido de avançar a qualidade da educação, melhorar a informação sobre os sistemas e suportar decisões e seus controles.” (CAPOCCHI, 2017, p. 46).

Sobre o contexto brasileiro, são trazidos para análise a visão de Brooke e Cunha (2011), autores que tratam dos sete objetivos para utilização das avaliações externas para finalidade de gestão, quais sejam:

[...] avaliar e orientar a política educacional, informar escolas sobre a aprendizagem dos anos e definir as estratégias de formação continuada, informar o público, alocar recursos, suportar políticas de incentivos salariais, compor política de avaliação docente e certificar escolas e alunos. (CAPOCCHI, 2017, p. 46).

A pesquisa ora exposta apresenta uma tabela elaborada por Hamilton, Stecher e Klein (2002) com os efeitos positivos e negativos das políticas de *accountability*. Entendemos importante reproduzi-lo, haja vista que ele traz informações sintetizadas acerca da visão dos referidos autores:

Tabela 1 – Efeitos positivos e negativos

Sujeitos	Efeitos Positivos	Efeitos Negativos
Aluno	a) Provimento de informação sobre conhecimento próprio e habilidade; b) Motivação para maior dedicação na escola; c) Sinalização sobre o que estudar; d) Associação de esforço pessoal com recompensas.	a) Frustração e desencorajamento; b) Excesso de competitividade; c) Desdém com resultados e avaliações da escola.
Professor	a) Suporte e melhores diagnósticos individualizados por aluno b) Ajuda para identificar pontos fortes e fracos no currículo; c) Ajuda em identificar pontos do currículo nos quais os alunos necessitam de maior atenção; d) Motivação para que professores trabalhem mais e mais inteligentemente; e) Guia para alinhar a instrução ao currículo; f) Encorajamento para que professores participem de programas de aperfeiçoamento e formação continuada.	a) Encorajamento para que os professores foquem mais no conteúdo dos testes; b) Encorajamento para que os professores se engajem em preparação para os testes de maneira inapropriada; c) Diminuição da valorização profissional sentida pelos professores; d) Incentivos a que professores fraudem a aplicação e preparação para testes.
Diretor	a) Motivação para examinar e mudar políticas na escola, relacionadas à instrução e ao currículo; b) Ajuda no julgamento da qualidade dos programas; c) Suporte e decisões de melhor alocação de recursos, incluindo desenvolvimento profissional.	a) Realocação de recursos para as disciplinas e conteúdos avaliados em detrimento dos demais; b) Desperdício de recursos em preparação para os testes; c) Distração da administração de outros problemas e necessidades da escola.
Formulador de	a) Auxílio no julgamento sobre a eficácia de políticas educacionais;	a) Decisões não ótimas resultantes de informação enviesada;

Políticas Públicas	b) Melhora na capacidade de monitorar o desempenho de sistemas escolares; c) Melhora na alocação de recursos públicos na educação.	b) Caça às bruxas e culpabilização das vítimas; c) Endosso de uma visão simplista de educação e seus objetivos.
Fonte: Hamilton, Stecher e Kein (2012, p. 86 <i>apud</i> CAPOCCHI, 2017, p. 47). ¹⁵		

Os seis princípios enunciados por Madaus (1988), que possibilitam o entendimento das “[...] motivações e respostas estratégicas dos agentes às avaliações atreladas a políticas de *accountability*.” são trazidos por Capocchi (2017, p. 48) e colaboram com a compreensão da temática aqui apresentada, como podemos observar na Tabela 2.

Tabela 2 – Os princípios de Madaus

Princípio	Enunciado
1	a percepção da importância de uma avaliação induz reações estratégicas nos agentes envolvidos com as mesmas;
2	há um inexorável corrompimento de qualquer indicador social usado como base de política e incentivos;
3	se há a expectativa de que decisões relevantes serão tomadas com base em resultados de avaliações, professores ensinarão para o teste;
4	uma cultura de “testes passados” passa a existir em ambientes fortemente marcados por avaliações com consequências fortes;
5	professores ajustam seu ensinar aos modos e formatos de cobrança presentes nas avaliações com consequências fortes;
6	professores tendem a tratar avaliações como o objetivo em si em vez de como indicador (falível) de desempenho, especialmente quando as avaliações têm efeitos determinantes na vida dos avaliados.

Fonte: Madaus (1988 *apud* CAPOCCHI, 2017, p. 48).¹⁶

As discussões de Luiz Carlos de Freitas e de Nigel Brooke acerca das consequências indesejadas da associação entre as avaliações em larga escala e as políticas de responsabilização, também são sintetizadas na pesquisa de Capocchi (2017). Essas consequências são divididas em cinco aspectos, quais sejam: pressões, estreitamento curricular, fraude, eficácia e competição, como podemos observar na Tabela 3.

¹⁵ A tradução foi realizada por Capocchi (2017).

¹⁶ A tradução foi realizada por Capocchi (2017).

Tabela 3 – Consequências indesejadas de avaliações em larga escala atreladas às políticas de responsabilização

Aspecto	Nigel Brooke	Luiz Carlos de Freitas
Pressões	a) o vínculo entre a responsabilização e metas de desempenho pode ampliar a “pressão produtivista” sobre o professor, escolas e alunos; b) bonificação prejudica o atendimento igualitário da escola.	a) pressão sobre alunos por desempenho leva a más práticas e práticas excludentes; b) pressão leva escolas a selecionar alunos, promovendo segregação no território que operam; c) pressão leva escolas a guiar a atenção a grupos específicos de alunos, promovendo segregação dentro do ambiente escolar; d) destruição moral do professor com o desvio de foco as alunos próximos ao centro da curva de distribuição de notas (exclusão dos alunos nas caudas de distribuição).
Estreitamento curricular	a) <i>accountability</i> leva ao estreitamento da definição de qualidade (XIMENES, 2012) e do currículo (FREITAS, 2012).	a) Só os conteúdos cobrados nos exames são ensinados (AU, 2007).
Fraudes		a) Fraudes ou comportamento fraudulento.
Eficácia	a) Fraco <i>link</i> (teórico e empírico) entre bonificação e melhorias no ensino (AFONSO, 2012); b) bonificações não têm maiores impactos na melhoria de desempenho dos alunos (ELLIOTT, HOUT, 2011; FREITAS, 2012; OSHIRO; SCORZAFAVE, 2011).	a) “se há dados insistentes sobre a ineficácia desta abordagem [<i>accountability</i>] para a educação, qual a razão de se persistir nela?”
Competição	a) <i>accountability</i> difunde o mito da irresponsabilidade dos docentes; b) <i>accountability</i> acirra a concorrência entre professores e escolas (AHN; VIGDOR, 2010; SPRINGER, 2009; XIMENES, 2012)	a) precarização da formação do professor; b) competição entre professores; c) destruição do sistema público de ensino via privatização; d) ameaça à própria noção liberal de democracia.

Fonte: Capocchi (2017, p. 50).

Outros autores que desenvolveram trabalhos sobre os efeitos colaterais das políticas de *accountability* são mencionados por Capocchi (2017). São eles:

- Amrein-Beardsley, Berliner e Rideau (2010), que afirmam ser “[...] importante ter definições claras para entender, medir e inibir “fraudes””. (CAPOCCHI, 2017, p. 51).
- Fernandes e Gremaud (2009) que entendem que “[...] o **estreitamento curricular** e a **manipulação da base de alunos** são exemplos de “distorção de incentivos” e fraudes são uma inevitabilidade do *gaming*.” (CAPOCCHI, 2017, p. 51, grifo nosso).
- Koretz (2008), que aborda os efeitos colaterais a partir da visão psicométrica e alerta que “[...] uma gravidade maior se verifica quando fraudes ou *coaching* distorcem o

escore do aluno.”. Entretanto, o autor compreende que “[...] é menos grave a inflação do escore agregado da turma, escola ou estado, por meio da exclusão de alunos de baixa proficiência, sem enviesar resultados individuais.” (CAPOCCHI, 2017, p. 51).

Nesse sentido, Capocchi (2017) traz a classificação de Koretz, McCaffrey e Hamilton (2001), que é dividida em sete efeitos, que são elencados de acordo com o mérito ou a gravidade imputada pelos autores. Essa classificação pode ser observada na Tabela 4.

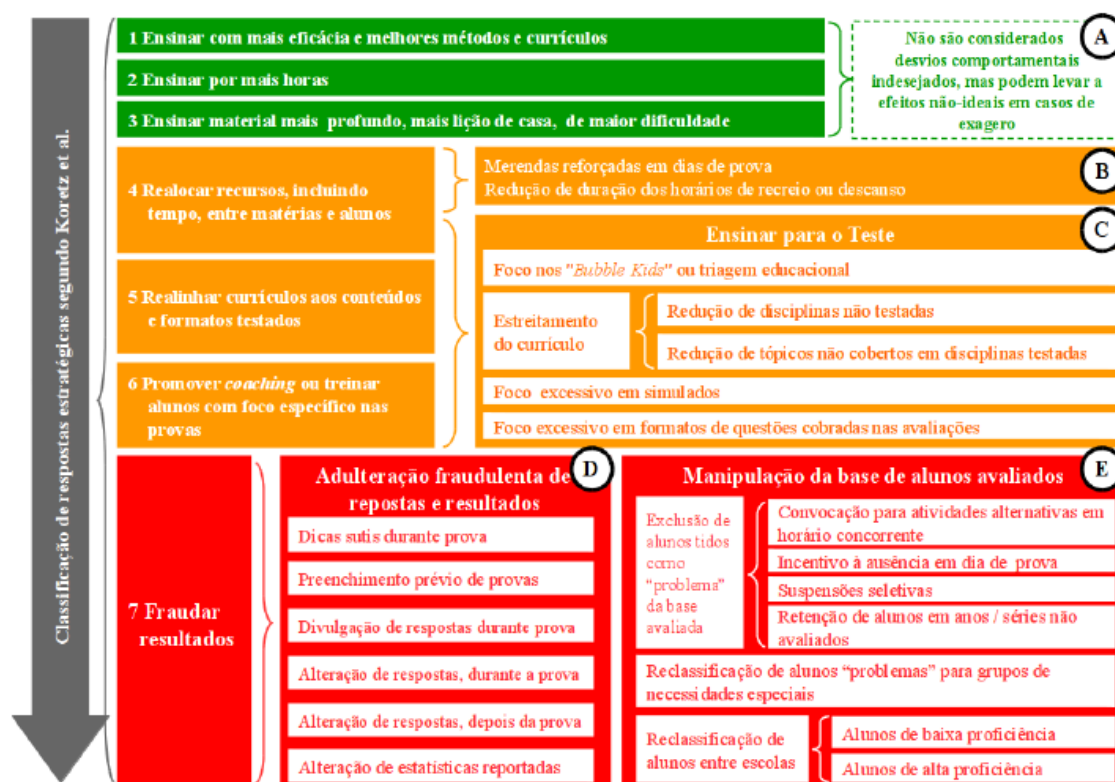
Tabela 4 – A classificação de Koretz de reações à *accountability*

Reação	Descrição
1 <i>Working more effectively</i>	trabalhar com mais eficácia (por exemplo, desenvolver e aplicar melhores métodos de ensino, melhores currículos);
2 <i>Teaching more</i>	ensinar mais (por exemplo, passar mais tempo ensinando, aumentar número de horas de aula ou dias letivos por ano, instituir aulas de reforço e suplementares);
3 <i>Working harder</i>	aumentar esforço envolvido no aprendizado (aplicando lição de casa em volumes maiores ou tarefas mais difíceis, cobrindo conteúdo mais extenso, desde que não haja comprometimento de profundidade);
4 <i>Reallocation</i>	relocar recursos (incluindo tempo dedicado a grupos de alunos com necessidades específicas ou dando ênfase a tópicos ou tipos de questões cobradas nos exames, à custa de outros, desprestigiados);
5 <i>Alignment</i>	alinhar o currículo ensinado ao currículo cobrado nos exames, reduzindo cobertura de conteúdos não avaliados;
6 <i>Coaching</i>	preparar os alunos (com base em testes anteriores, simulados, dedicação excessivamente focada em formato ou questões de testes).
7 <i>Cheating</i>	praticar fraudes (exclusão de alunos das avaliações, reclassificações fraudulentas, adulteração de respostas individuais ou resultados agregados, “colas” e auxílio marginal às regras das avaliações).

Fonte: Koretz, McCaffrey e Hamilton (2001 *apud* CAPOCCHI, 2017, p. 52).

Após trazer a classificação dos efeitos da política de *accountability*, Capocchi (2017) resgata estudos que tratam de cada uma das reações acima mencionadas e faz um mapa sintético dos efeitos listados na literatura.

Figura 3 – Mapa sintético dos efeitos listados na literatura



Fonte: Capocchi (2017, p. 69)

Carvalho (2017, p. 48) relaciona a Responsabilização Docente com a análise da Crise do Capital, tendo em vista

[...] que a evidente dificuldade de expansão do metabolismo social capitalista empurra a classe dominante para a necessidade objetiva e urgente de intensificar o controle do tempo de trabalho produtivo, com vistas ao aumento da extração de *mais valia relativa*, a forma mais representativa do capitalismo avançado (maior quantidade de atividades realizadas com o mesmo tempo de trabalho).

É possível afirmar que as pesquisas levantadas possuem divergências no que tange aos efeitos ou consequências das políticas de *accountability* no campo educacional, que foram considerados pelos pesquisadores como positivos ou negativos. A despeito dessas divergências, ficou evidenciado que: i) a maioria dos pesquisadores aponta grande quantidade de consequências negativas das políticas de responsabilização e, ii) que é a emergência do Estado Avaliador no bojo da chamada Nova Gestão Pública que dá ênfase à *accountability*.

Constatamos ainda que a adoção de princípios mercadológicos inerentes a esse novo paradigma de administração pública dá centralidade às avaliações, de forma que essa categoria, tão importante para o processo de ensino-aprendizagem, é ressignificada e passa a ser instrumento de punição para os agentes educacionais.

Nesse sentido, compreendemos que a avaliação, que seria um instrumento de suma importância para o trabalho do professor, passa a ser utilizada para melhorar a performance dos alunos nas avaliações externas, por terem o poder de trazer consequências simbólicas ou materiais.

Quando falamos em performance, é necessário ressaltar que compreendemos que as avaliações externas ou de larga escala não trazem dados suficientes para afirmar se a instituição escolar é de qualidade ou não. Compreendemos, pois, que as avaliações externas podem fazer parte da investigação, do monitoramento e da busca pela qualidade educacional, dependendo da forma como são utilizados seus resultados, mas essas não são suficientes, tendo em vista a imprescindibilidade dos outros níveis de avaliação, quais sejam: a avaliação da aprendizagem e a avaliação institucional.

Diante do exposto, compreendemos que as discussões acerca da *accountability* educacional no Brasil ganham centralidade a partir da apresentação na Câmara Federal dos Deputados, do PL 7420/2006, da promulgação do Decreto 6094/2007 e da instituição do Ideb. Desde então, essas políticas vêm ganhando espaço no campo educacional e estão trazendo consequências que alteram a organização do trabalho pedagógico, como foi possível observar nesta seção.

Além das consequências da concepção de *accountability* que culpabiliza os profissionais do magistério, há outros olhares sobre esse mecanismo que também devem ser levados em consideração, temática que trataremos na próxima seção.

2.4 Da concepção hegemônica de culpabilização às concepções alternativas de *accountability* educacional: as propostas apresentadas nas pesquisas

Embora a maioria das pesquisas tenha evidenciado aquilo que chamaram de consequências ou efeitos negativos da concepção de *accountability* adotada pelas políticas educacionais vigentes desde a década de 1990 no Brasil, muitas delas apresentaram referenciais teóricos que apontavam uma forma alternativa¹⁷ de *accountability* educacional.

Machado (2012) assinala que a concepção de *accountability* que sustenta sua pesquisa é a proposta por O'Donnell,

[...] pois essa fornece alguma sustentação para o contexto brasileiro, por ser ampla no sentido de reconhecer a dimensão vertical (eleitoral), admitindo-se as experiências de *accountability* social (mesmo sem a capacidade de sanção por ele proposta). Por outro

¹⁷ Referimo-nos às formas que os pesquisadores compreendem ser alternativas ao modelo hegemônico pautado na culpabilização.

lado, mesmo limitada às transgressões legais, é ainda um meio mais efetivo de responsabilização dos agentes públicos (e ainda assim não há visibilidade suficiente da aplicação efetiva de sanções nos casos comprovados de transgressão legal). Há que se considerar, também, que a *legalidade* cobre um vasto espectro das atividades estatais, basta pensarmos, no caso brasileiro, em todo o sistema legal que referencia as ações públicas, pelo qual apreciações ou veredictos quanto à observância ou transgressão à lei compreendem uma hermenêutica de considerável dimensão. (MACHADO, 2012, p. 50).

No debate de um conceito alternativo¹⁸ de *accountability* educacional, as pesquisas de Lopes (2013), Rostirola (2014), Ribeiro (2017), kadzerski (2017), Oliveira (2014), Correa (2018), Matias (2017) e Carvalho (2017) mencionam o conceito defendido por Almerindo Janela Afonso¹⁹.

Oliveira (2014) identifica os três pilares do sistema de *accountability* no documento do governo federal PDE/Plano de Metas, enquanto Correa (2018) se apoia em Afonso ao trazer a crítica às formas usuais de responsabilização e, concomitantemente, por meio de outras teorias, cria outra forma de se pensar a *accountability* educacional.

Rostirola (2014, p. 77), ao corroborar as ideias de Afonso (2010), entende “[...] que a *accountability* educacional deveria ser um processo que integra as dimensões da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização, de forma articulada ou não, mas sem supremacia de um pilar sobre o outro.”

Sobre o primeiro pilar da *accountability*, a autora afirma que a avaliação “[...] pauta-se prioritariamente na coleta e divulgação de dados obtidos por meio das avaliações em larga escala, sejam estas em nível nacional ou internacional.” (ROSTIROLA, 2014, p. 79)

No que tange ao segundo pilar da *accountability*, a pesquisadora afirma que a prestação de contas, objetiva “[...] a informatividade ou justificação dos resultados, das ações implementadas para a melhoria da qualidade educativa ou dos investimentos delineados. Sendo assim, tem a função de tornar públicas as ações encampadas por um determinado grupo pela informação e justificação.”. Esse pilar “[...] vem ganhando espaço em políticas de *accountability* como estratégia para garantir transparência, participação e o próprio direito dos cidadãos, no que concerne a prossecução das políticas públicas, bem como dos serviços confiados à esfera pública de uma forma geral.” (ROSTIROLA, 2014, p. 79).

A respeito do terceiro pilar da *accountability*, Rostirola (2014, p. 79) esclarece que

A responsabilização, concebida por Afonso como o terceiro pilar da *accountability*, mas tomada na literatura nacional e internacional também como tradutora da

¹⁸ Quando falamos em conceito alternativo, nos referimos à tentativa que os pesquisadores tiveram de superar a visão gerencialista de *accountability* marcada pelas políticas advindas da Nova Gestão Pública.

¹⁹ Cabe ressaltar que nem todas as pesquisas que mencionam os trabalhos de Almerindo Janela Afonso defendem a ideia do autor.

concepção de *accountability*, é considerada, na maioria das vezes, como uma forma de sanção dos resultados obtidos nas avaliações em larga escala, concomitante, à prestação de contas.

Ribeiro (2017) traz uma discussão acerca da responsabilidade e responsabilização e seus desdobramentos nas políticas de avaliação educacional. Autores como Schneider (2017), Afonso (2012, 2014), Brooke (2006), entre outros estão presentes na referida pesquisa. Como nos elucida a pesquisadora,

Afonso (2009; 2009a; 2010; 2012) destaca que a *accountability* está estreitamente relacionada à *res pública*, à coisa pública, e **pode ser interpretada, em linhas gerais, como prestação de contas e responsabilização mediante a publicização das ações e dos resultados de ações ou políticas implementadas**. No entanto, só existe *accountability* quando há uma sociedade interessada em perguntar. Logo, ela tem um sentido mais amplo do que a prestação de contas. (RIBEIRO, 2017, p. 28, grifo nosso).

Os pilares da *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) defendidos por Afonso (2014) também são explicitados por Ribeiro (2017). De acordo com a pesquisadora “O pilar da avaliação tem a função de recolha e organização das informações coletadas com a finalidade de promover uma diagnose da realidade escolar.” (RIBEIRO, 2017, p. 28).

Cabe ressaltar que a pesquisadora defende o controle social em uma perspectiva democrática e participativa, estando, pois, associado à participação social “[...] e reflete uma conquista da população em uma sociedade civil heterogênea e plural.” (RIBEIRO, 2017, p. 29).

Com relação ao pilar da prestação de contas, a autora explica, referenciada em Scheneider (2017) que sua ocorrência se dá em virtude do sentimento de que há o dever de prestar contas passando, “[...] portanto, pelo acompanhamento rigoroso (antes ou depois) de um processo de avaliação referenciado em instrumentos congruentes de responsabilização.” (RIBEIRO, 2017, p. 29).

No que tange ao pilar da responsabilização, Ribeiro (2017, p. 29) assinala que este, “[...] constitui, portanto, um elemento da avaliação e um efeito possível da prestação de contas. Implica, pois, a assunção de consequências (positivas e negativas) pelos resultados educacionais logrados.”

Ao inserir as discussões no contexto brasileiro, Ribeiro (2017) aponta que existe um consenso de que o programa de *accountability* objetiva a responsabilização de escolas e docentes pelos resultados da educação, trazendo para responsabilização uma concepção autoritária e negativa. Entretanto, de acordo com a pesquisadora, é possível

[...] pensar em uma consequência positiva da responsabilização quando toda a comunidade escolar – alunos, professores, gestores, pais, demais profissionais da escola, secretarias e órgãos da educação pública – coloca-se na condição de ator da

ação educativa, tomando para si o compromisso de protagonizar uma proposta educativa coerente com a realidade educacional daquela comunidade. (RIBEIRO, 2017, p. 30).

Para tanto, faz-se necessário assumir de forma coletiva o compromisso com a qualidade educacional, sendo imprescindível a concepção de responsabilização em uma dimensão política, “[...] que tenha em vista a construção de uma cidadania ativa e não participativa [...]”. (RIBEIRO, 2017, p. 30).

Na discussão em torno da responsabilização como um dos pilares de uma política de avaliação democrática, Ribeiro (2017) traz as contribuições de Afonso (2014), destacando que:

- Em uma perspectiva de democracia participativa e de partilha de poder, há necessidade de confrontar a visão hegemônica e a visão contra-hegemônica de *accountability*;
- Há a necessidade de se refletir criticamente sobre outras formas de responsabilização e de *accountability*, que não objetivem a punição pelos resultados.

De acordo com Ribeiro (2017), Afonso (2010) sugere que

[...] a partir de uma *accountability* educacional efetivada de forma democrática, as escolas veem reforçadas as suas capacidades próprias de gestão e organização e o conceito de maior exigência no desenvolvimento do sistema educacional, o que implica em transparência e responsabilização dos vários serviços, com base em indicadores educacionais confiáveis. (RIBEIRO, 2017, p. 37-38).

A proposta contrarregulatória de Sordi e Freitas (2013) que defendem a responsabilização participativa também está presente na pesquisa de Ribeiro (2017, p. 39):

A responsabilização participativa implica [...] a necessidade de legitimação de processos demandados tanto pelo poder público (compromisso com a escola pública, por exemplo) quanto por todos os atores da escola (compromisso com o protagonismo no projeto pedagógico, por exemplo).

Sordi e Freitas (2013) são favoráveis às formas mais democráticas de *accountability* e defendem a responsabilização compartilhada, “[...] em que todos os atores escolares se sintam corresponsabilizados pelos resultados logrados.” (RIBEIRO, 2017, p. 39).

Ao discutir a *accountability* e qual prestação de contas deve ser defendida, Kadzinski (2017), também traz as contribuições de Afonso (2012), autor que, como já apontamos, defende uma abordagem alternativa da temática.

De acordo com Kadzinski (2017), na perspectiva de Afonso (2012) “[...] uma configuração alternativa de *accountability* educacional democraticamente avançada, requer que os pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização [...]”, sendo que o primeiro pilar “[...] tem por base a teoria democrática deliberativa e se volta ao desenvolvimento e atitudes

políticas empenhadas na atenuação dos desequilíbrios de poder entre os cidadãos [...]”. (KADZERSKI, 2017, p. 53).

Para Howe e Ashcraf (2005), “[...] essa perspectiva de avaliação assenta-se nos princípios da inclusão (todos os grupos de interesse devem ser incluídos e envolvidos), do diálogo e de deliberação genuína.”. (KADZERSKI, 2017, p. 54).

No que tange ao pilar da prestação de contas, Afonso (2012) compreende que se trata “[...] de garantir uma configuração democrática à informação e à justificação [...]” por meio do movimento de teorias críticas. (KADZERSKI, 2017, p. 54).

O pilar da responsabilização requer “[...] que pensem responsabilidade (que é partilhada) separada da culpa.” (KADZERSKI, 2017, p. 54). Esse é o posicionamento que está situado no âmbito democrático que é alternativo às políticas que dão sustentação ao desenvolvimento do Estado-Avaliador, com a emergência da Nova Gestão Pública (KADZERSKI, 2017).

Souza (2016) destaca que Afonso (2012) compreende que há necessidade da construção de um modelo de *accountability*. O autor entende que “[...] a avaliação deve estar presente em todo o processo [...]” e “[...] defende que a avaliação democrática deve considerar pelo menos três princípios: inclusão, diálogo e deliberação.”.

Ao discutir acerca dos princípios propostos por Afonso (2012), Souza (2016, p. 88, grifo nosso) assinala que

[...] a **inclusão** como primeiro princípio requer que sejam levados em conta e **participem de forma ativa todos os grupos com interesses significativos (stakeholders)**. No que concerne ao segundo princípio, trata-se do **diálogo crítico** capaz de, além de **se concretizar enquanto registro elucidativo, levar a um escrutínio racional**, congruente com uma atitude cognitiva apoiada em evidências e na qual os participantes e avaliadores se envolvam de forma colaborativa, com base em valores que estão em confronto e fazendo emergir conclusões defensáveis, ou seja, **chegar a deliberações**. O diálogo é valioso para definir questões de avaliação, interpretar dados, emitir juízos de valor e planejar respostas adequadas a esses mesmos dados, por isso está articulado com o terceiro princípio, a deliberação. Conclui que a **deliberação é o exercício de um raciocínio reflexivo sobre questões relevantes**, incluindo a identificação de valores e preferências de todos os grupos interessados.

A mesma pesquisa mostra também que no contexto brasileiro, ainda que não se tenha a tradução do termo *accountability* de forma clara, é possível constatar alguns instrumentos importantes no sentido de construir uma “ação de *accountability*”. Um desses instrumentos é a Constituição Federal de 1988, que “[...] viabiliza dispositivos que permitem o controle dos atos dos agentes públicos, bem como prevê a necessidade de publicidade e a transparência dos atos, cujo questionamento em si desses atos inclui a potencialidade de sanções.”. O outro instrumento

é a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, que “[...] abrange a necessidade de mecanismos para o exercício de controle social com maior notoriedade.” (SOUZA, 2016, p. 89).

Além da Constituição Federal de 1988 e da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, Souza (2016) menciona a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a criação da CGU (Controladoria Geral da União) como marcos importantes. Com base em Rocha (2011) o autor assinala que

Essas iniciativas demonstram algum nível de mudança em relação à *accountability*, na atuação dos tribunais de contas e na adoção de novas ações de auditorias operacionais (*performance auditing*), e foram desenvolvidas e popularizadas nos países que se destacaram na implementação das teorias gerencialistas, tais como: Inglaterra, Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá e Austrália, de modo particular no Brasil, na gestão do ministro da Reforma Bresser-Pereira [...]. Ressalte-se que essas medidas influenciaram diretamente as políticas educacionais, as quais passaram a implementar mecanismos de *accountability*. (SOUZA, 2016, p. 89).

De acordo com Souza (2016, p. 90), também é possível perceber, “[...] a implementação de iniciativas que objetivam garantir a transparência e a prestação de contas para a sociedade com relação a valores reais dos recursos públicos destinados à educação, em portais ligados à rede mundial de computadores.”. Além do mais, “[...] há uma atuação do Tribunal de Contas para acompanhar a aplicação e a prestação de contas no que concerne ao uso dos recursos.”. Mas, “[...] faz-se necessário investir mais em pesquisas que tendem a responder se a quantidade de recursos destinados pelo Poder Executivo corresponde à qualidade dos processos educativos ou à ausência desta na escola.” (SOUZA, 2016, p. 90).

Para analisar o sistema de responsabilização expresso no PDE/Plano de Metas, Oliveira (2014) também recorre a Afonso (2009), que compreende que as políticas de *accountability* possui três pilares, o da prestação de contas (dimensão informativa) sobre os serviços prestados e exigir que suas indagações sejam respondidas (dimensões argumentativa ou justificativa), o da responsabilização (responsabilidades e sanções) e avaliação (coleta e tratamento de informações).

A pesquisadora esclarece ainda que, para Afonso (2009), nem sempre todos os pilares e dimensões das políticas de responsabilização estão presentes. Dessa forma, o autor classifica as políticas de responsabilização em três grupos, em função da presença ou ausência desses pilares e dimensões:

- i) formas *parcelares de accountability* – são ações isoladas que apresentam apenas uma das dimensões da prestação de contas ou da responsabilização, sem nenhuma conexão com um conjunto mais amplo de políticas de responsabilização; ii) *modelo de accountability* – diz respeito a um conjunto mais estruturado de políticas de responsabilização, na qual diferentes formas parcelares (ações isoladas) estão interligadas. iii) *e sistema de accountability* – consiste em um conjunto articulado, estruturado e consistente de políticas

de responsabilização no quadro das políticas públicas. (OLIVEIRA, 2014, p. 40).

Com base nessa classificação, a pesquisadora compreende que o PDE/Plano de Metas constitui um *sistema de accountability* “[...] por instituir elementos que perpassam os três componentes das políticas de responsabilização – a *prestação de contas*, a *avaliação* e a *responsabilização* – no sistema educacional brasileiro, constituindo um conjunto articulado de ações.” (OLIVEIRA, 2014, p. 43).

A despeito da constatação de Oliveira (2014) de que o PDE/Plano de Metas constitui um sistema de *accountability*, compreendemos que tal política não pode ser considerada democrática, tendo em vista que a própria pesquisadora constatou que “[...] a participação da comunidade escolar no processo de elaboração do plano é valorizada, mas, apesar disso, os dados das entrevistas apontam que **não há uma efetiva participação da comunidade escolar na elaboração, execução e monitoramento do plano.**” (OLIVEIRA, 2014, p. 251, grifo nosso).

Correa (2018) dialoga com a visão de Afonso (2009) que critica a concepção limitada de *accountability* e defende que “[...] o termo, de origem progressista, é complexo demais para uma apropriação simplista por uma única concepção ideológica [...]”. Além disso, Afonso (2009) denomina “[...] essa ideia de cunho mais limitado como modelos de *accountability* [...]” diferenciando “[...] da ideia de sistemas de *accountability* em sua forma plena. (CORREA, 2018, p. 48).

Para ele [Afonso, 2009], sistemas de *accountability* seriam um conjunto articulado de modelos e formas parcelares de *accountability* que se constituiriam em uma estrutura composta dentro de um quadro de políticas públicas fundamentadas em valores de bem comum, como democracia, cidadania, transparência, participação e responsabilização. (CORREA, 2018, p. 48-49).

De acordo com o pesquisador, Maroy & Voisin (2013) seguem o mesmo caminho de Afonso (2009), acusando “[...] o uso infundado do termo, definindo-o como uma entre as possíveis nomenclaturas dadas a um tipo muito específico de política que tem se caracterizado mais pela regulação por resultados do que por ideais próprios da teoria liberal.” (CORREA, 2018, p. 49).

Importante ressaltar que a tese de Correa (2018) trata da confluência semântica entre Afonso (2009), Freitas (2012) e Maroy & Voisin (2013). De acordo com o pesquisador, “Esses autores demonstram preocupação com os riscos envolvidos na apropriação maciça e acrítica dessas políticas, como tem ocorrido nos sistemas educacionais brasileiros, e reivindicam dados empíricos que permitam compreender seus efeitos positivos e negativos.”. Além disso, “[...]”

advertem sobre o peso da origem socioeconômica dos alunos sobre os resultados alcançados pela escola e pelos riscos envolvidos com o estreitamento curricular e as estratégias de *gaming* [...]” e também “[...] para o potencial dessas políticas de aprofundamento das desigualdades escolares.” (CORREA, 2018, p. 49).

Em contraposição, há, de acordo com Correa (2018), um conjunto de autores que dão mais abertura a esse tipo de política e aceitam experimentações com o objetivo de reunir dados empíricos para compreender seus efeitos. Dentre eles estão Andrade (2009), Brooke (2008), Ferraz (2013), Machado e Alavarse (2015), autores que partem da defesa de que “[...] as políticas de *accountability* educacional podem ser uma alternativa para alavancar o desejável salto de qualidade que se espera para elevar os patamares da educação brasileira.” (CORREA, 2018, p. 49).

Com o objetivo de “[...] construir uma ferramenta conceitual que [...] permita analisar a política pública e os mecanismos que se utiliza para alterar a realidade das escolas [...]” Correa (2018) tenta confluir em um único arcabouço teórico “[...] a teoria democrática e sua noção abrangente de *accountability*, como um dos aspectos do controle social, e a abordagem da administração pública preocupada com a eficácia dos serviços prestados à população [...]”. (CORREA, 2018, p. 50).

De acordo com o autor, o objetivo dessa confluência é o de apreender e evidenciar elementos relativos ao funcionamento de políticas que tentam influenciar o contexto da escola. Para tanto, o pesquisador “[...] toma como ponto de partida os fundamentos da teoria social de James Coleman²⁰, um dos clássicos da teoria racional-utilitarista [...]”. (CORREA, 2018, p. 52).

De acordo com Correa (2018, p. 53), “A teoria da Ação Social de Coleman parte de três componentes básicos: 1) os atores e seus interesses; 2) os bens, recursos ou eventos necessários para satisfazer os interesses dos atores; 3) o controle que os atores têm sobre esses recursos.”. Desse ponto, é construída a teoria,

[...] partindo de relações mais simples, formadas por no mínimo dois atores que se envolvem em relações de trocas, baseadas em confiança ou autoridade. Essas relações vão se complexificando até chegar ao nível de elaboração de sistemas baseados em relações de confiança ou autoridade, demandas por normas sociais e realização de normas efetivas, para culminar na elaboração de uma teoria do capital social. (CORREA, 2018, p. 53).

²⁰ De acordo com Correa (2018, p. 52-53), “Coleman foi um dos primeiros autores a tentar incorporar elementos da teoria racionalista no âmbito das ciências sociais e, também, um dos autores preocupados em formular a questão da solidariedade social no âmbito da sociologia. Apesar de adotar procedimentos próprios desta abordagem, Coleman não concorda com a noção de que a sociedade seja uma simples agregação de ações e interesses dos indivíduos.”

Para Correa (2018), a importância dessa abordagem reside no fato de que tal proposta possibilita pensar a problemática que envolve a *accountability* entre as abordagens da *accountability* democrática e *accountability* educacional. O pesquisador salienta ainda que, para Coleman,

[...] a instauração de um regime de solidariedade em grupos muito grandes e pouco coesos sem que se recorra à superposição de camadas especializadas de controle, requer a construção de mecanismos mais sofisticados de controle sobre os interesses dos agentes, ultrapassando a ideia de vigilância pura e simples. Para ele, em situações como essa, os grupos precisam dispor de um conjunto de recursos delineados com a finalidade de controlar os interesses dos indivíduos dentro de uma comunidade. Esses recursos podem receber vários nomes, conforme o uso ou literatura que os trata.²¹ (CORREA, 2018, p. 58).

Além das naturezas materiais e simbólicas, o trabalho de Coleman, conforme explicitado por Correa (2018), possibilita a classificação dos recursos de acordo com a venalidade intrínseca ou extrínseca, “[...] ou seja, com a capacidade que um indivíduo tem de negociar o incentivo dentro ou fora do grupo de origem; e segundo a percepção, ou seja, de acordo com a reação negativa ou positiva que o indivíduo e o grupo têm em relação ao incentivo.” (CORREA, 2018, p. 58).

Compreendemos importante trazer o quadro sintetizado por Correa (2018) que traz uma descrição de três tipos de incentivos, com exemplos do que vem sendo utilizado em políticas educacionais de *accountability*.

Tabela 5 – Combinações de incentivos e exemplos de *accountability* educacional

Combinação	Tipos de sanção						Descrição:	Exemplo na <i>accountability</i> educacional
	Natur.		Venalid		Percep.			
	Material	Simbólica	Intrínseca	Extrínseca	Positivo	Negativo		
MI +	X		X		X		Recompensar o profissional com algum recurso que ele só possa utilizar no local de origem	Entrega de recursos necessários ao trabalho da escola
MI -	X		X			X	Penalizar o profissional tirando-lhe algum recurso necessário ao seu trabalho	Diminuição de recursos para escolas mal posicionadas
ME +	X			X	X		Recompensar o profissional com algum recurso que ele possa utilizar fora do local de origem	Bônus Salarial. Uso dos resultados da escola com vistas à <i>school choice</i> com sistema de <i>vouchers</i> .
ME -	X			X		X	Penalizar o profissional tirando-lhe algum recurso que ele possa utilizar fora do local de origem	Multa ou suspensão das atividades do professor. Divulgação dos maus resultados da escola com vistas à <i>school choice</i>

²¹ Correa (2018) adota a denominação de compensações e incentivos.

SI +		X	X		X		Recompensar o profissional com reconhecimento dentro da comunidade de origem	Mérito ou reconhecimento interno
SI -		X	X			X	Penalizar o profissional com danos a sua reputação profissional	Conhecimento interno dos maus resultados
SE +		X		X	X		Recompensar o profissional com reconhecimento social	Premiações públicas
SE -		X		X		X	Penalizar o profissional com danos a sua reputação perante a sociedade	Rankings e divulgação à comunidade de resultados negativos, com consequências para a reputação da escola

Fonte: Correa (2018, p. 59)

Ao debater sobre a percepção, Correa (2018) explica que Coleman compreende que os incentivos positivos são melhores para gerar solidariedade do que os negativos, tendo em vista que “[...] a ameaça de punição tende a gerar desconfiança interna, servindo antes como incentivo para que os indivíduos escondam seus comportamentos desviantes.”. Entretanto, “[...] essa não é uma relação direta, pois grupos que oferecem recompensas materiais, [...] podem gerar incentivos para que os indivíduos [...]” procurem “[...] obter as mesmas recompensas com menor quantidade de esforço ou em outros grupos, em que a chance de consegui-la seja menor.” (CORREA, 2018, p. 59).

Dessa forma, o pesquisador explicita que, para Coleman,

[...] incentivos positivos utilizados como recompensa pela adesão são mais efetivos do que os incentivos negativos usados pela falta de adesão. Isso ocorre porque o excesso de punições pode elevar os custos da aplicação da sanção, dado que os indivíduos se esforçam para ocultar seus comportamentos desviantes. Citando casos análogos, temos os boicotes de professores às avaliações em larga escala e às políticas de responsabilização em alguns sistemas educacionais. Em alguns casos, os indivíduos podem recorrer ao revide como forma de resistência ao controle. Quando isso ocorre pode ser necessário aumentar a capacidade de sanção dos indivíduos responsáveis por fazerem cumprir a norma, o que, no limite, pode chegar ao uso da força. (CORREA, 2018, p. 59)

Nesse sentido, Coleman compreende que o controle formal e especializado deve ser minimizado, o que, de acordo com o autor, é fácil quando se trata de pequenas comunidades em que os controles informais são prevaletentes. (CORREA, 2018).

Importante salientar que, para Correa (2018, p. 61) “Um dos problemas decorrentes da opção metodológica da abordagem de Coleman é fazer a transição entre as ações individuais que carregam os significados e motivações pelas quais os agentes agem e os sistemas sociais mais amplos [...]”, que é a chamada “[...] transição micro-a-macro.”. De acordo com Coleman, “[...] o modo apropriado de fazer essa transição seria examinando os tipos de relações possíveis entre os indivíduos, em uma dada situação que se quer pesquisar, para então fazer o salto indutivo e tentar compreender as relações mais amplas.” (CORREA, 2018, p. 61).

As seis formas possíveis de interdependência nas relações entre as ações dos indivíduos, propostas por Coleman e apresentados por Correa (2018, p. 61) são:

A primeira parte da ação independente do ator, que impõe externalidades sobre os outros, modificando a ação dos outros indivíduos e, portanto, alterando a estrutura de incentivos sobre o qual irão agir. A segunda forma é a das trocas mútuas, isto é, das negociações que os indivíduos realizam uns com os outros. A terceira é a expansão de trocas bilaterais em uma estrutura de mercado clássico, em que os indivíduos com os outros. A quarta situação é o das normas coletivas, isto é, das decisões racionais que são o produto das escolhas sociais realizadas por votos ou outras formas de expressão social desse conjunto de escolhas individuais. A quinta é uma estrutura de ações interdependentes que resultam no estabelecimento de uma organização formal com um determinado objetivo, cuja estrutura consiste num conjunto de regras e incentivos que cria interdependências não-simétricas entre os indivíduos que a compõem e que não resulta da simples trocas (sic) entre ambas as partes. A sexta forma é a do estabelecimento do direito coletivo de exercer controle social sobre certas ações, valores e recursos de outros atores, via normas reforçadas pela capacidade de sanção.

Ao trazer uma seção com o título “Ressignificando as relações de agência: relações de autoridade e de confiança.”, Correa (2018, p. 62, grifo nosso) afirma que

Coleman se baseia na proposição original existente na *common law* para expandir as relações agente-principal em duas variantes, com as quais tenta dar conta da maioria das relações sociais de sua teoria. A **primeira forma** é baseada na justaposição entre os atores, que ele denomina de **relações de confiança**. A **segunda forma** é baseada na subordinação de um ator perante o outro, que ele denomina de **relações de autoridade**.

Cabe ressaltar que, de acordo com Correa (2018), a abordagem proposta por Coleman é diferente do modelo clássico de mercado, pelo fato de incluir a ação social, que,

[...] em sua premissa básica, se diferencia do modelo de mercado pela questão do tempo. No modelo de mercado perfeito, as transações ocorrem instantaneamente e carecem de custos. Isso quer dizer que, no mundo real, as transações se consumam na decorrência de certo período de tempo e isso faz com que em alguns casos, a entrega dos bens (sejam eles públicos ou privados) ocorra somente depois que a outra parte já fez sua contrapartida. Com isso, a entrega entre as partes costuma ocorrer em momentos distintos no tempo. Se ocorre numa situação de cooperação, por exemplo, uma parte poderá ter feito antes a transferência unilateral do controle de suas ações com fins de cooperação, porém só receberá compensação pelo seu esforço depois. (CORREA, 2018, p. 63).

Essa questão do tempo é solucionada por meio de contratos, que constituem um instrumento comum em reformas gerenciais. Entretanto, Coleman salienta que nem sempre as relações são econômicas e podem ser resolvidas dessa maneira. (CORREA, 2018).

Ao tratar das relações de confiança, Correa (2018, p. 63-64) explicita que

O depositante da confiança é alguém que incumbe outro agente, depositário, mediante pagamento ou comissão, de executar alguma ação em seu nome e sob sua direção e responsabilidade. O depositário da confiança, por sua vez, é o agente que, sob responsabilidade do depositante, se encarrega de realizar os negócios de interesse do depositante, mediante o pagamento de algum benefício específico. Em outros termos, o depositante é o principal, e o depositário é o agente.

Ao transpor as ideias de relações de confiança para o campo educacional, Correa (2018, p. 64) assinala que

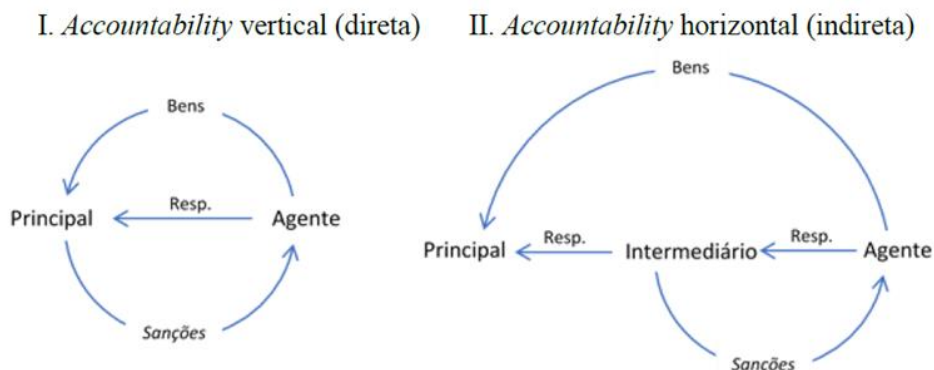
Algumas políticas de *accountability* baseadas em competição administrada, como a escolha da escola (*school choice*), funcionam segundo essa mesma lógica de saída: os responsáveis podem confiar na escola matriculando seu filho ou suspender a confiança trocando ele de escola no momento que lhe convier, ou em que não tiver mais confiança no trabalho da escola.

Importante salientar que, para o pesquisador, nas relações de *accountability* democrática, a missão de condução dos negócios do Estado é delegada pelo povo aos políticos. Entretanto, ao contrário da confiança, as relações do interior do Estado se baseiam nas ideias de controle hierárquico e subordinação, ligadas à autoridade. (CORREA, 2018).

Dessa forma,

Coleman defende que, ao menos que a autoridade possa ser exercida sobre cada detalhe da ação, ou que exista algum indicador facilmente observável do grau em que a ação do agente persegue os interesses do seu superior, os agentes podem não atuar em conformidade com os interesses dos superiores. Doutra forma, quando as ações dos subordinados permitem o monitoramento da ação de maneira mais efetiva através de um indicador, então se tem uma relação funcional entre agente e principal. (CORREA, 2018, p. 66).

No esquema de *accountability* proposto pelo pesquisador, “[...] o principal de uma relação de *accountability* será sempre a sociedade, seja ela no papel do cidadão ou representada na sociedade civil.”. Nesse sentido, a definição de *accountability* vertical “[...] diz respeito à relação vigente entre sociedade e agentes públicos, sejam eles governantes ou burocratas, sem a intermediação de agentes ou agências burocráticas ou governamentais formalizadas para este fim.”. Já a *accountability* horizontal, “[...] diz respeito à relação entre sociedade e agentes públicos, via intermediação de algum agente (geralmente estatal) formalizado para este fim.” (CORREA, 2018, p. 71).

Figura 4 – Concepção de *accountability* vertical e horizontal

Fonte: Correa (2018, p. 72).

Nos esquemas apresentados por Correa (2018, p. 72), além das dimensões de responsividade (*answerability*) e sanção (*enforcement*) há a adição do bem público, de forma que é possível circular “[...] bens (na forma de bens públicos) recursos (na forma de sanções) e informações, (na forma de prestação de contas), como no modelo mais amplos das teorias de Coleman.”

A *accountability* vertical ou direta (Padrão I) é aquela

[...] na qual os agentes públicos devem a prestação dos bens públicos e a responsividade diretamente ao cidadão (principal) que mantém sob seu controle as sanções correspondentes. Essas relações se expressam no modelo típico de uma relação de confiança e podem ocorrer [...] nas eleições, mas também em outras formas de políticas baseadas em saída, como no caso do *school choice*. (CORREA, 2018, p. 72).

A *accountability* horizontal ou indireta (Padrão II) é aquela em que

[...] os agentes públicos prestam serviços em benefício do cidadão (principal), embora devam responsividade a um agente intermediário na relação que detém a capacidade de sanção e deve prestar contas ao principal. Essas relações podem se expressar não apenas nos controles fiscalizatórios que os agentes burocráticos mantêm sobre os agentes do governo, mas também nas relações de supervisão que o governo mantém com os agentes burocráticos, por intermédio da delegação²². (CORREA, 2018, p. 72).

O pesquisador assinala que, em sua perspectiva, é possível que a prestação de contas seja pautada em relações de confiança amparadas “[...] numa igualdade entre os indivíduos ou num modelo hierárquico de controle e supervisão.” Nesse sentido, Correa (2018) nomeia “[...] as relações do modelo II, de *accountability* horizontal apenas nos casos em que a supervisão se

²² De acordo com o pesquisador, dependendo do desenho institucional, podem existir conformações híbridas de prestação de contas, sendo os padrões apresentados, apenas formas ideais de se pensar a *accountability* e suas relações. (CORREA, 2018).

dá de forma descentralizada, de outro modo, via indicadores ou por controles ou formas de controle *a posteriori*.” (CORREA, 2018, p. 73).

Em síntese, o pesquisador compreende que se for abandonada a “[...] prerrogativa de demissão do agente por parte do principal, em favor de uma concepção mais ampla de sanções baseada nas definições de incentivos [...]”, é possível “[...] ampliar o entendimento de *accountability* e, ainda assim, captar a relação essencial que predomina na maioria dos mecanismos existentes em sociedades democráticas, no contexto de uma relação de agência.”.

Correa (2018) relaciona a *accountability* à ideia de bem comum, defende que os incentivos positivos são melhores para gerar solidariedade e também compreende ser necessário o estabelecimento de normas para regular o controle no campo educacional. Entretanto, compreendemos que a implantação de incentivos positivos pode gerar a competitividade e não a solidariedade e que a necessidade de estabelecer normas a todo momento é característica do modo de produção capitalista.

Matias (2017) se apoia nas ideias de Ximenes (2012) para afirmar que existe no Brasil o “mito da irresponsabilidade educacional”

Ou seja, vigoraria no país uma absoluta irresponsabilidade educativa, sem que ninguém fosse punido por atos e omissões atentatórias ao direito à educação, o que justificaria a necessidade da criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional para pôr fim à impunidade na violação do direito. (MATIAS, 2017, p. 59).

Com subsídio teórico de Cury e Ferreira (2009), Matias (2017) assinala que “É perceptível que existe um sentimento de falta de responsabilização dos gestores públicos diante da negação do direito à educação [...]”. Entretanto, “[...] isso se dá mais em virtude da dificuldade de judicialização da educação [...] do que pela completa ausência de normativa legal.” (MATIAS, 2017, p. 60).

Nesse sentido, desde a Constituição Federal de 1988, a educação foi concebida como direito público subjetivo. Além disso, há outras leis posteriores que regulamentaram o direito à educação. (MATIAS, 2017).

Ao dar continuidade ao debate, Matias (2017, p. 60) se apoia em Ximenes (2012) para destacar o princípio da *responsabilidade civil universal*, “Na busca em desfazer o mito da irresponsabilidade absoluta em matéria de educação [...] por meio do qual todos são responsabilizáveis pelos seus atos (exceto os imputáveis e os civilmente irresponsáveis).” De acordo com a pesquisadora, Ximenes (2012) compreende que

[...] desse princípio decorre a possibilidade do acesso à justiça pela via da ação civil pública, exigindo o cumprimento da responsabilidade civil de particulares, como

também a aplicação do regime jurídico da responsabilidade civil do Estado, prevista no art.37, §6º, da Constituição Federal. (MATIAS, 2017, p. 60).

Lopes (2013) assinala que

[...] a ideia por trás das políticas de responsabilização não é a de culpabilizar os professores, mas de mobilizá-los a fim de que estes tomem para si a responsabilidade pelo aprendizado dos alunos ao invés de se eximirem frente ao fracasso com base nas características socioeconômicas dos alunos. Também não é objetivo destas políticas colocar os professores como responsáveis únicos, mas os trazer para uma cooperação em vários níveis. (LOPES, 2013, p. 45-46, grifo nosso)

Dessa forma, mesmo com as consequências da implantação desse tipo de política no campo educacional, Lopes (2013) deixa de lado as questões socioeconômicas, as quais entendemos que interferem na qualidade educacional.

Acerca das políticas de Bonificação brasileiras, a autora afirma que essa é uma forma de *accountability* controversa, tendo em vista as críticas a elas realizadas, como por exemplo, as tentativas de obtenção de melhores resultados, o estreitamento curricular, a criação de quase-mercados educacionais, que são considerados efeitos perversos, mas que, de acordo com a pesquisadora, “[...] podem ser minimizados por meio da revisão das políticas e da afinação dos instrumentos de medição.” (LOPES, 2013, p. 47).

Dessa forma, compreendemos que as ideias de Lopes (2013) não possuem um caráter transformador da educação, por tentar apenas “consertar” alguns elementos, como por exemplo, os instrumentos avaliativos que deveriam, de acordo com a pesquisadora, ser “afinados”.

Em suas conclusões a pesquisadora assinala que os processos de *accountability* estão estreitamente relacionados aos processos democráticos, tendo em vista que “[...] pressupõem um a disposição do governo em acatar a decisão do povo – por exemplo, pelo voto direto – e em manter a transparência em suas ações.” (LOPES, 2013, p. 80). Entretanto, quando falamos em processos democráticos, torna-se necessário um certo cuidado, tendo em vista a ressignificação de vários conceitos no contexto das reformas ocorridas nas últimas décadas.

Diante do exposto, é possível afirmar que diversos pesquisadores se apoiam no caminho proposto por Almerindo Janela Afonso, como Oliveira (2014), Rostirola (2014), Ribeiro (2017), Kadzinski (2017), Souza (2016).

Entendemos que a proposta de Almerindo Janela Afonso avança no sentido de pensar os sistemas de *accountability* a partir de valores fundamentados na democracia, cidadania, transparência, participação e responsabilização, como explicitado por Correa (2018). Entretanto “[...] políticas públicas educacionais regidas pelo conceito da emancipação requerem cuidado com as formas de implementação que elegem para que ultrapassem a retórica discursiva da participação, da democracia e da negociação.” (SORDI; FREITAS, 2013, p. 92).

Nesse sentido, entendemos que a proposta de Afonso está circunscrita no contexto gerencialista que impede a gestão democrática e ainda que o próprio conceito de *accountability* parte do princípio da desconfiança dos profissionais.

Dessa forma, ressaltamos que o conceito de *accountability* ganha centralidade no contexto da Nova Gestão Pública, como já exposto anteriormente. Além disso, Oliveira (2014) assinala em sua pesquisa que o PDE/Plano de Metas constitui um sistema de *accountability*, mas que, mesmo a política contemplando os três pilares propostos por Afonso, não há efetiva participação da comunidade escolar.

No caso de Correa (2018), o pesquisador, além de se utilizar das ideias de Almerindo Janela Afonso, se apoia na Teoria da Ação Social de James Coleman, que representa, a

[...] base teórica do “capital social” que inspirou desde as teorias sobre confiança nas escolas [...] passando pelas políticas educacionais da Terceira Via implementadas pelo governo inglês, às prescrições e experiências referendadas por influentes organismos como o Banco Mundial. (OLIVEIRA, 2019, p. 79).

Cabe ressaltar que não corroboramos as propostas de Correa (2018), haja vista que o pesquisador, busca subsídio teórico na Teoria da Ação Social de James Coleman, que é utilizada

[...] de forma prescritiva para advogar soluções políticas comunitárias aos problemas de exclusão social e recessão econômica. Prescritiva porque pretende gerar orientações de como resolver o problema de comunidades à margem dos benefícios socioeconômicos através do desenvolvimento de seu capital social (laços de solidariedade internos e com instituições e a sociedade mais ampla), uma vez que estas comunidades são vistas como deficitárias nesse recurso. (OLIVEIRA, 2019, p. 79).

Compreendemos ainda, como já afirmamos outrora, que os incentivos que Correa (2018) entende que são melhores para geração de solidariedade, podem gerar competitividade e que a necessidade de estabelecer normas a todo momento é característica do modo de produção capitalista.

Além das propostas subsidiadas por Almerindo Janela Afonso e James Coleman, Machado (2012) entende que o conceito proposto por O'Donnell fornece sustentação para o contexto brasileiro, o qual entendemos não avançar, tendo em vista que, como a própria pesquisadora afirma, é limitada às transgressões legais.

É preciso também resgatar a ideia de Lopes (2013), pesquisadora que entende que a ideia de responsabilização não se refere à culpabilização, mas à mobilização dos professores, além de compreender que a política de Bonificação por Resultados pode ter seus efeitos perversos minimizados, por exemplo, por meio da afinação dos instrumentos de medição. Não concordamos com as ideias de Lopes (2013), tendo em vista as consequências desastrosas das políticas de responsabilização já constatadas em pesquisas e apresentadas na seção anterior.

Destacamos ainda a pesquisa de Ribeiro (2017) que, além de trazer a proposta de Afonso (2012; 2014), se apoia também na Responsabilização Participativa indicada pelos autores Sordi e Freitas (2013), como forma de contrarregulação.

A responsabilização participativa requer que se explicita para onde olha a escola, o que a faz caminhar corajosamente e o que pretende realizar em determinada linha de tempo, superando os entraves que atrapalham o desenvolvimento de seu projeto. Dessa forma, quando se pensa em responsabilização participativa, todos os atores da escola/rede são convocados para que participem na definição das metas e, conseqüentemente, aceitem o controle social sobre as práticas que realizam ou que deixam de realizar, *prestando contas disso ao coletivo* novamente (SORDI; FREITAS, 2013, p. 95).

Corroboramos a proposta dos autores mencionados por compreendermos que “[...] é na tensão entre as políticas públicas centrais e as necessidades e projetos locais que se constrói a qualidade das escolas, a partir de responsabilidades publicizadas e assumidas coletivamente”. (SORDI; FREITAS, 2013, p. 90).

O compartilhamento das responsabilidades é um “[...] princípio fundamental para a política de avaliação institucional participativa [...]” e, de acordo com esse princípio, “[...] escolas e poder público, são igualmente responsáveis tanto pela execução quanto pela definição dos objetivos de ensino.” (OLIVEIRA, 2019, p. 26).

A pesquisadora assinala ainda que

Essa concepção de participação, trabalho coletivo e qualidade educacional **acrescenta certa radicalidade às discussões e práticas de qualificação da escola pública, à medida que pretende horizontalizar relações** e estruturas de poder tradicionalmente verticais e autoritárias, com objetivo de formar sujeitos históricos e sociais que contribuam com o alcance de relações e condições sociais mais humanas e justas, dentro e fora das escolas. (OLIVEIRA, 2019, p. 26, grifo nosso).

Dessa forma, consideramos ser de grande potência a proposta de Sordi e Freitas (2013), tendo em vista que sua aplicabilidade ocorre a partir dos atores escolares e dentro do contexto escolar, enquanto outras propostas apresentadas são derivadas da falta de confiança nos profissionais do magistério e se concretizam a partir de meios de vigilância e controle.

Diante da complexidade da temática tratada neste capítulo, entendemos que uma síntese do debate é de suma importância, tendo em vista a possibilidade de observar a temática de forma mais concentrada, para que, em seguida, possamos desenvolver os próximos passos desta investigação.

2.5 Construção, origem, transposição e desdobramentos da *accountability* para o campo educacional no Brasil: uma síntese das pesquisas levantadas

A partir da exposição realizada neste capítulo é possível afirmar que o conceito de *accountability* é polissêmico, mas geralmente está relacionado à responsabilização, quando utilizado no campo educacional. Mesmo com essa dificuldade, constatamos que os pesquisadores aqui apresentados fizeram um esforço teórico no sentido de debater os conceitos de *accountability* presentes na literatura, sua origem e sua transposição para o campo educacional.

Na busca pela definição de *accountability*, destacamos no campo geral alguns conceitos como o de *accountability* vertical e horizontal de O'Donnell, e as dimensões denominadas *answerability* e *enforcement da accountability*, propostas por Schedler. Esses conceitos foram recorrentes nas pesquisas e se tornaram referência para discussão da temática.

No campo educacional são recorrentes nas pesquisas as propostas de Afonso sobre os sistemas de *accountability*, as ideias de Brooke acerca dos tipos das políticas de responsabilização de alta e de baixa consequência e as críticas realizadas por Freitas acerca da associação das avaliações em larga escala e as políticas de responsabilização educacional.

Cabe ressaltar que a difusão da *accountability* é considerada por alguns autores como elemento fundamental para o assentamento de regimes democráticos. Entretanto, o interesse pela discussão da temática adveio das preocupações com o gerenciamento de recursos públicos no contexto das reformas políticas que influenciaram a definição da *accountability*, principalmente, no que tange à responsabilização educacional. (CORREA, 2018). Essas reformas estão relacionadas ao modelo neoliberal de governo, que introduz os mecanismos de *accountability* no campo educacional.

Dessa forma, a *accountability* como processo que envolve avaliação e responsabilização do agente público (SOUZA, 2016) é observada, inicialmente, nos países capitalistas entre o final da década de 1970 e início da década de 1980 (KADZERSKI, 2017) e as experiências de países como Inglaterra e Estados Unidos são as mais apontadas nas pesquisas (LIBANORI, 2015; CUNHA, 2015), visto que esses países são os que mais utilizaram políticas de *accountability*.

Para que os princípios do setor privado, que permeiam o conceito de *accountability*, sejam implantados no setor público, os objetivos estão ancorados na eficiência e eficácia e no alcance de resultados e as justificativas estão relacionadas à redução de gastos. Para execução

de tais políticas as avaliações de desempenho e a responsabilização se tornam imprescindíveis. (LIBANORI, 2015).

Como podemos observar, as políticas de *accountability* pautadas nas experiências norte-americana e europeia que se justificam por meio do discurso de melhoria da qualidade (FERRONATO, 2014; OLIVEIRA, 2014) dão centralidade aos sistemas de avaliação educacional e estão ancoradas na garantia da produtividade do sistema educacional (MATIAS, 2017)

No Brasil, o termo *accountability* está relacionado ao contexto de redemocratização do país que ocorreu na década de 1980 (KADZERSKI, 2017) e ganha visibilidade na década de 1990 (LOPES, 2013), tendo como marco o PDRAE (ROSTIROLA, 2014). Nesse contexto, as avaliações em larga escala ganham centralidade (OLIVEIRA, 2014; CUNHA, 2015) e a relação desses instrumentos com conceitos como transparência de resultados possibilita a criação de padrões mínimos de qualidade (LIBANORI, 2015).

Nesse sentido, no campo educacional a *accountability* está relacionada ao currículo e aos processos de medição que devem ser “confiáveis” e possuir “validade”, acompanhados de “recompensas” ou “incentivos”. Essa responsabilização pode ser dar em quatro eixos: o político, o legal, o burocrático e o mercadológico (CAPOCCHI, 2017).

A partir da década de 1990, os princípios da NGP, que se pautam na concepção de governo como empresa adentram o campo educacional brasileiro, trazendo consigo as bases da teoria da escola eficaz e da administração gerencial (LOPES, 2013). Entretanto, essa nova forma de administrar o setor público pautada na ideia de responsabilização ganha forma legal na última década (MATIAS, 2013).

No mesmo contexto, as avaliações em larga escala ganham destaque sob influência da Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, quando nosso país se torna signatário da Declaração Mundial de Educação para Todos.

Dessa forma, é possível afirmar que no contexto atual as avaliações de sistemas geram informações sobre o desempenho dos estudantes e servem de instrumentos para controle e responsabilização, conforme apontado por Matias (2013), cabendo-nos ressaltar que, contraditoriamente, o termo *accountability* tem sido vinculado a processos de democratização da escola pública (SOUZA, 2016).

Depreende-se do exposto que a introdução do gerencialismo com políticas de responsabilização e de gestão por resultados trouxeram para o campo educacional os princípios mercadológicos, que vão se consolidando como discurso ideológico, cabendo-nos ressaltar que houve vários processos para que esses discursos se transfigurassem como hegemônicos no

campo educacional. Essa visão da responsabilização pautada em números não gera a melhoria real da qualidade educacional, além de responsabilizar o professor pelo insucesso dos alunos. (MAIA, 2016).

Importante mencionar que as pesquisas apresentaram a divisão das políticas de responsabilização em *high stakes* (que geram consequências graves aos profissionais do campo educacional) e *low stakes* (com consequências brandas) (RIBEIRO, 2017; CORREA, 2018; CUNHA, 2015), o que recebe críticas de autores como Freitas (2013) (CORREA, 2018).

Também foram destacadas a promulgação da LDBEN/1996, a criação do SAEB e da Prova Brasil e o PDE/Plano de Metas como marcos legais para consolidação das avaliações em larga escala (OLIVEIRA, 2014); sendo a Prova Brasil, que é de caráter censitário apontada por alguns pesquisadores como a primeira experiência de *accountability* no campo educacional brasileiro (ROSTIROLA, 2014; OLIVEIRA, 2014).

Dando continuidade às experiências de *accountability* constatamos uma correspondência entre o IDEB e os padrões de qualidade educacional estabelecidos pela OCDE (SOUZA, 2016; LIBANORI, 2015). Além disso, é necessário mencionar a constatação de Libanori (2015) de que o PISA busca o enfrentamento dos problemas sociais por meio da educação, que deve ser voltada para cultura da paz, criatividade e empreendedorismo.

Observamos também que os processos avaliativos implementados a partir da década de 1990 carregam características da *School Accountability*, como por exemplo, o estabelecimento de padrões e a realização de testes de desempenho, com a instituição do SAEB. (SOUZA, 2009).

Ainda sobre como a *accountability* é adotada pelo campo educacional brasileiro, constatamos, por meio da pesquisa de Souza (2016), que a publicação e controle dos resultados das avaliações objetivam alcançar o padrão de qualidade educacional, funcionando o IDEB como uma forma parcelar de *accountability*.

Cabe ressaltar que a NGP influenciou a introdução desses processos de responsabilização no campo educacional brasileiro a partir de um movimento de ressignificação de conceitos considerados democráticos, objetivando melhorar a qualidade educacional. Entretanto, essa forma de responsabilização pode violar os princípios da legalidade e moralidade. Essa problemática poderia ser sanada, de acordo com a CLAD, por meio da *accountability* horizontal, que seria exercida a partir da participação democrática (SOUZA, 2016).

A concepção de *accountability* da NGP está relacionada à prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos pelos serviços prestados e, no campo educacional, a

ideia é a de que o interesse dos pais seria capaz de mobilizá-los a exigir a melhoria da qualidade das instituições educacionais (CORREA, 2018).

Foram constatadas cinco formas de responsabilização no contexto da NGP, quais sejam: por meio de procedimentos clássicos de controle, por meio do controle parlamentar, pela introdução da lógica de resultados, por meio da competição administrada e por meio do controle social. (SOUZA, 2016).

Nesse contexto, é enfatizado o controle de resultados com o objetivo de que, por meio da eficiência e eficácia, seja alcançada a efetividade. Entretanto, para que fossem introduzidos esses processos de responsabilização no campo educacional, diversos conceitos democráticos foram apropriados e ressignificados pela lógica mercadológica. (SOUZA, 2016).

A partir do levantamento das pesquisas é possível afirmar que:

- O movimento que ocorre no Brasil desde a década de 1990 é pautado nos pressupostos da NGP e tem origem em países como Estados Unidos e Inglaterra. A NGP se baseia na ideia de que o mercado é mais eficiente e, por isso, seus princípios deveriam ser transplantados no setor público;
- Dessa forma, paulatinamente, as avaliações em larga escala e as políticas de *accountability* vão ganhando centralidade no país, sendo amparadas pelo discurso de que, com essas ferramentas, seria possível a prestação de contas sobre a qualidade educacional à sociedade;
- A *accountability* é inserida no campo educacional e tem seu conceito ressignificado, a partir do momento em que a gestão da educação assume uma concepção de qualidade pautada nos resultados das avaliações externas;
- As pesquisas apresentaram diversos desdobramentos/consequências da responsabilização no campo educacional brasileiro;
- Várias pesquisas trouxeram propostas alternativas de *accountability* educacional.

O esforço realizado neste capítulo apontou, a partir das teses e dissertações levantadas, a dificuldade de definição do conceito de *accountability*, a forma como a ciência está construindo esse conceito e a centralidade que este fenômeno alcança no contexto da NGP (paradigma que ganha legitimidade no Brasil em meados da década de 1990 com o PDRAE), tornando-se necessário o aprofundamento acerca dessa “nova” visão da administração pública, partindo do entendimento de que o estudo da *accountability* está relacionado e é interdependente da totalidade da realidade social, conforme já mencionamos.

Dessa forma, o próximo capítulo se dedica ao debate da evolução da administração pública brasileira desde o patrimonialismo até o gerencialismo, com o objetivo de desvendar como os fundamentos da NGP adentram a administração pública brasileira, tanto no que tange aos aspectos que legitimam essa concepção de administração, quanto no que concerne aos aspectos legais, ou seja, o arcabouço jurídico que dá sustentação a essa nova forma de pensar a administração pública no Brasil.

3 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ A ADOÇÃO DO GERENCIALISMO: DA LEGITIMIDADE À LEGALIDADE

Compreendemos que no campo das ciências humanas e sociais, é imprescindível que o problema de pesquisa não seja investigado de forma “descolada” de sua realidade, ou seja, o objeto de pesquisa está inserido em um contexto político, histórico, material e deve ser trabalhado considerando essa totalidade.

Nesse sentido, “Por entendermos que a esfera da política é parte da totalidade social, e não o princípio dela, partimos da compreensão de que a política, assim como o Estado e a administração pública, não pode ser analisada fora da sua base material – a sociedade.”, sendo, portanto necessário “[...] apreender a natureza essencial do Estado [...]” para entender “[...] a administração pública e os princípios da organização administrativa (a justiça e a eficiência) como partes complementares e essenciais para a permanente reprodução do sistema capital.” (AMORIM, 2009, p. 102).

Destarte, compreendemos que a instituição escolar está inserida no modo de produção capitalista e seus objetivos podem ser influenciados pelos interesses do capital, de forma que olhar o problema isoladamente, pode trazer uma visão da aparência e não da realidade do fenômeno, ou seja,

[...] o modo de produção da vida material dos homens, entendido enquanto totalidade das relações dos homens entre si e dos homens com a natureza, se apresenta como uma categoria central para a explicação e o entendimento das condições históricas mais gerais, no sentido de tomar como objeto de discussão as transformações universais que o capitalismo está assumindo, quanto às discussões mais específicas da realização destas nas diferentes formações sociais. (LOMBARDI, 2009, p. 44).

Dessa forma, corroboramos as ideias de Loureiro (2011, p. 20) de que

Se as soluções para as questões educacionais estiverem sempre dentro das próprias medidas educacionais, não considerando que a economia capitalista consiste numa relação política fundamental entre proprietários e não proprietários, melhorias substantivas que rompam com a divisão do conhecimento não ocorrerão. (LOUREIRO, 2011, p. 20).

Nesse sentido, cabe-nos esclarecer que compreendemos que a contextualização do problema é de suma importância, de forma que

Qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais que se queira tratar no plano da historicidade, vale dizer, no campo das contradições, mediações e determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural. Por outra parte, implica tomar o objeto de análise não como um fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade. (FRIGOTTO, 2011, p. 236-237).

Como as pesquisas levantadas já indicaram, a *accountability*, tema principal desta tese, está inserida no contexto da NGP²³, modelo de administração que, por sua vez faz parte das reformas neoliberais (OLIVEIRA, 2015), tornando-se imperiosa a necessidade de trazer uma discussão mais aprofundada acerca desse fenômeno, tarefa que será realizada neste capítulo.

Nesse sentido, traremos de forma sintetizada na seção 3.1 a origem e os fundamentos neoliberais da NGP; na seção 3.2, a Evolução dos modelos de Administração Pública no Brasil, desde o patrimonialismo até o gerencialismo, para que possamos nos aprofundar, na seção 3.3, no arcabouço jurídico que dá sustentação à essa concepção de administração do Estado.

3.1 As origens e os fundamentos da Nova Gestão Pública²⁴

No contexto de reforma do Estado trazida pelas transformações econômicas e sociais das últimas décadas “[...] mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio.” (PAULA, 2005, p. 21).

Historicamente, a administração prioriza soluções técnicas, com ênfase em aspectos instrumentais, em detrimento dos aspectos sociopolíticos, de maneira que “[...] **focaliza-se a eficiência dos processos gerenciais** e delega-se a análise de seus impactos para ciência política.”, resultando num “[...] descompasso entre as dimensões [...] fundamentais para construção de uma gestão pública democrática.” (PAULA, 2005, p. 21, grifo nosso), que são a econômico-financeira, a institucional administrativa e a sociopolítica (PAULA, 2005).

A nova administração pública, de acordo com Paula (2005) desponta na época em que “[...] a sociedade começou a requisitar o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público [...]” e “[...] **absorveu a seu modo um discurso que enfatiza a democracia e a participação**, ou seja, a dimensão sociopolítica da gestão.” Dessa forma, “Combinando esse discurso com propostas práticas para a administração do Estado, esse modelo de gestão pública se tornou uma referência para os processos de reforma em diversos países.” (PAULA, 2005, p. 22, grifo nosso).

O balanço e análise crítica da nova administração pública apontam que suas bases teóricas são o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. (PAULA, 2005).

²³ Alguns autores trabalham com a nomenclatura Nova Administração Pública ao invés de Nova Gestão Pública. Respeitaremos aqui a nomenclatura utilizada por cada autor.

²⁴ Compreendemos que a Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública defende a utilização de práticas gerencialistas no setor público, ou seja, recomenda a que sejam implementadas as ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado.

O neoliberalismo se desenvolveu na década de 1930 nos Estados Unidos e Europa e é orientado por uma visão racionalista da teoria econômica e do homem. “Entre os europeus, se destacavam os representantes da escola austríaca como Mises e Hayek.”, enquanto, “Nos Estados Unidos, Milton Friedman e seus seguidores inauguraram a corrente de pensamento que ficou conhecida como escola de Chicago e que se diferencia por criar uma abordagem empírica para o neoliberalismo: o monetarismo.” (PAULA, 2005, p. 30).

O monetarismo, teve suas bases lançadas por Milton Friedman em 1962²⁵ e foi aplicado a partir da década de 1980 como oposição ao keynesianismo. “Para os monetaristas, a política fiscal, baseada na tributação e nos gastos governamentais recomendados pelos keynesianos, estimula a demanda por produtos e, conseqüentemente, segunda a lei da oferta e da procura, os preços se elevam gerando inflação.”. (PAULA, 2005, p. 30-31).

Friedman condenava o Estado Previdenciário, reconhecendo

[...] o valor e a necessidade do florescimento da caridade e assim buscava impor o seu discurso envolvendo valores religiosos-cristãos que, de certa forma, estavam impregnados na sociedade a qual ele se dirigia e, ao não se opor a estes valores, mas preservando-os buscava juntar forças para atingir e impor o seu discurso a toda a sociedade. (SANTANA, 1996, p. 179).

Com relação aos problemas de desemprego e distribuição de renda da sociedade contemporânea, Friedman apontava como solução a “[...] presença do livre mercado e de suas múltiplas possibilidades, único mecanismo democrático que, segundo ele, garantiria a liberdade do indivíduo, já que nele se fazia presente, como condição necessária, a liberdade econômica.” (SANTANA, 1996, p. 179).

Hayek segue a mesma linha de pensamento e entende que o Estado não deve interferir no mercado, pois viola a liberdade de escolha do indivíduo (PAULA, 2005), ou seja, para ele, “[...] há uma tensão entre a liberdade individual e a democracia” e “[...] a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado como necessário e suficiente para a existência da liberdade.” (PERONI, 2013, p. 242). Portanto, para o neoliberalismo

[...] o mercado deve ser protegido contra o Estado e a tirania das maiorias. E adverte que o Estado é influenciado, ou vulnerável às influências das massas. E assim, o cidadão, por meio do voto, pode decidir sobre bens que não são seus, adquirindo inclusive forma de distribuição de renda. (PERONI, 2013, p. 242).

De acordo com Santana (1996, p. 177),

²⁵ Friedman concluiu seu doutorado em 1946 e “Em seu trabalho, ele recupera as teses neoclássicas e reafirma que o Estado só deveria intervir para determinar e arbitrar as regras do jogo, protegendo a liberdade dos indivíduos, preservando a lei e a ordem, fazendo valer os contratos e mantendo os mercados competitivos.” (PAULA, 2005, p. 31).

Na perspectiva de Hayek, o mercado conduz à liberdade e é sua garantia maior, devendo, pois, o Estado não oferecer, através de suas regulamentações e instituições, nenhum empecilho a que ela, de fato, se realize. Nestas idéias podemos encontrar elementos básicos do chamado Estado mínimo que se tornou uma reivindicação dos neoliberais.

Paula (2005) destaca ainda que, enquanto era disseminada pelos neoliberais, a concepção de que o setor privado se sobrepõe ao Estado no que tange à eficiência, os defensores da escolha pública criticavam a burocracia estatal.

De acordo com Peroni (2013, p. 242)

Buchanan e os teóricos da *Public Choice* criticam o excesso de regulamentação e de Estado, pois julgam que essas atividades são onerosas para o conjunto da sociedade e diminuem sua produtividade. E defendem que é preciso estabelecer limites constitucionais contra as instituições democráticas vigentes: eliminando o voto, o que é mais difícil, ou restringindo o impacto do voto através da privatização e desregulamentação, provocando o desmantelamento do Estado.

A referida teoria propõe a retirada da burocracia no setor público, em decorrência da sua ineficiência, preconizando a provisão de serviços pelo setor privado, o que, de acordo com Paula (2005), apresenta-se como “[...] uma **justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e junta-se com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais eficiente e satisfatório.**” Entretanto, “[...] a delegação destas responsabilidades para o setor privado tem como consequência outras ineficiências que podem afetar o interesse público e, portanto, gera a necessidade de uma regulação estatal dos serviços prestados.” (PAULA, 2005, p. 35, grifo nosso).

A regulação estatal, por sua vez, é discutida pela *Agency theory*²⁶, que também está ancorada nos princípios da racionalidade econômica e é uma abordagem que analisa “[...] o comportamento dos envolvidos nos processos decisórios.” (PAULA, 2005, p. 35). Essa abordagem considera que

[...] nas empresas os interesses são mediados pelo contrato estabelecido entre os proprietários dos recursos econômicos (“principais”) e os gestores responsáveis pelo uso e controle destes recursos (“agentes”). O pressuposto é que ambos agem racionalmente usando este contrato para maximizar seus ganhos, mas também tentando reduzir ou controlar os conflitos que podem gerar perdas. O problema é que os “agentes” têm mais informações que os “principais” e esta assimetria de conhecimento influencia adversamente a capacidade dos “principais” de monitorar o atendimento de seus interesses pelos “agentes”. (PAULA, 2005, p. 35).

Os seguidores da *Agency Theory* compreendem que ao transferir serviços públicos para o setor privado tem-se a “[...] a vantagem de estimular a ação racional e maximizadora, mas não resolve a questão da assimetria entre o ‘principal’ e o ‘agente’.”. Por isso, esses teóricos

²⁶ De acordo com Paula (2005), algumas traduções utilizam a expressão “teoria da agência” ou “teoria do agente-principal” para *agency theory*.

“[...] defendem a ação governamental através de instrumentos de regulação, fiscalização e controle que garantam a transparência e a distribuição das informações.” (PAULA, 2005, p. 35-36).

De acordo com a autora, “A disseminação do neoliberalismo na esfera britânica foi favorecida pela presença dos representantes da escola austríaca e da escola de Chicago nas universidades e, também pela atuação dos *think tanks* neoconservadores [...]”, que são “[...] centros de pensamento em geral dedicados ao estudo do Estado, das políticas governamentais e do desenvolvimento econômico [...]” e possuem o objetivo de “[...] aproximar as elites intelectuais e governamentais britânicas das visões de livre-mercado.”²⁷ (PAULA, 2005, p. 36-37).

De forma paralela, nos Estados Unidos, a vitória de Ronald Reagan em 1980 alavancou a revolução intelectual conservadora, de forma que os *think tanks* locais (Hoover Institution, American Enterprise e Heritage Foundation) alimentaram o neoconservadorismo. (PAULA, 2005).

Cabe ressaltar que “Os movimentos neoconservadores também foram marcados pela reconfiguração dos países ocidentais diante da reestruturação produtiva e dos processo de globalização.” Esses movimentos, de acordo com a autora, foram auxiliados por dois fenômenos: “[...] a crise do fordismo e da socialdemocracia e a renascença do empreendedorismo de inspiração vitoriana.”. (PAULA, 2005, p. 41).

Segundo a autora,

[...] baseado em um “acordo” entre empresários e trabalhadores e no modo fordista de produção, o consenso Keynesiano ou socialdemocrata realiza uma associação entre Keynesianismo e fordismo, para conectar produção e consumo, garantindo a acumulação capitalista pelo emprego e utilização das máquinas. (PAULA, 2005, p. 41).

Dessa forma, “[...] o Estado desempenhava o papel de regulador dos contratos e também provia os direitos sociais aos que se encontravam fora do mercado de trabalho para que os mesmos também pudessem participar do pacto como consumidores.”. Esse modelo, conhecido como Estado de bem-estar “[...] foi questionado pelos neoliberais durante todo o pós-guerra. (PAULA, 2005, p. 41).

²⁷ De acordo com a autora, “[...] os *think tanks* ajudaram a popularizar o neoliberalismo, inserindo suas idéias na mídia e na agenda dos políticos concitados para lançamentos de livros, almoços, seminários e conferências realizados.” (PAULA, 2005, p. 37).

No período em que o referido modelo estava se sustentando, aqueles que defendiam o livre-mercado discordavam, mas não eram ouvidos, até que chega a crise. Nesse sentido, a autora assinala que

Desde o final da década de 1960, eram procuradas novas formas de se pensar a organização do trabalho e da produção, o modo como se garante a acumulação do capital e o papel do Estado na mediação entre os interesses privados e coletivos. A crise do modelo também se agravou com a internacionalização dos problemas econômicos (inflação, estagnação, choques do petróleo), que acabaram por comprometer seu equilíbrio. Por outro lado, durante a década de 1970, o aprofundamento da recessão econômica e o avanço da economia asiática no mercado internacional fizeram com que o mundo ocidental, principalmente os Estados Unidos, temesse uma hegemonia japonesa, que **trouxo à tona um discurso por mudanças no setor produtivo e econômico**, que gira em torno das máximas “reestruturação produtiva”, “globalização” e “crise do Estado”. (PAULA, 2005, p. 42, grifo nosso).

O discurso acima mencionado girava em torno da defesa da acumulação flexível, “[...] que combina taxas variadas de emprego (estáveis e flexíveis), produção e consuno, maximizando ganhos a partir de diferentes formas de contratação da mão-de-obra, de produção de bens e serviços e de investimentos de capital” (PAULA, 2005, p. 42).

De acordo com a autora, no Reino Unido e nos Estados Unidos o Estado de bem-estar foi estabelecido “[...] de maneira bastante “residual”, pois foram preservados vários preceitos do livre-mercado e a política de bem-estar não era tão extensiva como na França e na Suécia, por exemplo.” (PAULA, 2005, p. 42). A fragilidade do modelo e a existência de fundamentos para sua crítica podem ter auxiliado na implementação do neoliberalismo naqueles países.

Dessa forma, os neoliberais trazem a saída para a crise do Keynesianismo, sendo que **“Essas transformações se desenrolaram durante a década de 1980, entrelaçando-se à “nova cultura gerencial”** que passou a dominar os Estados Unidos e a Europa.”, de forma que “Emergiram então as esperadas soluções pós-fordistas para o mundo do trabalho, que desencadearam o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas, a formatação de contratos flexíveis e *part-time* de trabalho.”. De forma paralela, “[...] ocorreu a proliferação de *business schools* e a disseminação de ‘panacéias’ gerenciais como a **reengenharia, a administração da qualidade total e a administração participativa**, entre outras.” (PAULA, 2005, p. 43, grifo nosso).

Como podemos observar, a chamada “nova cultura gerencial” altera o modo de pensar os contratos de trabalho e dissemina a cura do problema por meio de remédios reeditados do modelo de administração japonês. (PAULA, 2005).

No que tange ao movimento empreendedorista, a autora aponta que, apenas “[...] em meados da década de 1980 que ele se tornou o cerne do movimento *thatcherista*.” e que “Superada a fase de adoção das políticas monetaristas e de livre-mercado, o

neoconservadorismo passou a enfatizar o individualismo e a resgatar seus antigos valores morais.” (PAULA, 2005, p. 44)

Dessa forma, Thatcher reacende valores nacionais e religiosos, sob a visão de que “[...] desde que as tendências perniciosas do mercado fossem monitoradas pelos valores cristãos, a livre-empresa seria moralmente superior em relação a qualquer outra forma de associação humana, pois confere maior liberdade e responsabilidade social aos indivíduos.” (PAULA, 2005, p. 43).

Ao se ancorar nos preceitos da cultura empreendedorista, Thatcher se esforça em lançar um capitalismo popular em substituição ao Estado de bem-estar²⁸ (PAULA, 2005).

Depreende-se do exposto que a partir da década de 1980, com as reformas levadas a cabo pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos são estabelecidas as bases da NGP.

No Reino Unido, de acordo com Paula (2005, p. 47),

[...] foram estabelecidas medidas organizativas e administrativas, que deram as seguintes características à administração pública:

- descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios;
- privatização das estatais;
- terceirização dos serviços públicos;
- regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

O modelo britânico é difundido, tornando-se referência para países como Nova Zelândia e Austrália, transformando-se em um modelo de reforma e gestão.

Paula (2005) discute as contribuições do movimento “Reinventando o governo” que separa administração e política e dá centralidade à eficiência do governo, além de auxiliar na consolidação da nova administração pública, que parte da premissa de que o setor privado é mais eficiente do que o público e, por isso, as técnicas da administração de empresas devem ser adotadas pelo setor público.

Cabe ressaltar que, “O movimento ‘reinventando o governo’ está relacionado à indústria do *management* [...]” e seus agentes auxiliam na consolidação do “[...] movimento gerencialista por meio de um discurso composto [...]” pela “[...] crítica das organizações burocráticas e a valorização da cultura do *management* e a conversão de técnicas e de práticas administrativas em ‘modismos gerenciais’”. (PAULA, 2005, p. 53-54).

²⁸ De acordo com a autora, “[...] o movimento empreendedorista britânico é simétrico ao movimento gerencialista estadunidense; logo, desconsideradas as diferenças locais e culturais, certamente esses movimentos sofreram influências mútuas.” (PAULA, 2005, p. 45).

Sinteticamente, a cultura do *management* é

[...] um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas como:

- a crença numa sociedade de mercado livre;
- a visão do indivíduo como autor-empREENDEDOR;
- o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo;
- o culto de símbolos e figuras emblemáticas, com palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), “gerentes heróis;
- a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais. (PAULA, 2005, p. 57).

No que tange aos modismos gerenciais, Paula (2005, p. 58) assinala que os mesmos “[...] foram condicionados pelos seguintes elementos da cultura do *management*: a pressão pela eficiência, excelência e sucesso; e o discurso do caos [...] que aumenta as condições e leva à busca de soluções para organizar o ‘mundo fora de controle’”. Com isso, são difundidas ferramentas de resolução de problemas gerenciais, como a administração da qualidade total e a reengenharia, práticas incentivadas pelo ideário gerencialista. (PAULA, 2005).

A administração da qualidade total, advinda do modelo japonês de produção, se consolida “[...] pela via instrumental: as técnicas e os métodos de controle foram mais enfatizados do que a filosofia em si, que é fundamentada na gestão participativa.” (PAULA, 2005, p. 59).

Dessa forma, administração da qualidade e reengenharia se transformam em “modismos gerenciais” e abrem caminhos para outras “inovações” na administração. (PAULA, 2005).

Cabe ressaltar que, na obra “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público”, Osborne e Gaebler (1995, p. 16) afirmam que

O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confiram poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los.

Osborne e Gaebler fazem um esforço para não trazer uma associação automática entre a gestão pública e de empresas pois, de acordo com os autores, “[...] não se pode governar como quem administra uma empresa.” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 22). Entretanto, “[...] suas recomendações não transcendem a mera readaptação das idéias desenvolvidas no setor privado” (PAULA, 2005, p. 63)

Nos dez princípios para “reinvenção do governo”, é possível observar o apontamento dos autores para adoção de mecanismos utilizados no setor empresarial na administração pública, como a indução de parceiras com o setor privado, o incentivo de transferência de

responsabilidades para as comunidades, a competitividade para melhorar a eficiência e a qualidade, o planejamento estratégico (orientação por missões), ênfase nos resultados (com constante avaliação do desempenho), atendimento às necessidades dos clientes (atendimento transparente e simples), empreendedorismo (poupar gastos), governo preventivo com atuação estratégica, administração participativa e governo orientado para o mercado.

Acerca dos princípios acima elencados, Secchi (2009, p. 357) assinala que

Se observados atentamente, uns mandamentos se sobrepõem a outros, como nos casos dos mandamentos de governo de resultados e governo orientado por missões. Nos mandamentos de governo catalisador, governo orientado para o mercado, governo empreendedor e governo competitivo, os autores apresentam prescrições contraditórias em relação a papel e tamanho do setor público. Apesar disso, o livro mostra coerência em valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha.

Dessa forma, há uma aproximação do modelo britânico com o estadunidense no que tange à adoção de princípios mercadológicos no setor público (PAULA, 2005). Além disso, torna-se necessário ressaltar a questão do discurso participativo, que não traz de forma clara de que forma ocorreria essa participação.

Cabe ressaltar que a terceira via e a governança progressiva são duas visões políticas que auxiliaram na implantação das ideias da nova administração pública. (PAULA, 2005).

Lima e Martins (2005, p. 43) esclarecem que a Terceira Via, também chamada de “[...], centro radical, centro-esquerda, nova esquerda, nova social-democracia, social-democracia modernizadora ou governança progressiva [...]” é uma tentativa de superação das premissas do neoliberalismo, ou seja, “[...] parte das questões centrais do neoliberalismo para refiná-lo e torná-lo mais compatível com sua própria base e princípios constitutivos [...]” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 43).

A Terceira Via possui o entendimento de que, “[...] os neoliberais não estão de todo errados ao defenderem com vigor a idéia de mercado, pois uma economia forte se faria com um mercado forte e não pelo dirigismo estatal.” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 45), sendo possível afirmar que mesmo criticando o neoliberalismo, ao considerar que algumas políticas neoliberais foram necessárias na orientação da modernização do estado, tal crítica se torna crítica precária, sem consistência. (LIMA; MARTINS, 2005).

Corroboramos as ideias dos autores citados que a crítica formulada pela Terceira Via é limitada “[...] ao problema da desregulamentação do mercado e do tipo de participação do Estado, mas não a seus significados políticos e econômicos, como por exemplo, os problemas relativos à mais-valia, exploração, lucro, etc.” e que “[...] essa postura indica uma defesa do capitalismo em sua fase atual.” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 45).

Em entrevista à revista *Veja*, Antony Giddens, ideólogo da Terceira Via, responde à pergunta “E o que é, afinal, a “terceira via”?”, da seguinte forma: “A filosofia da “terceira via” preocupa-se em procurar o sentido das três grandes revoluções: a globalização, as transformações da intimidade e a mudança do relacionamento do homem com a natureza.” (GIDDENS, 1998, p. 11).

Quando lhe é perguntado se está se falando de uma espécie de “socialismo de mercado”, Giddens responde que

A expressão “terceira via” aparece numa infinidade de ocasiões na história do pensamento político. Nas últimas três décadas ela foi muito empregada na Europa, sobretudo em países como a Itália e a Suécia, exatamente nessa linha de “socialismo de mercado”. Falava-se num sistema misto, combinando planejamento central e instituições de mercado. A maioria dos estudos, porém, demonstra que a idéia é inviável. Resultaria em desemprego, estagnação, caos financeiro. Não existe “terceira via” desse tipo. (GIDDENS, 1998, p. 11).

E ao trazer sua definição correta de terceira via, o entrevistado aponta que

[...] a “terceira via” defendida por nós é a social democracia modernizada. Ela é um movimento de centro-esquerda, ou do que temos chamado de “centro radical”. Radical, porque não abandonou a política de solidariedade que tradicionalmente foi defendida pela esquerda. De centro, porque reconhece a necessidade de trabalhar alianças que proporcionem uma base para ações práticas. Da comparação entre os diversos países que têm lidado com essa hipótese, percebe-se que está emergindo uma agenda comum. Seus principais objetivos são a reforma do Estado, a revitalização da sociedade civil, a criação de fórmulas para o desenvolvimento sustentado, a preocupação com uma nova política internacional. Dito assim, parece vago, mas é exatamente o que os políticos como o inglês Tony Blair, o francês Lionel Jospin, o italiano Romano Prodi e, por que não?, Fernando Henrique Cardoso estão fazendo hoje em dia. (GIDDENS, 1998, p. 14).

Apesar de a teoria ser apresentada por Giddens como uma nova alternativa para sociedade, compreendemos que

O projeto de sociabilidade neoliberal da Terceira Via, sistematizado pelo sociólogo, reitor da London School of Economics and Political Science e intelectual orgânico do novo trabalhismo inglês, Anthony Giddens, apresenta a característica de **negar o conflito de classes** e até mesmo a existência dessa divisão nas sociedades ditas “pós-tradicionais”, ancorando uma sociabilidade com base na democracia formal, ou seja, na **“conciliação” de interesses de grupos “plurais”**, na alternância de poder entre os partidos políticos “renovados”, na auto-organização e envolvimento das populações com as questões ligadas às suas localidades, no trabalho voluntário e na ideologia da responsabilidade social das empresas. **Permanecem intocadas, contudo, as relações de exploração**, que estão longe de serem abolidas no mundo contemporâneo, sobretudo nos países capitalistas periféricos. (NEVES, 2005, p. 15, grifo nosso).

Depreendemos do exposto que o ideário da terceira via é permeado pela afirmação da manutenção da sociedade capitalista a partir da “conciliação”, ou seja, com a naturalização dos fenômenos que são inerentes a esse modo de produção.

Ao analisar as ideias de Giddens (2007), Peroni (2013, p. 238-239) esclarece que

A terceira via [...] refere-se ao modo como os partidos de centro-esquerda respondem às mudanças, que podem ter muitas diferenças, mas tem como pontos em comum: a reforma do governo e do Estado; o papel regulador do Estado no mercado e na sociedade civil; papel central da sociedade civil, identificada com o empreendedorismo; novo contrato social, vinculando direitos a responsabilidades; redefinição do conceito de igualitarismo, baseado no investimento em habilidades e capacidades individuais; criação de uma economia dinâmica, com parcerias entre o governo e a sociedade civil; a conexão entre políticas sociais e econômicas e o questionamento aos direitos sociais e trabalhistas; Estado de Bem-Estar sustentável com equilíbrio entre direitos e sustentabilidade; políticas ativas para combater o crime; política ecológica; capitalismo responsável, as empresas devem assumir obrigações sociais e que deve haver uma regulamentação nacional e internacional para as corporações. [...] assumindo posições em alguns momentos mais à esquerda ou à direita, propondo reformas por dentro do capitalismo e para fortalecê-lo.

A Terceira Via critica também o socialismo, que é apresentado por ela de maneira generalizada, condenando “[...] a concepção de homem como sujeito político capaz de definir os rumos da história, construindo e reconstruindo seus próprios destinos [...]” e afirma ainda que “[...] o socialismo apresenta uma concepção instrumental da história, sendo portador de uma idéia de ‘progressivismo’, ou seja, de que existe uma direção para a história construída pelos homens e de que à humanidade se colocam dois caminhos: socialismo ou barbárie.”. E finalmente, a Terceira Via “[...] defende que o socialismo possui também uma concepção instrumental de natureza, na medida em que ela não é vista como parceira, mas como algo que deve atender às necessidades humanas.” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 45-46).

Na década de 1990 “[...] a política de terceira via e suas práticas administrativas se tornaram referências para os governos social-liberais [...], tendo em vista que “[...] reunia em um mesmo movimento líderes como Bill Clinton (Estados Unidos), Tony Blair (Reino Unido), Gerhard Schröder (Alemanha), Lionel Jospin (França), Romano Prodi (Itália), Antonio Salinas (México) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil).” (PAULA, 2005, p. 77).

Dessa forma, “[...] os governos de orientação social-liberal adotaram uma posição mais conformista, pois se renderam às reformas neoliberais realizadas e tenderam a se adequar a elas, incluindo as questões sociais.”. Entretanto, apesar do esforço para se manterem hegemônicos no panorama político, não estão conseguindo deter o avanço das visões ultraliberais. (PAULA, 2005, p. 78).

Os adeptos da terceira via têm falhado no atendimento da população no que tange às políticas sociais e de segurança pública, o que, de acordo com Paula (2005) justificaria a renovação de tal orientação política por meio da governança progressista, que propõe o resgate da questão social. Dessa forma, a administração pública se adapta com a *progressivism public administration* (administração pública progressista), que emerge a partir do movimento “reinventado o governo” já discutido anteriormente. (PAULA, 2005).

Bresser-Pereira (2008), que na década de 1990 foi o Ministro responsável pelo PDRAE, ao trazer o conceito de governança, aponta que entende ser necessário diferenciá-lo de governo. Para ele,

O governo, como entidade, é formado pelos órgãos superiores de tomada de decisões do Estado; à medida que a comunicação flui, é o processo de tomada de decisões dos funcionários públicos (políticos e servidores públicos de alto escalão). **A governança também envolve um processo, mas um processo mais amplo, na medida em que transmite a idéia de que as organizações públicas não-estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central.** Se a idéia de governança não for utilizada para depreciar o papel do governo do Estado, mas apenas para mostrar que esse governo conta com uma série de outras fontes de poder para realizar sua missão, não há por que rejeitar esse conceito. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 400).

É possível afirmar que Bresser-Pereira (2008) possui o entendimento de que a governança possibilitaria a participação de todos os setores da sociedade nos processos decisórios, contudo, como destacamos, o governo continua tendo um papel central.

De acordo com Sechi (2009, p. 358-359), “A etiqueta “*governance*” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas.”, sendo que a definição se traduz, de forma implícita, “[...] numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.” Por isso, destaca o autor,

[...] a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (SECCHI, 2009, p. 358-359).

Em síntese, Paula (2005, p. 79) assinala que

[...] a mesma agenda política e administrativa perpassa o neoliberalismo e a terceira via: o pensamento liberal é mantido, assim como as visões de reforma e gestão que a ele se associam. Nesse contexto, a pressuposição da eficiência técnica e administrativa transformou a nova administração pública em um modelo ideal a ser emulado pelos países que estão reformando seu aparelho de Estado e práticas de gestão. No entanto, apesar dos resultados negativos no campo das políticas sociais e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, sua eficiência não tem sido questionada e tampouco são discutidos os limites estruturais desse modelo de gestão, que dificultam a inserção da dimensão sociopolítica. (PAULA, 2005, p. 79).

As limitações da nova gestão pública comprometem a democracia e são elencadas pela autora da seguinte maneira:

- formação de uma nova elite burocrática;
- centralização do poder nas instâncias executivas;
- inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público;

- dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão;
- incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. (PAULA, 2005, p. 82).

Acerca da formação de uma nova elite burocrática e a centralização do poder nas instâncias executivas, Paula (2005) destaca que a nova administração pública não reduz os custos, conforme proposto em seu modelo, fazendo com que surja uma nova camada de burocratas para reorganizar o aparelho do Estado e regular as atividades transferidas para o âmbito privado.

Dessa forma, esse modelo “[...] reforça o poder das instâncias executivas, pois estabelece uma estrutura para o aparelho do Estado que centraliza o poder de decisão na cúpula gerencial [...]”, haja visto o estabelecimento de que “[...] a formulação de políticas públicas é uma atribuição exclusiva dos ministérios e secretarias do Estado.” (PAULA, 2005, p. 82).

Diante do exposto é possível afirmar que a NGP tem suas origens no Reino Unido e nos Estados Unidos e está ancorada em princípios mercadológicos advindos do pensamento neoliberal e da teoria da escolha pública.

A despeito das justificativas desses fundamentos estarem ancoradas em um discurso que apregoa a participação, compreendemos que os objetivos dessa nova forma de gestão caminham em direção a uma sociedade aparentemente democrática e participativa, mas, no plano real, essa participação se dá a partir de “escolhas” de quem detém o capital, e do compartilhamento de responsabilidades com aqueles que detêm apenas a força de trabalho.

Destarte, emergem algumas questões que são fundamentais para contextualização do nosso problema de pesquisa, quais sejam: Como essa nova forma de administrar o setor público é implementada no Brasil? O que fez com que essas ideias ganhassem força no contexto brasileiro? Quais foram os movimentos da administração pública brasileira até chegar a essas ideias? Quais são os responsáveis e quais as justificativas para o implante de ideias mercadológicas no setor público brasileiro?

Para discutir essas questões traremos na próxima seção as transformações da administração pública brasileira desde o modelo denominado patrimonialismo até a implementação da Nova Gestão Pública.

3.2 “Evolução”²⁹ dos modelos de Administração Pública no Brasil: do patrimonialismo à legitimação do gerencialismo

De acordo com alguns autores (BRESSER-PEREIRA, 2018; KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010), a administração pública brasileira passou por três momentos, utilizando-se dos modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial. Arruda Neto (2010) acrescenta o quarto momento/modelo, que é o pós-gerencial e que está em fase de construção teórica.

Segundo Paula (2005, p. 106)

No período colonial, o Estado brasileiro se caracterizava como uma unidade política centralizada na figura do rei e de seus conselheiros. O aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e causuístas, que não obedeciam a um plano conjunto. Consequentemente, persistia uma confusão de atribuições e poderes nos órgãos da administração geral e civil. Por outro lado, as esferas tinham pouca autonomia e o papel construtivo da administração ficava em segundo plano, já que o poder central focalizava primordialmente a arrecadação de tributos. [...] a rede fiscal se confundia com a apropriação de rendas, monopólios e concessões. Além disso, os cargos públicos não eram profissionalizados: as posições pertenciam aos nobres ou eram adquiridas pela burguesia enriquecida.

Como “[...] As esferas política e econômica se confundiam, transformando a busca do poder político na posse de um “patrimônio” de grande valor ou no controle direto de uma fonte substancial de riqueza.”, é estabelecido “[...] um sistema patrimonialista que converteu posições governamentais em uma forma de mobilidade social e ocupacional, tornando a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público.” (PAULA, 2005, p. 106).

A autora esclarece ainda que “[...] devido à tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que se auferem do Estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos.” (PAULA, 2005, p. 106). Dessa forma,

Esse personalismo do funcionalismo público brasileiro relaciona-se com a ética de fundo emotivo que permeia a nossa cultura: “o homem cordial” é avesso à impessoalidade e ao formalismo e, consequentemente, à burocracia. Por outro lado, a herança colonial contribuiu para que a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se tornassem traços distintivos da administração pública brasileira, que persistiram durante a República Velha (1889-1929) e a era Vargas (1930-45). (PAULA, 2005, p. 106).

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 5-6) assinalam que “No modelo mais antigo, da administração pública patrimonialista, vivido pelo Brasil especialmente até o ano de 1889, o

²⁹ Quando utilizamos o termo “evolução” não temos a intenção de afirmar que houve um progresso positivo na administração pública, mas o objetivo é trazer sucintamente os movimentos que impulsionaram as transformações e mudanças na forma de pensar a administração pública no Brasil.

aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real.”. Esse modelo é caracterizado “[...] pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (como cargo profissional). Consequentemente, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.” (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010, p. 5-6).

Como podemos observar, no período colonial, a administração pública brasileira era distante e contrária aos aspectos formais e burocráticos. Entretanto, de acordo com Paula (2005) essas características não impossibilitaram as primeiras investidas de profissionalização do serviço público que se originaram na era Vargas, que ocorreu em 1933 com a criação do DASP, que “[...] se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada.” e foi “[...] o departamento responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal.” (PAULA, 2005, p. 106).

Na mesma direção, Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 5), assinalam que “A disposição para ‘reformular administrativamente’ o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a década de 30 do século passado, mas assumindo maior relevância em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro.”

Os autores destacam as quatro principais transformações da administração pública brasileira e afirmam que essas mudanças “[...] iniciam-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, que visava promover uma máquina administrativa nos padrões weberianos, baseada nas características de impessoalidade, formalidade e profissionalismo.” (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010, p. 5).

Sano (2003), p. 24-25) também trata da Reforma ocorrida nesse período e assinala que

A Reforma Burocrática iniciada em 1936 [...] foi marcada pela introdução dos princípios da administração pública burocrática e a formação de um corpo burocrático profissional, cujo marco é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, em 1938, numa tentativa de superar a administração patrimonialista vigente à época, mas cujos traços podemos perceber ainda hoje sob a forma de clientelismo. (SANO, 2003, p. 24-25).

De acordo com Paula (2005, p. 106), o DASP³⁰ “[...] se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia política profissionalizada.” e que “[...] foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração pessoal.”

³⁰ Diferentemente, Klering, Porsse, Guadagnin (2010), afirmam que o DASP foi criado em 1936, enquanto Paula (2005) afirma que o referido departamento foi criado no ano de 1933 e Sano (2003) afirma que foi no ano de 1938).

A autora assinala que houve uma “[...] combinação entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação burocrática [...]”, originando-se “[...] um patrimonialismo burocrático, onde as proposições de poder são predominantemente ocupadas por grupos funcionais que controlam a economia através do saber técnico.” (PAULA, 2005, p. 107). Entretanto,

[...] uma vez que no contexto do regime autoritário o sistema político de participação era débil, dependente e controlado hierarquicamente de cima para baixo, emergiu também um patrimonialismo político: os tecnocratas se utilizavam de meios para comprar e incorporar os esforços de participação política, estabelecendo vínculos com as lideranças políticas emergentes e cooptando-as por meio da concessão de cargos públicos. (PAULA, 2005, p. 107).

Dessa forma, a administração pública brasileira tem como marcas o autoritarismo e três tipos de patrimonialismo, quais sejam: o tradicional, o burocrático e o político, sendo que “[...] os dois últimos moldaram a tecnocracia brasileira do regime militar, que sofisticou o uso patrimonial dos cargos públicos e reforçou o caráter centralizador do Estado (PAULA, 2005, p. 107).

O conceito weberiano de burocracia foi analisado por Oliveira (1970, p. 47), que afirma que “Suas raízes emergem da problemática do poder, sua origem e legitimidade, sua estrutura organizacional e funcionamento, sua eficácia e destinação e, por fim, suas conseqüências.”.

De acordo com a autora, Weber descreve e analisa os fundamentos da organização burocrática “[...] como uma construção do tipo ideal [...] sobre **três aspectos fundamentais, estreitamente inter-relacionados e interdependentes**, mas que parece devem ser considerados de maneira isolada [...]”, como havia realizado o próprio autor, o que possibilitaria a compreensão e discussão do conceito de burocracia. (OLIVEIRA, 1970, p. 48, grifo nosso).

Os aspectos acima mencionados são: “a) aceitação da validade das idéias em que repousa a autoridade racional-legal; b) a organização fundamental necessária para o exercício da autoridade racional-legal; e c) o exercício da autoridade racional-legal no quarto administrativo do tipo ideal que Weber chamou de burocracia.” (OLIVEIRA, 1970, p. 48, grifo nosso).

Com relação ao primeiro aspecto, a autora assinala que “[...] corresponde à própria argumentação em que se fundamenta a legitimidade da autoridade racional-legal, que implica na aceitação de algumas premissas básicas [...]”, quais sejam,

[...] a) as normas legais visam a fins utilitários, a valores racionais ou a ambos; são estabelecidas por acordo ou imposição e atingem todas as pessoas dentro da organização ou área submetidas à autoridade ou poder de onde emanam; b) as normas legais são abstratas, enquanto consideradas como um sistema integrado denominado Direito, mas se concretizam na aplicação da lei aos casos particulares. Dêsse modo, o

processo administrativo deve orientar-se para os interesses racionais assim definidos pelas ordenações da organização (associação), dentro dos limites legalmente estabelecidos e de acordo com os princípios gerais aprovados ou não-aprovados pelas ordenações; c) o exercício da autoridade legal está relacionado com o cargo ocupado pelo funcionário, o que implica em sua subordinação a uma ordem impessoal para a qual orienta suas ações, enquanto funcionário. Um presidente eleito, embora não sendo funcionário na acepção weberiana, está sujeito a esta mesma ordem; d) como corolário da impessoalidade, que reveste o exercício da autoridade legal, os membros da organização só devem obediência à autoridade enquanto investida no cargo e no desempenho das respectivas funções. Isto significa que a obediência não é devida ao indivíduo, mas ao cargo ocupado, que representa uma posição de autoridade com limites legalmente definidos. Em última análise, o membro da organização obedece à lei. (OLIVEIRA, 1970, p. 48).

De acordo com Oliveira (1970, p. 49), no segundo aspecto, Weber trata das características de uma organização burocrática enumerando-as “[...] do ponto de vista das estruturas de posição e de autoridade, das qualificações exigidas das pessoas que integram essas estruturas e das normas que orientam sua conduta e, finalmente, da forma e dos instrumentos de funcionamento da organização.”.

Nesse sentido, a organização teria as seguintes características:

a) uma estrutura de cargos, cujos conteúdos e limites são definidos pelas normas, organizados hierarquicamente, de modo que, em cada nível, os cargos inferiores estão sob a supervisão e o controle de um cargo superior; b) especificação de áreas de competência, resultantes da divisão sistemática de trabalho e da diferenciação de funções, e o desempenho dessas funções por alguém investido de autoridade, que pode usar da coerção dentro de condições e limites definidos[...]; c) existência de um quadro administrativo, constituído por funcionários nomeados, os quais são tecnicamente qualificados e adequados a especialização da organização burocrática e têm seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos; d) separação entre a propriedade da organização, que é controlada dentro da esfera do cargo, e a propriedade pessoal do funcionário, acessível ao seu uso privado. Desta separação, que abrange também a repartição (lugar de trabalho) e o domicílio, decorre ser um assalariado e funcionário de uma burocracia; e) distinção e separação de propósitos pessoais dos propósitos do funcionário, cuja conduta no cargo é impessoal e orientada pelas normas pertinentes; e f) registro documental de atos administrativos, decisões, normas e ordens escritas. (OLIVEIRA, 1970, p. 49).

Sobre o terceiro aspecto, Oliveira (1970) assinala que diz respeito ao exercício da autoridade racional-legal, que seria a chamada “dominação na estrutura do quadro administrativo”, que significa que o exercício da autoridade racional-legal³¹ é realizado por meio de previsões legais.

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 6) esclarecem que o modelo burocrático é caracterizado por um poder racional-legal e parte “[...] de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas.”, e, por isso, “[...] são sempre necessários controles rígidos dos processos.”

³¹ De acordo com Weber, cada tipo de dominação possui o exercício de um tipo de autoridade apropriada, podendo ser a autoridade tradicional, carismática e legal.

De acordo com Arruda Neto (2010, p. 135), o modelo burocrático se estrutura no Brasil, “Como decorrência da expansão da democracia, do domínio capitalista, da maior diferenciação entre mercado, sociedade e Estado [...]” e tinha como objetivo a superação do “[...] modelo patrimonialista de administração pública, vigente no Brasil nos períodos colonial, imperial e boa parte do período republicano — do séc. XVI até início do século XX.” (ARRUDA NETO, 2010, p. 135).

Este modelo,

[...] em uma abordagem de sua tipologia ideal, se assenta em uma distribuição horizontal e vertical das funções administrativas do Estado, segundo organogramas e esquemas previamente definidos de competências e tem na coordenação e no controle as funções primordiais para a garantia do seu adequado funcionamento. (ARRUDA NETO, 2010, p. 134).

Paula (2005) trata também da reforma ocorrida entre os anos 1964 e 1985 e assinala que essa “[...] foi mais efetiva, pois sua coligação de forças não teve que levar em conta as mesmas exigências de conciliação política do período anterior.”, havendo a possibilidade de “[...] melhorar a máquina administrativa através de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores.”. Nesse período houve um efeito “[...] relativamente positivo com relação ao aumento da eficiência [...]”, contudo “[...] o processo também contribuiu para a consolidação de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil dos processos decisórios.” (PAULA, 2005, p. 107).

Essa tecnocracia é caracterizada, de acordo com Paula (2005, p. 107) por um “patrimonialismo moderno”, ou seja um “[...] neopatrimonialismo, que não representa apenas uma forma de sobrevivência do tradicionalismo na nossa sociedade, mas uma forma de dominação política pelos burocratas.”. Dessa forma, para autora, do arranjo composto pela dominação burocrática e dominação política, origina-se o patrimonialismo burocrático, “[...] onde as posições de poder são predominantemente ocupadas por grupos funcionais e especializados que controlam a economia através do saber técnico.”. Entretanto, como a participação no regime autoritário era deficiente e controlada por hierarquia, também emerge o patrimonialismo político, que é aquele caracterizado pela compra da participação política pelos tecnocratas e concessão de cargos públicos por meio de vinculação com lideranças políticas.

Depois da fase patrimonialista e autoritária, Paula (2005) trata da crise do nacional-desenvolvimentismo elucidando que as ideologias desenvolvimentistas do período compreendido entre 1945 e 1964 exerceram influência na administração pública brasileira, de maneira que o pensamento econômico e político da época girava em torno de cinco vertentes, as quais tinham representantes: liberais não desenvolvimentistas e não industrialistas, liberais

desenvolvimentistas não nacionalistas, desenvolvimentistas privatistas, desenvolvimentistas nacionalistas e socialistas.

Como podemos observar existiam três linhas de pensamento desenvolvimentistas, fato que, de acordo com Paula (2005) revela o poder de infiltração dessas ideias no contexto latino-americano.

As ideias desenvolvimentistas perduraram na América Latina até os anos 1950, mas foi apagada pela crise econômica, sendo as primeiras críticas ao modelo veiculadas em 1969 por Maria da Conceição Tavares e José Serra, que fizeram críticas ao estagnacionismo e, depois, em 1970 por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto que previam “[...] uma oposição à reorganização do Estado por parte dos setores sociais (operários e assalariados urbanos) sujeitos aos efeitos negativos dessa nova etapa de acumulação capitalista.”. Além disso, para Cardoso e Faletto (1970), “Também fariam parte da oposição os grupos comprometidos com o período populista-desenvolvimentista [...]” e os “[...] setores nacionalistas e grupos privados não alinhados ao setor monopolista estrangeiro.”. (PAULA, 2005, p. 110). Ou seja,

[...] para os autores, a transição para a nova estratégia de desenvolvimento³² seria tensionada por dois grupos: a grande corporação industrial-financeira internacionalizada, que busca um desenvolvimento racional e moderno; e os grupos de oposição [...] que insistem na exclusão promovida pelo desenvolvimento capitalista em países dependentes e enfatizam o caráter nacional dos problemas socioeconômicos a serem resolvidos. (PAULA, 2005, p. 110).

Ainda nesse contexto, Paula (2005) assinala que Schwartzman “[...] antecipava a polarização de posições que circundaria a abertura política e o processo de reforma do Estado [...]” em que trazia de um lado, “[...] o Estado patrimonial, irracional, autoritário e as necessidades de planejamento governamental e intervenção do Estado na vida econômica e social do país [...]” e de outro lado, trazia “[...] os setores da sociedade que se dizem autônomos, descentralizadores e representantes do racionalismo privado dos grupos sociais mais organizados e as ideologias liberais de não-intervencionismo e privatismo.”. (PAULA, 2005, p. 111).

Em síntese, de acordo com Schwartzman, a reconstrução do Estado demandaria duas transições que seriam indispensáveis:

Superar o patrimonialismo, a ineficiência, o burocratismo e o autoritarismo estatal, em benefício de um Estado mais moderno, democrático e consciente de suas responsabilidades perante a sociedade;

³² De acordo com Paula (2005), Cardoso e Faletto (1970) compreendiam que a transição no Brasil e na Argentina teria uma maior complexidade, tendo em vista a necessidade de o Estado se reorganizar para regulamentar a vida econômica.

Superar o liberalismo esclerosado que confunde liberdade com privatismo e criar condições para implantação de um sistema político mais diversificado do ponto de vista da representação e participação. (PAULA, 2005, p. 111).

Essa tensão perdurou os anos seguintes, visto que “[...] a polarização entre a intervenção estatal e o liberalismo é uma das marcas distintivas da dinâmica econômica e política das últimas décadas.” Além do mais, “[...] as experiências de países como o Reino Unido e os Estados Unidos, nos anos 1980, tornaram as reformas orientadas para o mercado e a nova administração pública uma referência para a América Latina. (PAULA, 2005, p. 112).

Paula (2005) discute ainda o pensamento de organismos financeiros internacionais e o Consenso de Washington e os impactos dessas ideias na reconstrução e desenvolvimento econômico de países emergentes e assinala que “[...] organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desempenharam um papel relevante na adesão dos países latino-americanos nos modelos liberais de reforma e de gestão pública.” (PAULA, 2005, p. 112).

De forma geral, de acordo com a autora, houve uma redefinição das estratégias de desenvolvimento pela nova dinâmica das relações econômicas internacionais, “[...] impactando as políticas e prioridades desses organismos, que passaram a estabelecer novas condições para manter os empréstimos e refinar as dívidas na América Latina.” (PAULA, 2005, p. 112).

Os relatórios do Bird de 1989 e 1990, de acordo com Paula (2005) indicam “[...] as políticas e prioridades que se consolidariam durante os anos 1990 [...] e também [...] seu alinhamento com a nova visão sobre o desenvolvimento econômico.” Além disso em 1989, aconteceu em Washington, reunião realizada entre os funcionários dos organismos financeiros e economistas de diferentes países, oportunidade em que foi estabelecido “[...] um novo saber coletivo em relação à política econômica adequada para os países emergentes: o consenso socialdemocrata do pós-guerra e o desenvolvimento cediam espaço para o Consenso de Washington.” (PAULA, 2005, p. 113).

Cabe-nos salientar que as recomendações do Consenso são originadas das reformas originadas nos anos 1980 no Reino Unido e outros países que adotaram reformas de cariz mercadológico. Essas reformas se tornaram referência para países da América Latina.

Acerca do processo de reforma ocorrido na década de 1990, Paula (2005) identifica duas vertentes da gestão pública, quais sejam:

[...] a gerencial, que se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referenciais as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos; e a societal, que herdou as idéias e propostas dos movimentos contra a ditadura militar e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980. (PAULA, 2005, p. 115).

As propostas gerenciais, que se tornaram hegemônicas foram idealizadas e implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira, era ministro do MARE e deu formalidade às mudanças consideradas necessárias por aquela administração (PAULA, 2005).

Cabe ressaltar que as raízes da nova administração pública advém de um consenso político estimulado pela crise do nacional-desenvolvimentismo e pelas críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado (PAULA, 2005), fases da administração pública brasileira, já abordadas anteriormente. Esse consenso político é pautado “[...] na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado.” (PAULA, 2005, p. 117).

A articulação das estratégias mencionadas amparou “[...] a formação da aliança política que levou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, viabilizando a reforma dos anos 1990 e a implementação da nova administração pública no Brasil.” (PAULA, 2005, p. 117).

Cabe ressaltar que Bresser-Pereira participou da formação do consenso político à volta de FHC e protagonizou a reforma administrativa do Estado brasileiro. Sua proposta se apresentava como “[...] uma alternativa ao ajuste neoliberal: **a abordagem da crise fiscal**, que mais tarde denominaria também como abordagem pragmática.” (PAULA, 2005, p. 119, grifo nosso).

O centro da abordagem da crise fiscal possui o significado de que “[...] o Estado se tornou incapaz de atender às demandas dos diversos setores da economia, principalmente os mais modernos.” (PAULA, 2005, p. 119).

Em seu diagnóstico, Bresser-Pereira relaciona a crise fiscal com a crise do seu modo de intervenção, criticando o “[...] projeto nacional-desenvolvimentista e sugerindo uma nova estratégia que, supostamente, poderia superar o patrimonialismo, o autoritarismo e o burocratismo que permeiam o Estado brasileiro.” (PAULA, 2005, p. 119). Para o entusiasta de reforma administrativa,

[...] a história brasileira pode ser analisada sob o ponto de vista de coalizões políticas ou alianças de classe, apresentando-se em quatro fases distintas:

- até 1930 prevaleceu o pacto político oligárquico que sustentou o modelo de desenvolvimento primário-exportador;
- entre 1930 e 1964 predominou o pacto populista ou nacional-desenvolvimentista, que agregou a burguesia industrial, a classe média burocrática e setores da velha hierarquia em torno da industrialização substituidora das importações;

- o regime de 1964 foi representado por um pacto burocrático-capitalista formado pela burguesia, os militares e os servidores públicos;
- em 1977 se estabeleceu o pacto democrático-populista, ou seja, a burguesia começou a quebrar seus vínculos com o regime militar, aliando-se com a classe média e com os trabalhadores. (PAULA, 2005, p. 119-120).

Dessa forma, ao criticar o “[...] projeto de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista, a aliança social-liberal tem em vista um projeto baseado nas visões do desenvolvimento dependente e associado [...]” que objetiva “[...] fazer com que o país desenvolva principalmente pela abertura de mercado e pela atração de investimentos externos.”. Nesse sentido, “[...] a novíssima dependência se articula com o discurso da globalização, com as propostas do Consenso de Washington e com as tendências da terceira via.” (PAULA, 2005, p. 123).

Cabe ressaltar que, de acordo com Paula (2005), apesar do fato de os seguidores da aliança social-liberal negarem ajustamento com o projeto neoliberal, há, nos discursos de Bresser-Pereira, sinais de que ocorre esse alinhamento, quando da abordagem da crise fiscal e sua tentativa de transmutá-la em uma esquerda moderna. Por isso, a partir da década de 1990, “[...] a nova administração pública emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado, tanto por sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal, quanto pela suposta ruptura com o modelo burocrático de administração.”. (PAULA, 2005, p. 125).

Segundo Arruda Neto (2010), as críticas ao modelo burocrático de administração decorrem da distribuição universal de todas as funções do Estado, que traria o risco de serem negligenciadas as tarefas públicas não programadas. Além disso, a

[...] falta de flexibilidade da burocracia diante das necessidades sociais voláteis e cambiantes gera a obsolescência da sua estrutura que para ser eficiente depende de coordenação e controle efetivos, nem sempre possíveis de serem concretizados, fato que gera seu “aspecto retrógrado”, além de frustrar as justas expectativas do corpo social.” (ARRUDA NETO, 2010, p. 134).

Com as críticas direcionadas ao modelo burocrático de administração pública, que seria atrasado e ineficiente, Bresser-Pereira arquiteta a chamada reforma gerencial, a partir da adequação de experiências de outros países e o nome do modelo de gestão proposto por ele foi denominado de “administração pública gerencial” (PAULA, 2005).

A reforma gerencial do Brasil “[...] foi um dedobrimento do ajuste estrutural da economia [...]” iniciado quando da aderência de Collor “[...] às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana.”, cabendo-nos ressaltar que inicialmente “[...] o discurso reformista incorporou as recomendações neoliberais, propondo uma redução do tamanho do Estado brasileiro e outras medidas de restrição da atuação estatal.”. Todavia, “[...]”

após algumas experiências concretas de ajuste estrutural, cresceram as críticas ao movimento neoliberal, que apontavam principalmente para sua tendência de realizar um desmonte do Estado e das políticas sociais.” (PAULA, 2005, p. 125).

Como consequência dessas críticas a aliança social-liberal se desloca para terceira via, deixando para trás termos como “redução do estado” e “transferência de suas funções”, passando a utilizar a expressão “reforma dos institutos legais e estatais”. Essa reforma objetivava “[...] tornar o Estado mais administrável pelos burocratas.” (PAULA, 2005, p. 126).

No ano de 1994, Bresser-Pereira, depois de ser escolhido para o MARE, faz uma viagem ao Reino Unido com o objetivo de explorar a nova administração pública e, na oportunidade investiga as experiências européias e também o movimento “reinventando o governo”, já discutido anteriormente (PAULA, 2005).

Quando retorna de sua viagem,

[...] Bresser-Pereira integra seus estudos às análises sobre a crise do Estado brasileiro, para planejar suas ações no ministério. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado, que foi debatido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado³³ e também integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional. (PAULA, 2005, p. 126).

Cabe ressaltar que o referido Conselho tinha como objetivo “[...] ocupar-se de questões concretas sobre a situação do Estado que pudessem ser traduzidas em recomendações objetivas para a reforma.” (PAULA, 2005, p. 126).

O PDRAE de Bresser-Pereira define a crise do Estado em três pontos:

[...] (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) **a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.** (BRASIL, 1995, p. 10-11, grifo nosso).

A superação da administração pública para gerencial, de acordo com o PDRAE, passa por um programa de publicização, em que “[...] transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1995, p. 13).

³³ “Segundo Bresser-Pereira, o Conselho da Reforma do Estado foi composto por 12 personalidades da sociedade, que não tinham vinculação direta com o governo: Mailson da Nóbrega, Lourdes Sola, Antonio dos Santos Maciel Neto, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Gerald Piquet Carneiro, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Ary Oswaldo Mattos Filho.” (PAULA, 2005, p. 126).

A Reforma do Aparelho do Estado, de acordo com o PDRAE, “[...] está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.” (BRASIL, 1995, p. 17).

A proposta do documento é de reforçar a governança, definida como “[...] capacidade de governo do Estado [...]” por meio de uma “[...] transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.” (BRASIL, 1995, p. 19).

O problema de governança apontado no PDRAE estaria ocorrendo por conta da rigidez e da ineficiência da máquina administrativa que limitariam a implementação de políticas públicas. Já o poder para governar, ou governabilidade não seria necessário, de acordo com o documento, tendo em vista que o governo brasileiro teria legitimidade democrática e apoio da sociedade civil.

O documento aponta ainda, que a Reforma do Aparelho do Estado se tornou imperativa nos anos 1990 e não somente se constituiu “[...] em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos.” (BRASIL, 1995, p. 19).

De acordo com Bresser-Pereira (2018, p. 11), a reforma gerencial nasceu do fato de que “A administração burocrática, exclusivamente voltada para a efetividade do Estado, mostrou-se incapaz de administrar os grandes serviços públicos de saúde, educação e previdência social com a necessária eficiência.”

Em 1998 é promulgada a emenda constitucional da reforma administrativa, que dá legalidade ao plano da reforma de Bresser-Pereira, que então lança o livro “Reforma do Estado para a cidadania” com suas propostas que apontavam que a reforma gerencial tinha as dimensões institucional, cultural e de gestão (PAULA, 2005).

No tocante à dimensão institucional, que foi viabilizada pela emenda constitucional de 1998 e que está relacionada à reestruturação do aparelho do estado, Paula (2005) assinala que essa reestruturação

[...] seguiu as recomendações previstas no plano diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos:

- atividades exclusivas do Estado – a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Estas atividades pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas

secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras;

- as atividades não exclusivas do Estado – serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho do Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. (PAULA, 2005, p. 126-127).

Além da reorganização do aparelho do Estado e do fortalecimento do núcleo estratégico, Bresser-Pereira afirmava que a reforma “[...] deveria transformar o modelo de administração pública vigente.” (PAULA, 2005, p. 130), sendo direcionadas para tal implementação, as dimensões cultural e de gestão.

No que tange à dimensão cultural

[...] Bresser-Pereira aponta a necessidade de transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”. Para o autor, caberia aos administradores públicos explorarem a dimensão gestão, colocando em prática as novas idéias gerenciais para oferecer um serviço público de melhor qualidade e de menor custo ao “cidadão-cliente”, termo cunhado por Bresser-Pereira, que gerou polêmica pela sua aproximação da lógica de mercado. Essa transformação ocorreria pela utilização das idéias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado “criticamente adaptadas” ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras. (PAULA, 2005, p. 130).

Podemos observar no PDRAE os objetivos de Bresser-Pereira com relação à administração pública apontados por Paula (2005). No documento é apresentada a intenção de reforçar a governança, passando da administração burocrática ineficiente e rígida pautada no controle do processo para uma administração gerencialista, eficiente e pautada no controle dos resultados, voltada para o cidadão-cliente, obedecendo a uma “estratégia de transição”

[...] concebida a partir de três dimensões: a primeira, **institucional-legal**, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é **cultural**, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a **gestão pública** através do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. (BRASIL, 1995, p. 48, grifo nosso).

Assunção (2013) sintetiza as dimensões da reforma a partir da leitura do PDRAE e explicita que dentro da dimensão cultural estão inseridas a mudança de mentalidade e confiança maior no Aparelho do Estado, através da administração gerencial. Com relação à dimensão institucional legal, a ênfase é dada na descentralização da estrutura organizacional do Aparelho do Estado, com a criação de novos formatos organizacionais (agências executivas, agências regulatórias e organizações sociais). Na terceira dimensão – da gestão – está inserida maior

autonomia do Aparelho do Estado e novas formas de responsabilização (gestão por resultados, competência por excelência e controle social).

Cabe ressaltar que a importância de uma das dimensões da reforma gerencial é apresentada no PDRAE da seguinte maneira:

A **reforma concreta** do aparelho do Estado **ocorre na dimensão-gestão**. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as **práticas administrativas gerenciais** de fato ocorrem. É aí que **se definem os indicadores de desempenho**, que se treina e motiva o pessoal, que se desenvolvem estratégias flexíveis para o **atingimento das metas** estabelecidas. (BRASIL, 1995, p. 54, grifo nosso).

Depreende-se do excerto acima que o PDRAE propõe a adoção de princípios mercadológicos pela administração pública. Essa intenção também está presente na apresentação do documento, quando Fernando Henrique Cardoso, então Presidente do Brasil, demonstra seus objetivos com relação ao novo caminho que o Estado brasileiro deveria percorrer, afirmando que

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em **conceitos atuais de administração e eficiência**, voltada para o **controle dos resultados** e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “**cliente privilegiado**” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 7, grifo nosso).

Diante do exposto é possível afirmar que Fernando Henrique Cardoso compõe um discurso com termos advindos do campo empresarial, quais sejam, “eficiência”, “controle dos resultados” e “cliente privilegiado”. Esses termos indicam uma aproximação da lógica privada com a esfera pública.

De acordo com Souza (2010, p. 46-47),

O tom do discurso era o da promoção do consenso, para tanto apresentava dados que visavam legitimar a proposta apresentada. Evocava-se a necessidade de reorganização das estruturas administrativas como meio para promoção da qualidade e produtividade dos serviços prestados.

A competição administrada no interior do Estado e a descentralização das estruturas organizacionais também são preconizadas no PDRAE, que afirma “[...] que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).” (BRASIL, 1995, p. 16).

A descentralização, a privatização de empresas estatais e a publicização são elementos constantes do documento, sendo que a última significa transferir “[...] para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um

sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1995, p. 13). Essas estratégias, de acordo com o PDRAE, possibilitariam que o Estado reduzisse “[...] seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde [...]” (BRASIL, 1995, p. 13).

Nesse sentido, o documento coloca sua pretensão de

[...] reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da **transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente**, voltada para si própria e para o controle interno, **para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente**, voltada para o atendimento do cidadão. (BRASIL, 1995, p. 13, grifo nosso).

A eficiência da administração pública, tão defendida no documento, refere-se à “[...] necessidade de **reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços**, tendo o cidadão como beneficiário [...]” o que seria “essencial”. Destarte, “A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da **eficiência e qualidade** na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma **cultura gerencial** nas organizações.” (BRASIL, 1995, p. 16, grifo nosso).

Dessa forma, no entendimento de Bresser-Pereira, são objetivos centrais da administração pública gerencial:

- melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público;
- assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade. (PAULA, 2005, p. 130).

Para atingir os objetivos acima mencionados, a nova referência de gestão (para os níveis federal, estadual e municipal de governo),

[...] deve apresentar as seguintes características:

- administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- descentralização administrativa;
- maior competição entre as unidades administrativas;
- disciplina e parcimônia no uso de recursos;
- indicadores de desempenho transparentes;
- maior controle dos resultados;
- ênfase no uso de práticas de gestão originadas do setor privado. (PAULA, 2005, p. 130-131).

Pautado nessas referências, o MARE produz novos programas e projetos, como o Programa de Qualidade e Participação³⁴, que valoriza os princípios dos programas de qualidade total advindos do setor privado, o Programa de Reestruturação e Qualidade dos ministérios, baseado no programa anterior e destinado à reorganizar os ministérios e a implementação de uma nova política de recursos humanos, que altera o regime de contratação e de gestão dos funcionários públicos com a flexibilização da estabilidade que não tiverem bom desempenho e demissão por excedente de quadros³⁵ (PAULA, 2005).

Importante salientar que, de acordo com Sano (2003, p.21, grifo nosso), “A chamada **Nova Gestão Pública não representa um corte total com o modelo weberiano**, e sim procura constituir instrumentos que dêem conta das necessidades contemporâneas de **modificar o papel do Estado.**”, nascendo assim, as “[...] propostas de revisão da prestação dos serviços públicos, baseadas na **flexibilização gerencial, no controle de resultados e no reforço da accountability.**”.

Arruda Neto (2010, p. 138) afirma que o gerencialismo é alvo de fortes críticas “[...] principalmente, por não ter sido bem-sucedido na abordagem da dimensão sociopolítica e por colocar de lado a democratização do Estado brasileiro, privilegiando as suas características centralizadoras e autoritárias.”

O autor aponta ainda que essa abordagem “[...] tem buscado a transferência da lógica, valores e práticas da administração de empresas para o setor público e tem suas bases teóricas no pensamento neoliberal e na teoria da escolha pública. Daí porque também é conhecida como modelo (ou abordagem) empreendedor(a).” (ARRUDA NETO, 2010, p. 139).

Nesse sentido,

Além da influência neoliberal e da teoria da escolha pública, [...] propiciaram a **reforma do Estado no Brasil na década de 1990** a crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado, além da influência direta de organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Bird) por meio do Consenso de Washington, conclusão extraída de uma reunião realizada na capital dos Estados Unidos da América onde, através da avaliação das medidas econômicas realizadas em países como México e Chile, entendeu-se pela procedência das reformas estatais voltadas para o mercado. Foi no governo Collor que teve início a adesão brasileira às recomendações “consensuais” para a crise latino-americana elaboradas pelos organismos internacionais supracitados, alguns economistas e

³⁴ De acordo com Paula (2005, p. 131) “Para implementar o programa, os técnicos do Mare também recomendam o uso de ferramentas gerencialistas como o Ciclo de Melhoria Contínua (Ciclo PDCA – *planning-doing, checking-acting*) formulado no contexto do método Deming de gerenciamento e o *benchmarking*, que significa a imitação e reprodução de processos, técnicas e práticas administrativas bem-sucedidas.”

³⁵ “Segundo Bresser-Pereira (1988a), a demissão por insuficiência de desempenho tem como critério as avaliações periódicas do desempenho do funcionário e no caso de demissão assegura-se ao servidor o processo administrativo com ampla defesa. Já a demissão por excesso de quadro segue os seguintes critérios: tempo de serviço, nota de conhecimentos relativos ao cargo em avaliação objetiva e avaliação de desempenho.” (PAULA, 2005, p. 132).

representantes do governo estadunidense. (ARRUDA NETO, 2010, p. 141, grifo nosso).

Como já afirmamos na seção 3.1, o modelo gerencial de administração pública está referenciado na lógica neoliberal, que defende o estado mínimo e as privatizações e na adoção de ferramentas da gestão empresarial privada.

Cabe ressaltar que as críticas ao modelo burocrático de administração estão presentes no PDRAE, que propõe um modelo de administração pública gerencial para o contexto brasileiro.

Nesse sentido, “O surgimento da NGP culminou em âmbito global com a explosão da crítica à modernidade e às suas formas de expressão e estruturas, sendo o Estado uma de suas mais importantes instituições [...]” e, no Brasil, “[...] essas críticas vieram acompanhadas de um processo de maior abertura e participação política, após um longo período de Ditadura Militar (1964-1985), o que resultou em algumas particularidades.” (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

A autora elucida ainda que, “As reformas ocorridas na década de 1990, apesar de orientadas pelo neoliberalismo, justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política.” (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

Acerca do campo educacional, a autora assinala que

Movimentos que tradicionalmente estiveram em defesa da ampliação do direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada da gestão educacional. Assim, a ampliação de direitos veio acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação, justificada pelos governos em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal) pela necessidade de modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência. (OLIVEIRA, 2015, p. 631-632).

O quarto modelo, citado por Arruda Neto (2010, p. 133) é o pós-gerencial, “[...] também conhecido como societal ou alternativo, ainda se encontra em construção teórico-pragmática e tem no instituto da democracia participativa constitucional seu elemento essencial.”

De acordo com o autor,

A administração pública societal – ou em uma visão jurídica, a democracia constitucional (ou participativa, deliberativa) – propõe uma “nova” forma de relação entre a população civil e o Estado, baseando-se em uma concepção dialógica de gerir a *res publica*. Trata-se de uma evolução do conceito de Estado social, que tem suas raízes ligadas ao ideário da justiça, da igualdade e da liberdade e, portanto, da democracia. (ARRUDA NETO, 2010, p. 155).

A vertente societal da gestão pública, de acordo com Paula (2005, p. 115), é aquela “[...] que herdou as idéias e propostas dos movimentos contra a ditadura militar e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.”.

Como podemos observar, a forma de administrar o setor público no Brasil passa por diversas transformações, sendo adotados a partir da década de 1990 os princípios da NGP, trazendo para a administração pública concepções ancoradas no ideário neoliberal. Esse movimento ocorre paulatinamente, de maneira que não é encerrada uma concepção de administração pública para que outra tome seu lugar, como observado por Sano (2003) e Paula (2005).

Reiteramos ainda que o PDRAE é o documento que legitima os princípios da NGP no Brasil. Entretanto, além da legitimidade que possibilita o alcance do consenso acerca de uma ideia, é necessário também que haja – em um Estado Democrático de Direito³⁶ – regulamentação jurídica para implementação dessas ideias.

Dessa forma, traremos na próxima seção os princípios da administração pública constituídos legalmente e algumas de suas alterações, ou seja, nosso esforço será o de apresentar o arcabouço jurídico que dá sustentação aos atos administrativos no contexto do gerencialismo.

3.3 Princípios da administração pública e direito administrativo brasileiro: da legitimidade à legalidade

Na seção anterior trouxemos as transformações na forma de pensar a administração pública ao longo do tempo, mas como sabemos que na estrutura estatal, a qual estamos submetidos, além da legitimidade e da formação do consenso acerca dessas ideias, faz-se necessário um arcabouço jurídico que lhes dêem sustentação. Dessa forma, nesta seção faremos um esforço de trazer os princípios do Direito Administrativo constantes da CF/1988, incluindo o princípio da eficiência que dá legalidade à concepção de administração pública que perpassa o PDRAE.

Pires (2013, p. 1, grifo nosso) afirma que “[...] o Direito Administrativo é um **conjunto de normas e princípios** sistematizados que **regem a atividade administrativa**, bem como os **órgãos e agentes que integram a Administração Pública**, de sorte a realizar concretamente as suas finalidades.”.

³⁶ De acordo com Ximenes (2014, p. 27), o “Estado Social e Democrático de Direito [...] é o tipo de Estado que incorpora em seu regime jurídico-constitucional uma pluralidade de interesses em conflito, como consequência diferentes concepções sobre os fundamentos e os fins do próprio direito estatal.”

Ao analisar os elementos acima destacados do conceito, o autor esclarece, com relação ao Conjunto de normas e princípios, que “[...] o Direito é uma ciência e, como tal, implica uma sistematização harmônica de normas e princípios próprios.”. No que tange à regência da atividade administrativa, o autor assinala que “[...] são os atos praticados pela Administração Pública, agindo nessa qualidade [...]” e que “Se atuar, como excepcionalmente atua, em igualdade de condições com o particular, sujeita-se às normas do Direito Privado.”. Com relação aos órgãos e agentes que integram a Administração Pública, “[...] o Direito Administrativo, além de ordenar as atividades administrativas, ordena também a estrutura e o pessoal da Administração Pública.”. Quando trata da realização concreta das finalidades do Direito Administrativo, temos que “[...] a realização concreta afasta a atuação legislativa e judicial em razão de se tratar de atividade administrativa.” (PIRES, 2013, p. 1).

De acordo com Marinela (2018, p. 69, grifo da autora), “A **atividade administrativa** é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, de âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.” Além disso, “Representa toda atividade desenvolvida pela Administração, **protegendo os interesses da coletividade**, e decorre do fato de o Brasil ser uma República, em que toda atividade desenvolvida deve privilegiar a coisa pública.” (MARINELA, 2018, p. 69, grifo nosso).

Nesse sentido, a autora assevera que

A **natureza da Administração Pública**, enquanto atividade administrativa, é de *munus publico*³⁷, de encargo para quem a exerce, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e **interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade para a perseguição de outros interesses**. (MARINELA, 2018, p. 69, grifo nosso).

Cabe ressaltar ainda que, para que o Estado atenda sua finalidade, ele

[...] atua em sentidos distintos: administrativo, legislativo e jurisdicional. Em qualquer deles, o Direito Administrativo orienta a organização e funcionamento dos seus serviços, a administração de seus bens, a regência de seu pessoal e a formalização dos atos administrativos. (PIRES, 2013, p. 2)

A lei, a doutrina, a jurisprudência e o costume são as quatro fontes do direito administrativo. Enquanto a lei “[...] em sentido amplo, é a fonte primária do Direito Administrativo [...]”³⁸, a doutrina resulta “[...] dos estudos levados a efeito pelos especialistas do Direito, de modo a solver aparentes contradições e formulando definições e classificações,

³⁷ “O *munus publico* procede de autoridade pública ou da lei, e obriga o administrador a certos encargos em benefício da coletividade ou da ordem social.” (MARINELA, 2018, p. 69).

³⁸ De acordo com o autor a expressão “Lei” abrange “[...] a Constituição, as leis ordinárias, delegadas e complementares, bem como os regulamentos administrativos.” (PIRES, 2013, p. 2).

num inequívoco papel construtor do Direito.”. Já a jurisprudência “[...] é o conjunto de decisões reiteradas e uniformes, proferidas pelos órgãos jurisdicionais ou administrativos em casos idênticos ou semelhantes, submetidos a apreciação.” e o costume é “[...] a norma jurídica não escrita, originada da reiteração de uma certa conduta por determinado grupo de pessoas, durante certo tempo, com a consciência de sua obrigatoriedade.” (PIRES, 2013, p. 2-3).

O autor mencionado também discute acerca dos Princípios do Direito Administrativo, temática que entendemos ser de suma importância para o debate do nosso problema de pesquisa.

Ao esclarecer o que são Princípios, Pires (2013, p. 3, grifo nosso) assevera que estes “[...] são os alicerces de uma ciência, condicionando toda a estruturação subsequente. Nesse sentido, **quebrar um princípio é mais grave que transgredir uma lei**, na medida em que o princípio traz consigo todo o conjunto de proposições diretivas de um sistema.”

Dessa forma, para o autor

[...] **as normas** que compõem o direito administrativo **devem ser estudadas, interpretadas e compreendidas à luz dos princípios que compõem esse ramo do direito**. Dessa forma, havendo uma pluralidade de significações possíveis para uma mesma norma, deve-se escolher aquela que se encontra em consonância com os princípios, pois estes são critérios informadores do Direito em geral. (PIRES, 2013, p. 3, grifo nosso).

Marinela (2018, p. 72) discute acerca da diferença entre Princípios e Regras e assinala que, atualmente, “[...] a doutrina mais moderna faz [essa] distinção [...]”, objetivando “[...] interpretar o ordenamento jurídico vigente definindo sua aplicação [...]”, “[...] o que representa uma importante chave para a solução de problemas centrais na aplicação dos direitos fundamentais.”.

Nesse sentido, esclarece a autora que “O atual ordenamento jurídico reconhece que **os princípios** não são simples recomendações, orientações; **são normas que obrigam aqueles que a elas estão sujeitos.**” e que “A sua generalidade quanto aos destinatários e ao conteúdo não prejudica a sua força coercitiva e assegura maior potencial de durabilidade na regulação da vida em sociedade.” (MARINELA, 2018, p. 72, grifo nosso). Entretanto,

[...] o sistema não pode ser baseado somente em princípios, porque a sua aplicação a determinado caso concreto depende de atividade interpretativa do agente a ele submetido, o que pode comprometer sua segurança jurídica, daí porque se depende também da definição das regras. (MARINELA, 2018, p. 72).

Da mesma maneira, de acordo com Marinela (2018, p. 72)

[...] somente de regras não seria possível a sua manutenção, considerando que o diploma legal teria que ser muito minucioso, exaustivo, completo, o que impediria a ponderação dos interesses públicos e a evolução ágil da norma compatível com as necessidades e conflitos sociais em dado momento histórico.

A autora arremata que “[...] hoje o ordenamento jurídico se faz em duas bases, duas espécies normativas: princípios e regras.” (MARINELA, 2018, p. 72), de forma que

[...] princípios são mandamentos de otimização, normas que ordenam a melhor aplicação possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, portanto, a sua incidência depende de ponderações a serem realizadas no momento de sua aplicação. Existindo para o caso concreto mais de um princípio aplicável, esses não se excluem. (MARINELA, 2018, p. 72).

Por outro lado, a autora salienta que quando o foco são as regras, a maneira de resolver a situação de conflito é diferente, tendo em vista que

As regras caracterizam-se pela concretude; são mandamentos de definição que contêm determinações sobre as situações fáticas e jurídicas possíveis e cuja amplitude é fixada antecipadamente. São operadas de modo disjuntivo, isto é, o conflito entre elas é dirimido no plano da validade, assim, se uma regra empregada ao caso é válida, deve-se fazer exatamente o que ela determina, devendo ser aplicada como prescreve. Apontada a norma válida para o caso concreto, atribui-se à outra o caráter de nulidade; segue-se a lógica do tudo ou nada. (MARIELA, 2018, p. 73).

Antes de adentrarmos aos princípios da administração pública, torna-se necessário salientar que, para Marinela (2018, p. 73, grifo da autora),

[...] não há hierarquia normativa entre os princípios e as regras, podendo qualquer um deles prevalecer, observando o estatuto que o institui. Em inúmeras situações, apesar da aparente contradição, isso não se verifica, porque, na verdade, as regras refletem os princípios; a regra só ganha o contorno que tem em razão de um princípio que a antecede e a fundamenta. Em contrapartida, as regras conferem aos princípios a sua forma e amplitude, dando-lhes concreção.

Dessa forma, podemos observar que apesar de haver uma “aparente contradição”, os princípios antecedem e fundamentam as regras, dando-lhes aplicabilidade (MARINELA, 2018).

Os princípios da administração pública são trazidos pelo artigo 37 da CF/1988. O referido artigo, quando da promulgação da Carta Magna, trazia como princípios da administração pública, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, o artigo 37 passa a vigorar com o seguinte texto: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...]” (BRASIL, 1998, n.p., grifo nosso), ou seja, dez anos depois da promulgação da Constituição Federal é acrescentado à referida norma o princípio da eficiência.

Além dos princípios acima mencionados, Marinela (2018) ressalta que existem outros que estão dispersos no texto Constitucional e que há também princípios que estão dispostos no ordenamento jurídico infraconstitucional, em especial, aqueles constantes da Lei nº 9784 de 29

de janeiro de 1999, que define o processo administrativo. A referida norma elenca, em seu artigo 2º, os seguintes princípios da administração pública: “[...] legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” (MARINELA, 2018, p. 74).

Dessa forma, de acordo com a autora, “Esse diploma representa um marco para o Direito Administrativo, por ter resolvido várias divergências presentes na doutrina.” (MARINELA, 2018, p. 74).

Importante salientar que Marinela (2018), tendo Celso Antônio Bandeira de Mello como referencial, assinala que

[...] a caracterização do Direito Administrativo e a base de seu regime jurídico se delineiam em função da consagração de dois princípios, por ele denominados **pedras de toque** ou **supraprincípios: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e o princípio da indisponibilidade do interesse público**, dos quais se extraem inúmeros princípios, dentre eles o princípio da legalidade, que também tem como implicações os princípios da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da responsabilidade do Estado, além de outros. (MARINELA, 2018, p. 74, grifo nosso).

O princípio da supremacia do interesse público, de acordo com a autora, “[...] determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular.”, de forma que “Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares.” (MARINELA, 2018, p. 74).

O princípio da indisponibilidade do interesse público limita a atuação do agente público e tem a função de equilibrar o princípio anterior, no sentido de que pelo princípio da supremacia o administrador pode fazer muita coisa, mas não tudo, tendo em vista que deve ser observado o interesse público (MARINELA, 2018).

Como é possível observar, o princípio “supremacia do interesse público” tem uma importância para o direito administrativo. Entretanto, para além dessa visão, compreendemos com Santos (2018) que nesse campo científico, outros atributos que deveriam ser analisados, como “[...] os elementos políticos, econômicos, sociais e culturais [que] são extirpados da construção das teses e conceitos jurídicos, na perspectiva de dotar os institutos jurídicos de cientificidade suficiente para que sejam neutros e imparciais.” (SANTOS, 2018, p. 78).

Nesse sentido, o pesquisador, com o objetivo de “[...] desmitificar o conceito de interesse público, revelando seu caráter carregado inexoravelmente de ideologia e de política, constituindo-se em elemento central para a reprodução das estruturas do capital, principalmente as vinculadas ao aparato estatal [...]”, delimita “[...] de que maneira não estão presentes os

fundamentos da totalidade e da dialética, revelando de plano, em termos de teoria crítica, a limitação e fragilidade teórica da noção dominante e vigente de interesse público.” (SANTOS, 2018, p. 78).

O pesquisador desenvolve o “[...] conceito de interesse universal na filosofia de Hegel, cujos pilares são o movimento dialético e o vínculo coma totalidade [...]” e uma formulação crítica do conceito hegeliano, com o objetivo de “[...] fundamentar a própria crítica ao conceito de interesse público.” Para tanto, Santos (2018) parte “[...] das reflexões críticas elaboradas por Marx sobre as formulações teóricas de Hegel [...]” tentando-se “[...] estabelecer o início da base teórica crítica que subsidiará a análise desconstrutiva do conceito de interesse público.” (SANTOS, 2018, p. 96).

Nesse sentido, Santos (2018, p. 99) esclarece que

A síntese da crítica marxiana delimita a maneira como a filosofia hegeliana pretende submeter a realidade na abstração, enquanto momento ideal da lógica, a qual é elevada acima da própria filosofia do direito. Nesse sentido, a própria doutrina contemporânea sobre o conceito de interesse público parece também se pautar na fórmula de manutenção da sua lógica idealista a todo custo.

Dessa forma, “[...] determina-se abstratamente o conceito de “existência” de interesses generalizáveis idealmente construídos a partir de determinações igualmente abstratas (legislativas), desapegando-se da realidade social (em especial de estratificação em classes sociais e seus distintos interesses).” (SANTOS, 2018, p. 99). Ou seja, por essa perspectiva,

[...] a concreta e indelével dinâmica da contraposição de interesses presentes nas relações sociais é abstrata e especulativamente condicionada (e obscurecida) à lógica de um interesse uno e universal, na qual os antagonismos são ficticiamente, na forma mística do interesse geral, absorvidos e transformados em algo que se impõem universalmente como se fossem, de fato, racionalmente construídos a partir das condições sociais concretas. (SANTOS, 2018, p. 99).

Nessa visão, esclarece Santos (2018, p. 99-100) que “A forma abstrata do conceito de interesse público pretende condicionar e determinar, nessa lógica, o próprio conteúdo dos interesses particulares, o que, na prática, só pode ocorrer de maneira especulativa.”

Apresentados os supraprincípios da administração pública, cabe-nos nesse momento, trazer os princípios constitucionalmente previstos.

O primeiro princípio constante da CF/1988 é o princípio da legalidade que, de acordo com Pires (2013, p. 3, grifo nosso)

Decorre da própria noção de Estado de Direito. Significa que **o administrador público está**, em toda a sua atividade funcional, **sujeito aos mandamentos da lei, sob pena de** praticar ato inválido e **expor-se à responsabilização disciplinar, civil e criminal**, conforme o caso.

Como podemos observar o administrador público pode ser responsabilizado disciplinarmente nas esferas civil e criminal, caso não cumpra o que está prevista na legislação.

Nesse sentido, Pires (2013, p. 3) assinala que “Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal.”. Diferentemente do direito privado, âmbito em que “[...] é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza – legalidade restrita.”.

A despeito da legalidade restrita, ou seja, do fato de que a administração pública é, como observa o autor, “serva da lei”, cabe-nos salientar que

[...] o princípio da legalidade não pode ser concebido somente na sua forma restrita, por meio da velha máxima que o administrador público só pode fazer aquilo que a lei expressamente permite. **O princípio da legalidade tem uma abrangência maior**, na medida em que **o administrador público, para realizar a atividade administrativa, deve se submeter ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e aos princípios gerais de Direito Público**. Estamos a falar, portanto, da legalidade extensiva. (PIRES, 2013, p. 3-4, grifo nosso).

Como podemos observar, de acordo com o autor, o princípio da legalidade é abrangente, tendo em vista a necessidade de submissão do administrador público a outras normas e princípios.³⁹

Uma exceção acerca do princípio da legalidade é que o mesmo

[...] pode sofrer transitória constrição perante circunstâncias excepcionais mencionadas expressamente em nossa Lei Fundamental. É o caso das medidas provisórias (art. 62 da CF), da decretação do estado de defesa (art. 136 da CF) e do estado de sítio (arts. 137 a 139 da CF). (PIRES, 2013, p. 4).

No que tange ao princípio da impessoalidade, o autor assinala que a administração “[...] não pode, no exercício da atividade administrativa, atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é o interesse público o elemento norteador da Administração Pública.” Contudo, ressalta o autor que “[...] a administração não tem ‘rostro’, na medida em que as realizações da Administração não são do administrador, mas da entidade pública.” (PIRES, 2013, p. 4).

Acerca do princípio da moralidade (ou probidade administrativa), Pires (2013) destaca que este, atualmente, pressupõe a validade de todo ato administrativo público. Dessa forma,

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, **ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta**. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente,

³⁹ Nesse sentido Pires (2013, p. 4) assevera que “O princípio da legalidade, além de integrar de forma expressa o art. 37, caput, de nossa Lei Fundamental, também se encontra expresso no art. 5º, II, da Constituição: ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’.”. Ou seja, “[...] só a lei obriga.”

o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (PIRES, 2013, p. 4, grifo nosso).

Depreende-se do excerto acima que o princípio da moralidade está relacionado à conduta do agente administrativo, que tem o dever de ser honesto, ético, justo e oportuno, ou seja,

[...] sempre que se verificar que o comportamento da Administração ou mesmo do administrado que com ela mantenha relações jurídicas, embora de acordo com a lei, ofende a moral, os costumes, as regras da boa administração, a justiça, a equidade, a ideia de honestidade, estaremos perante uma ofensa ao princípio da moralidade [...]. (PIRES, 2013, p. 4-5).

O princípio da publicidade, de acordo com o autor “[...] é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos.”. Obedecer ao referido princípio,

[...] não significa, tão somente, publicação na imprensa oficial. Eventualmente, a lei pode estabelecer outras formas de publicidade, que não a publicação no Diário Oficial. Como exemplo, temos a carta-convite, cuja publicidade importa na afixação do instrumento convocatório no mural do órgão licitante. De qualquer sorte, **a publicidade é requisito de eficácia de qualquer ato administrativo**, assegurando seus efeitos externos, de modo a propiciar seu **conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral**. (PIRES, 2013, p. 5, grifo nosso).

É possível afirmar que o princípio da publicidade é visto como necessário à eficácia do ato administrativo, bem como para controle da sociedade, ressaltando ainda o autor que “A publicidade abrange toda atuação estatal, propiciando o conhecimento dos atos já concluídos, como também daqueles em formação.” e “[...] implica transparência.” (PIRES, 2013, p. 5).

Pires (2013, p. 5, grifo nosso) assinala que a importância do referido princípio se dá porque

Sem a publicação não fluem os prazos para a impugnação administrativa ou anulação judicial, nem o prazo de decadência ou de prescrição. **Em princípio, todo ato administrativo deve ser público** porque é a Administração que o realiza, só se admitindo o sigilo nos casos de segurança da sociedade e do Estado. (PIRES, 2013, p. 5, grifo nosso).

O princípio da publicidade está relacionado à nossa temática de pesquisa, haja vista a utilização dos resultados de avaliações externas com o discurso da necessidade da prestação de contas.

No que concerne ao princípio da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional 19/1998⁴⁰ (denominada de Reforma Administrativa⁴¹), Pires (2013, p. 5) assinala que “[...] a verdadeira concepção do princípio da eficiência deve ser extraída da Mensagem Presidencial 886/95 [...]”.

A referida Mensagem, datada de 23 de agosto de 1995 e encaminhada aos Membros do Congresso Nacional, abarca a exposição de motivos dos Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento. Essa equipe registra as justificativas para modificar o capítulo que rege a administração pública na Constituição Federal.

Nas considerações gerais do documento, a equipe acima mencionada expõe seu entendimento acerca da crise do Estado que estaria “[...] na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos.” e teria se manifestado “[...] como crise fiscal do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal.” (BRASIL, 1995b, p. 10-11).

Dessa forma, com relação à crise do aparelho estatal, o documento exprime que “[...] a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia. (BRASIL, 1995b, p. 11).

Nesse sentido, a reforma administrativa emerge como solução para reestruturar o Estado, redefinindo seu papel e sua forma de atuar, de modo a “[...] alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.” (BRASIL, 1995b, p. 11).

Diante da exposição de seus motivos, a equipe do Presidente Fernando Henrique Cardoso propõe emendas constitucionais para reformar a administração pública, esperando como resultados 1. a incorporação da “[...] *dimensão da eficiência na administração pública* [...]”, 2. a contribuição “[...] *para o equilíbrio das contas públicas*”, 3. a viabilização do “[...] *federalismo administrativo*”, 4. o rompimento “[...] *com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores*” e, 5. a ênfase na “[...] *qualidade e [n]o desempenho dos serviços.*” (BRASIL, 1995b, p. 11).

⁴⁰ De acordo com Barbosa e Silva (2005, p. 10), “A Emenda Constitucional nº 19/98 (EC 19/98) foi o principal instrumento legal da Reforma Administrativa, contendo em si as aspirações centrais do MARE para a redução do gasto, a descentralização e a política para o servidor público.”. Entretanto, “[...] a abrangência limitada exigiu o acompanhamento de um conjunto considerável de leis complementares e decretos.”

⁴¹ Para Barbosa e Silva (2005, p. 10), as “[...] alterações no serviço público, a institucionalização do contrato de gestão e a adoção do princípio da eficiência [...] são os “[...] três pontos essenciais para o processo reformador [...]”.

Dentre os resultados esperados, destacamos nesse momento a incorporação da eficiência, com a imposição de que “[...] o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, **com os recursos disponíveis**, em respeito ao cidadão contribuinte.” (BRASIL, 1995b, p. 12, grifo nosso) e a necessidade de “*ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos [...]*” BRASIL, 1995b, p. 12, grifo do autor), com o entendimento de que possibilitaria “[...] a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da **importância da contínua superação de metas de desempenho** conjugada com a **retirada de controles e obstruções legais desnecessários**, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.” (BRASIL, 1995b, p. 12, grifo nosso).

De acordo com Pires (2013, p. 6, grifo nosso) “[...] a eficiência resume-se na **obrigatoriedade** de que as atividades administrativas sejam pautadas pela organização, **celeridade e qualidade, com vistas à melhoria dos serviços públicos**.”. Entretanto, corroboramos a compreensão de Barbosa e Silva (2005, p. 12, grifo nosso) que

O termo “eficiência” está presente em boa parte das constituições de outros países, adequada às condições regionais e históricas. No Brasil, caso a assimilação desse princípio tivesse sido feita em outro momento histórico, provavelmente poder-se-ia dizer que se fez uma adequação, pôs-se fim a uma celeuma jurídica, ou algo do tipo. Todavia **o contexto aponta para uma reforma administrativa orientada e voltada para o mercado e, portanto, a eficiência esperada é a que impera no universo privado**.

Nesse sentido, entendemos que não existe a intencionalidade de “adequação”, da Constituição Federal a uma celeuma jurídica ou da aptidão para “gerar mais benefícios” com os “recursos disponíveis” como apregoa a Mensagem Presidencial 886/95, mas objetiva-se a inserção de princípios mercadológicos no setor público.

Dessa forma,

A despeito de uma visão ingênua, que poderia interpretar tal iniciativa como a busca – inerente ao Estado de direito – do bem comum, **fica estampada a intenção de orientar a administração pública para a conquista de resultados nos limites do ajuste fiscal e por via da flexibilização dos procedimentos** (desburocratização). (BARBOSA e SILVA, 2010, p. 12, grifo nosso).

A despeito do discurso da Mensagem Presidencial (BRASIL, 1995b) apontar que serão retirados os controles, quando se fala em superação de metas de desempenho esse discurso se torna ineficaz, tendo em vista que a proposta é apenas para mudança do momento de controle que agora é retirado dos processos e passa a ser realizado nos resultados. Além disso, o documento aponta que a eficiência deverá ser incorporada a partir da utilização dos recursos disponíveis, com a necessária ênfase à qualidade e ao desempenho.

Diante do exposto, é possível afirmar que a partir da década de 1990, além do PDRAE que legitimava a adoção dos princípios mercadológicos na administração pública, era necessário um arcabouço jurídico para dar legalidade ao consenso legitimado.

Nesse sentido, compreendemos como Barbosa e Silva (2005) que a adição do princípio da eficiência na Carta Magna de 1988 não tem a pretensão de “[...] reforçar os compromissos do Estado com o bem comum, muito antes, a eficiência é sinônimo de máquina enxuta, pouco onerosa, rápida, descentralizada, desburocratizada, flexível, tal como exigem os padrões de eficiência de uma empresa privada contemporânea.” (BARBOSA e SILVA, 2005, p. 12).

Destarte, a adoção desse princípio, além de ratificar “[...] a lógica privada na administração pública [...]”, também “[...] assinala uma vitória do MARE naquilo que o PDRAE chamou de dimensão cultural da reforma, semeando noções da Nova Administração Pública na promoção de políticas públicas de gestão.” (BARBOSA e SILVA, 2005, p. 12).

A despeito das dificuldades de adentrar em áreas do conhecimento que não nos são familiares, esse caminho foi necessário e dele emergiram alguns apontamentos que nos permitem traçar uma relação com nosso problema de pesquisa. Nesse sentido, compreendemos que a *accountability* está relacionada diretamente aos seguintes princípios:

1. Princípio da legalidade, que rege que o administrador, caso não cumpra a legislação, pode ser responsabilizado disciplinarmente, civilmente e criminalmente;
2. Princípio da publicidade;
3. Princípio da eficiência, tendo em vista que o administrador deve chegar a um resultado com os recursos disponíveis e não com os recursos necessários. Entendemos que o referido princípio está diretamente relacionado à pretensa melhoria da qualidade.

Depreende-se do exposto nesta seção que a administração pública brasileira passou por diversas transformações ao longo do tempo, até a adoção dos pressupostos da NGP, quando a concepção de *accountability* ganha novos contornos. Tais mudanças, como já mencionamos outrora, não ocorrem a partir do encerramento total de uma concepção administrativa para que outra se inicie, mas como afirmou Sano (2003) ocorrem paulatinamente, de forma que, quando se inicia um processo de implantação de novas ideias, a visão anterior não é extinta, mas as duas passam a coexistir num mesmo espaço.

Além da legitimidade das ideias da NGP que são aceitas por meio da defesa da eficiência na administração pública e da resignificação de conceitos democráticos, essas ideias precisam

estar “alinhavadas” a um arcabouço jurídico⁴², já que estamos tratando do chamado Estado Democrático de Direito⁴³. Por isso, consideramos importante o debate acerca dos princípios da administração pública e alguns questionamentos que perpassam nosso problema de pesquisa.

Diante da contextualização da nossa temática, é possível afirmar com Holloway (1982, p. 13) que “En el caso de la administración pública, más que en el de cualquier outra disciplina, es posible afirmar que se halla íntimamente vinculada a los fines del capitalismo debido a su orientación fundamentalmente práctica.”

Dessa forma, no próximo capítulo, nosso esforço será o de analisar o PL 7420/2006 e seus Substitutivos, no sentido de evidenciar, no que tange à *accountability* educacional, quais são implicações para o campo educacional.

⁴² De acordo com Neves (2015, p. 75) “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.”

⁴³ Nesse sentido, Ximenes (2014, p. 26) esclarece que “O Estado brasileiro, mesmo sob os efeitos da globalização econômica e do neoliberalismo, ainda sistenta pretensões tardias de bem-estar social, típicas de uma experiência de Estado Social e Democrático de Direito.”

4 O PROJETO DE LEI 7420/2006 E SEU ARCABOUÇO JURÍDICO: A TENTATIVA DE DAR LEGALIDADE À RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL NO BRASIL

Antes de apresentarmos as análises do Projeto de Lei 7420/2006, faz-se necessária a apreensão da legislação que antecede a proposta, no sentido de verificarmos não somente os aspectos dogmáticos da legalidade, mas também a concepção de qualidade educacional que permeia esses documentos, bem como o contexto histórico que desencadeou as discussões acerca da necessidade de uma lei de responsabilidade educacional.

Cabe salientar que quando nos propusemos a pesquisar acerca da *accountability* e sua inserção no campo educacional, não partimos de um ponto de vista neutro e acrítico, mas buscamos interpretar o fenômeno para além da sua aparência e a partir do contexto histórico em que está inserido.

Nesse sentido, entendemos ser necessário apresentar de que lugar estamos falando, ou seja, é de fundamental importância trazer a forma como compreendemos a educação e sua função na estrutura atual.

Corroboramos a tese de Lombardi (2011) de que

[...] a educação (e o ensino) é determinada, em última instância, pelo modo de produção da vida material; isto é, pela forma como os homens produzem sua vida material, bem como as relações aí implicadas, quais sejam, as relações de produção e as forças produtivas são fundamentais para apreender o modo como os homens vivem, pensam e transmitem as idéias e os conhecimentos que têm sobre a vida e sobre a realidade natural e social. (LOMBARDI, 2011, p. 347, grifo do autor).

Destarte, pensamos a questão educacional com “[...] com base no desenvolvimento histórico objetivo.”, compreendendo a história “[...] a partir do desenvolvimento material, da determinação das condições materiais da existência humana.” (SAVIANI, 2011, p. 76).

A partir dessa visão, compreendemos que “[...] a educação é mediação no seio da prática social global [...]” e como tal “[...] cabe possibilitar que as novas gerações incorporem os elementos herdados de modo que se tornem agentes ativos no processo de desenvolvimento e transformação das relações sociais.” (SAVIANI, 2011, p. 121).

Este capítulo está organizado da seguinte maneira: na seção 4.1 são trazidas as bases legais que alicerçam o PL 7420/2006; na seção 4.2 são descritos os movimentos do referido projeto, seus apensados e os documentos que vêm dando suporte à busca de uma educação de qualidade; a seção 4.3, trará uma síntese do movimento que tenta instituir uma LRE no Brasil, a partir das categorias “Qualidade”, “Avaliação”, “Participação” e “Responsabilidade” e a seção 4.4 trará as inferências realizadas dos dados, a partir do aporte teórico da pesquisa bibliográfica.

4.1 O arcabouço jurídico para criação da Lei de Responsabilidade Educacional

Como sabemos, o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional objetiva garantir o padrão de qualidade educacional previsto na CF/1988, de forma que o movimento da legislação no sentido de definir o que seria esse padrão de qualidade também se faz necessário.

Nesse sentido, Dourado e Oliveira (2009, p. 204) elucidam que o alcance do conceito de qualidade “[...] vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico.”

De acordo com Oliveira e Araújo (2005, p. 8, grifo nosso), no Brasil, foram construídos três diferentes significados de qualidade:

[...] um primeiro, condicionado pela **oferta limitada de oportunidades de escolarização**; um segundo, relacionado à **idéia de fluxo**, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a **idéia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala**.

Como podemos observar, os significados de qualidade educacional foram sendo modificados ao longo do tempo em nosso país, de forma que foi associado num primeiro momento à deficiência de vagas, num segundo momento à questão do fluxo escolar e, atualmente, ao desempenho aferido por meio de avaliações em larga escala.

Cury (2010), ao tratar da dimensão filosófica da qualidade, elucida que “Qualidade é algo que, na linguagem comum, tem sido considerado como uma agregação que confere valor superior a um bem, a um serviço ou a um sujeito.”, tratando-se de “[...] um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários.”. A qualidade se “[...] caracteriza e distingue algo ou alguém como por uma certa propriedade que lhe é inerente.” e também “[...] pode ser apontada como capacidade para efetuar uma ação ou atingir uma certa finalidade.” (CURY, 2010, p. 15).

Também é apontado pelo autor que o termo “qualidade”, é originado do latim “*qualitas*”, mas que, de acordo com Cury (2010, p. 15) a “[...] procedência mais funda é a de *poiôtês* do grego e que significa um título definidor de uma categorização ou classificação.” Dessa forma, “[...] estamos no campo de um atributo distintivo de um bem que passa a se apresentar com uma característica particular além da comum. Por vezes, essa distinção costuma ser assinalada com uma adjetivação como no caso de *qualidade social*, *qualidade total*, entre outras.” (CURY, 2010, p. 15).

Além disso, Cury (2010), assim como Oliveira e Araújo (2005), elucida acerca da polissemia do termo qualidade, de forma que, ao falarmos de qualidade educacional, temos a

consciência de que estamos adentrando em um campo que possui muitas dificuldades, pois ao mesmo tempo em que há um clamor da sociedade por escolas públicas de qualidade, paradoxalmente nos deparamos com a “[...] ausência de um conceito inequívoco de qualidade.” (PARO, 2000, p. 24).

Dessa forma, é possível afirmar que é bastante difícil definir qualidade, pois se trata de “[...] um processo extremamente perigoso porque o conceito qualidade não existe em si; não se mantém sozinho, estanque e independente de outros fatores, como ideologias, valores, crenças, ideais de sociedade e visão de homem.”, ou seja, a qualidade “[...] depende de fatores que lhe dão validade e credibilidade.” (CHIRINÉA, 2010, p. 53).

Na mesma linha de pensamento, Sousa (2008, p. 267) entende que

Qualidade não é “algo dado”, não existe “em si”, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a qualidade. A emergência de critérios de avaliação não se dá de modo dissociado das posições, crenças, visão de mundo e práticas sociais de quem os concebe. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social, política de quem faz o julgamento e dela é expressão. Portanto, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam.

Como comporta vários significados, compreendemos com Oliveira e Araújo (2005, p. 7), que a palavra “qualidade” “[...] tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas.” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 7).

O conceito de qualidade defendido por Aristóteles é trazido por Cury (2010, p. 15-16, grifo nosso). Para o pensador

[...] a qualidade é um *modo de ser* da unidade do sujeito ou da coisa que os atinge neles mesmos ou que se lhes venha a acrescentar, de modo a configurar uma disposição habitual e estável. A mente humana se adequa a esses modos de ser que estão nas próprias coisas (*res*). **A qualidade nas coisas supõe as coisas, supõe um sujeito e, portanto, uma certa substância da qual fazem parte tanto a quantidade como a qualidade.** A primeira se caracteriza pela extensão mensurável de sua grandeza. A qualidade, mesmo sendo um *acidente* (pois ela pode estar ou não nesse ser, *desse modo*), confere a seu portador uma determinação que o enriquece e tanto mais o enriquece quanto mais aquele ser está capacitado a absorver novas determinações. Além disso, do ponto de vista aristotélico, depois encampado pela Escolástica, a qualidade, por ser *um modo de ser*, se faz acompanhar de um *modo de ação*. Assim, a qualidade afeta aquele ser no seu *modo de ser* e *de agir*.

Como podemos observar, a qualidade para Aristóteles compreende o aspecto quantitativo e qualitativo e é um modo de ser que afeta a ação.

Diferentemente de Aristóteles, Kant

[...] dirá **que a qualidade é uma de suas classificações e das quais derivarão as suas categorias específicas.** O papel ativo da mente se dá na apreensão das coisas por meio de formas *apriori* que o entendimento carrega consigo. Assim, os juízos podem

ser categorizados como afirmativos, negativos e universais. Se predico algo do sujeito, se não predico algo do sujeito, eles são afirmativos ou negativos. Se predico, no sujeito, algo como a negação do predicado em questão, então se diz que ele é infinito como, por ex. em *os homens não são quadrúpedes*. Nesse último caso, fica em aberto um número infinito de possibilidades de predicados a determinarem esse sujeito. (CURY, 2010, p. 16, grifo nosso).

Depreende-se do excerto supracitado que, na perspectiva de Kant, a qualidade classifica e permite a categorização.

O pensamento pautado na literatura marxista, de acordo com Cury (2010, p. 16, grifo do autor) geralmente

[...] costuma-se apontar como uma lei da dialética *a passagem da quantidade para a qualidade*. Sucessivas mudanças em um ser, especialmente na sua quantidade ou na sua forma, produziram nele *um salto de qualidade* propiciando-lhe um outro *modo de ser* que *subassume e supera* o anterior. É como se àquele ente houvesse a determinação de algo e que passa a distingui-lo mediante um diferenciador manifesto. Engels considerava como lei da dialética a conversão da quantidade em qualidade, mas a atribuía como tal a Hegel.

A partir do excerto acima é possível perceber que o debate acerca da qualidade, quando pautado no pensamento marxista é marcado pela lei da dialética em que a mudança na quantidade produz em um ser um salto de qualidade, com superação do modo de ser anterior.

Dessa forma, corroboramos as ideias de Cury (2010, p. 16, grifo nosso) de que a qualidade

[...] **supõe uma certa quantidade capaz de ser mensurada**, na qual reside um modo de ela ser de tal forma distinta que ela **se veja enriquecida ao ponto de sua realidade apresentar um salto agregando valor àquilo que a sustém**. E essa realidade qualificada pode ser conhecida pelo sujeito que pode então agir sobre ela.

Antes de tratarmos da responsabilidade pela qualidade educacional, faz-se necessário mencionar que o artigo 205 da Carta Magna rege que **“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.”** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Na mesma direção, a LDBEN/1996 (BRASIL, 1996, grifo nosso) rege, em seu artigo 2º que **“A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”**

É possível afirmar que a CF/1988 e a LDBEN/1996 apontam para a responsabilidade do Estado e da família com a educação, que objetiva desenvolver plenamente o indivíduo, preparando-o para exercer sua cidadania e qualificando-o para o trabalho.

Na visão de Oliveira e Araújo (2005), a CF/1988 “[...] assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais e avançou na tentativa de formalizar, do ponto de vista do sistema jurídico brasileiro, um Estado de bem-estar social numa dimensão inédita em nossa história.”. Entretanto, apontam os autores que, logo após sua promulgação, “[...] implementam-se no Brasil políticas ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal”, criando “[...] um fosso entre as conquistas e garantias estabelecidas e as necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos.” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6).

De acordo com Cury (2010, p. 16) “A Constituição da República e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) conferem uma relevância à educação ao elevá-la à categoria de princípio e de direito articulando-a com a proteção e a dignidade da pessoa humana.”. Partindo desse cenário, em que se avista a educação como princípio e como direito e da precariedade da educação, o autor assinala que “[...] justifica-se um Plano Nacional de Educação (PNE), conforme o art. 214 da Constituição, com metas quantitativas a serem atingidas em determinados períodos de tempo, visando saltos qualitativos.” (CURY, 2010, p. 17).

No que tange à legalidade da qualidade educacional, o autor assinala que

O reconhecimento da qualidade em nossa educação como um princípio, tendo como meta o de ser uma disposição estável e crescente, contínua e progressiva, foi tão largo e consensual que gerou uma positivação em nosso ordenamento jurídico até antes da atual Constituição da República. Das Constituições, desde 1934, sempre constou um capítulo referente à educação. E, de algum modo, se cobrava aí a qualidade do ensino. (CURY, 2010, p. 17).

Nesse sentido, o artigo 206 da CF/1988 trata dos princípios do ensino, apontando a garantia de padrão de qualidade em seu inciso VII. Os artigos 209, 211 e 214 da mesma lei também tratam da qualidade educacional da seguinte forma:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...] II - autorização e **avaliação de qualidade** pelo Poder Público. [...]

Art. 211. [...] § 1º **A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais** e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) [...]

Art. 212. [...] § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, **garantia de padrão de qualidade** e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) [...]

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) [...] III - **melhoria da qualidade** do ensino; [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Concordamos com Ximenes (2014, p. 45, grifo nosso) que

Para a integral compreensão da regulamentação jurídica de aspectos relacionados à qualidade do ensino é imprescindível a caracterização do debate constitucional e, portanto, do próprio texto da Constituição, como instâncias institucionais dotadas de grande carga conflitiva; apesar disso, **contida nos limites materiais e formais do Estado Social e Democrático de Direito.**

Nesse sentido, é possível afirmar que a Lei não define qualidade educacional, mas utiliza os termos “padrão de qualidade”, “avaliação de qualidade”, “padrão mínimo de qualidade”, “garantia de padrão de qualidade”, “melhoria da qualidade do ensino”. Dessa forma que “Se, de um lado, a palavra *garantia* denota responsabilidade e caução, por outro lado, *padrão mínimo* sugere uma minimização da importância ou empenho; já *melhoria* sugere opção pelo movimento gradual (não pela superação, não ao que avance às raízes do problema).”, de maneira que “[...] interpretamos como contraditório o uso do termo *qualidade* na Constituição.” (SILVA; CONRADO; LUZ, 2011, p. 12, grifo dos autores).

Na LDBEN/1996, a qualidade educacional é trazida nos artigos 3º, 4º, 7º, 9º, 47, 70, 71 e 74 da seguinte maneira:

Art. 3º. [...] IX - garantia de **padrão de qualidade**; [...]

Art. 4º. [...] 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.

Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...] II - autorização de funcionamento e avaliação de **qualidade** pelo Poder Público; [...]

Art. 9º. A União incumbir-se-á de: [...] VI - assegurar processo nacional de **avaliação do rendimento escolar** [...] objetivando a definição de prioridades e a **melhoria da qualidade do ensino**;

Art. 47. [...] § 4º. As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos **padrões de qualidade** mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.

Art. 70. [...] IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao **aprimoramento da qualidade** e à expansão do ensino;

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao **aprimoramento de sua qualidade** ou à sua expansão;

Art. 74. 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. [...] § 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 do aluno, relativo ao **padrão mínimo de qualidade.** (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Concordamos com Silva, Conrado e Luz (2011) que, assim como na CF/1988, na LDBEN/1996 a garantia do padrão de qualidade se faz presente. Entretanto, apesar da utilização do termo, o dispositivo legal não é contemplado com uma definição/significado, ou seja, a expressão “qualidade” foi “[...] usada, novamente, para dar brio ao termo ‘padrão mínimo’, chamando-nos atenção que o texto não expressa o significado pretendido.” (SILVA; CONRADO; LUZ, 2011, p. 13).

Foi observado ainda pelos autores que a “melhoria da qualidade” e “aprimoramento da qualidade” “[...] aparecem de forma generalizada, também passando a idéia de movimento gradual, progressivo (sem sinalizar ruptura ou interrupção de algo)” (SILVA; CONRADO; LUZ, 2011, p. 13).

Cury (2010, p. 18) também aponta para necessidade de que o padrão de qualidade tenha “[...] algum parâmetro de referência até para se ter uma certa verificabilidade de resultado no âmbito do que é a finalidade das instituições escolares.”

De acordo com Oliveira e Araújo (2005, p. 17), a legislação desde a Constituição Federal aborda a temática da qualidade educacional, mas “[...] **essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade** do ensino brasileiro [...]”, dificultando “[...] o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade.”.

Dessa forma, faz-se necessário, de acordo com os autores “[...] pensar de forma articulada num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação.”. Ou seja, “[...] é preciso pensar numa política de melhoria da qualidade de ensino que articule insumos e processos.” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 20).

No ano de 2006, a Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO), apresenta na Câmara de Deputados o PL 7420/2006, que rege acerca da qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos em promovê-la.

O referido projeto, objeto de muitas movimentações na Câmara dos Deputados está inserido no contexto das discussões acerca da *accountability* educacional e será analisado de forma sistematizada na próxima seção.

Na mesma senda, em abril de 2007 passa a vigorar o Decreto 6094/2007, que “Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, [...] visando a mobilização social para melhoria da qualidade da educação básica.” (BRASIL, 2007a, n. p.)

De acordo com o artigo 1º do referido Decreto, “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da **melhoria da qualidade da educação básica.**” (BRASIL, 2007a, n.p, grifo nosso).

A aferição da qualidade da educação básica, de acordo com o artigo 3º do dispositivo, será realizada

[...] objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007a, n. p.).

O IDEB, criado por Reynaldo Fernandes (2007), então presidente do INEP, é um instrumento de medida, que combina os indicadores de desempenho dos alunos em testes padronizados e os indicadores de fluxo, como promoção, repetência e evasão. Para Fernandes, o Ideb

[...] possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. (BRASIL, 2007b, p. 8)

De acordo com o criador do IDEB, o instrumento objetiva identificar os resultados de desempenho das redes e das escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos, induzindo a União a dar apoio aos casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. A meta do IDEB é que as escolas do Brasil apresentem um desenvolvimento comparado ao dos países mais desenvolvidos.

Esse índice passa então, desde 2007, a ser “[...] o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.” (BRASIL, 2007a, n. p.), cabendo-nos ressaltar que o artigo 5º do Decreto 6094/2007 assevera que “A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a **assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica** em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB [...]” (BRASIL, 2007a, n. p., grifo nosso).

Dessa forma, os entes federativos que aderirem ao Compromisso, deverão assumir a responsabilidade da promoção da melhoria da qualidade educacional, retratada pelo cumprimento de metas do IDEB.

De acordo com artigo 7º do referido dispositivo legal,

Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007a, n. p.).

Pode-se concluir que de acordo com a política pública mencionada a avaliação dos resultados do IDEB é muito importante para o país. No entanto, coadunamos com a ideia contraposta de que

[...] existem algumas dimensões que contribuem para qualificar escolas e aumentar o nível do IDEB, mas que são negligenciadas pelos testes padronizados. O tipo de gestão, o ambiente educativo, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, sua estrutura física e a prática didático pedagógica, não são considerados no momento da aferição do IDEB. Contudo, constituem fatores determinantes para a qualidade, na medida em que se articulam em prol de um bom desempenho escolar. (CHIRINÉA, 2010, p. 12).

Além da exclusão de fatores determinantes da qualidade educacional, como apontado por Chirinéa (2010), com o “Compromisso Todos pela Educação”,

[...] estados, municípios e escolas brasileiros têm metas para até 2021, ou seja, comprometem-se em aumentar seus índices de desenvolvimento da educação, alcançando parâmetros que seriam congruentes com os dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (FERRONATO, 2014, p. 13).

A pesquisadora supracitada analisou em sua investigação as implicações do sistema de *accountability* implantado com o Ideb e com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e constatou que com o Decreto 6094/2007, os

[...] **objetivos de *accountability*** passaram a ser mobilizados no âmbito das políticas educacionais, visando **promover a qualidade da educação básica**, em razão dos quais a **gestão escolar tendeu a ser pressionada a galgar meios para melhorar seus índices**, com potencial de **reforço à responsabilização dos gestores escolares e demais profissionais da educação pelos resultados** aferidos nas avaliações externas. (FERRONATO, 2014, p. 97, grifo nosso).

Também foi apontado na investigação que

[...] parecem fortes as evidências de que **os objetivos de *accountability*, introduzidos com o Ideb e o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, têm repercutido nas opções políticas e práticas de gestão em escolas públicas** que ofertam o ensino fundamental, à medida que **geram condicionamentos** e, como mostram os achados da pesquisa, o **predomínio de visões situadas entre a**

conformação e a naturalização dos referidos objetivos de *accountability*. (FERRONATO, 2014, p. 98, grifo nosso).

A despeito das evidências de repercussão de tais políticas na gestão das escolas públicas, Ferronato (2014) aponta que “[...] é importante considerar o fato de o modelo de *accountability* **fraca**, ainda muito corrente no âmbito do ensino fundamental, **não tornar muito incisivo o pilar da responsabilização**, embora não se possa ignorar as tendências e esforços visando a instauração de uma *accountability* forte [...]”. (FERRONATO, 2014, p. 98, grifo nosso).

A partir das análises de Ferronato (2014), é possível afirmar que o Decreto 6094/2007 está permeado por uma concepção de qualidade educacional de cunho numérico, quantitativo, gerando pressões nos profissionais do magistério e modificando a organização da gestão escolar.

Na mesma direção, Schneider (2019) assinala que no campo educacional brasileiro, a *accountability* ganha ênfase a partir de 2005, com as mudanças realizadas no SAEb, que passou a realizar as avaliações censitárias no país. Entretanto, “[...] do ponto de vista da responsabilização, a aplicação empírica de dispositivos de *accountability* na educação básica brasileira foi efetivamente facilitada com a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).” (SCHNEIDER, 2019, p. 472). Com o IDEB foram estabelecidas metas bianuais “[...] cuja aferição passou a ser o desempenho dos estudantes nos exames do Saeb.” (SCHNEIDER, 2019, p. 473).

Cabe ressaltar que, de acordo com Feitosa, Mendes Segundo e Santos (2015, p. 163)

O receituário internacional para a educação nacional vincula-se cada vez mais ao setor privado através das parcerias, expressas no proclamado movimento Todos Pela Educação, cuja iniciativa dos empresários brasileiros ganha apoio do Estado, apresentando-se como a alternativa educacional necessária e eficiente para alcançar a qualidade na educação.

Dessa forma “[...] essa proposta empresarial de educação reafirma a sua condição de mercadoria, subjugando de forma cada vez mais intensa a educação da classe trabalhadora aos ditames do grande capital.” (FEITOSA; MENDES SEGUNDO; SANTOS, 2015, p. 163) e compõe “[...] uma grande aliança entre governo e empresariado em prol da expansão do mercado, enfraquecendo, em grandes limites, as possibilidades de uma luta revolucionária.” (FEITOSA; MENDES SEGUNDO; SANTOS, 2015, p. 165).

No ano de 2009, a Emenda Constitucional 59/2009, altera o artigo 214 da CF/1988 e rege acerca do estabelecimento do Plano Nacional de Educação de duração decenal,

[...] com o objetivo de **articular o sistema nacional de educação** em regime de colaboração e **definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos**

níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...] III - **melhoria da qualidade do ensino**; [...] VI - estabelecimento de **meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto**. (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

Como podemos observar, o dispositivo acima mencionado também traz a preocupação com a garantia da qualidade educacional, que se daria a partir da construção de um Plano Nacional de Educação, que teria o objetivo de fazer a articulação do sistema nacional de educação.

Em consonância com o estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009, em 26 de junho de 2014 é publicada a Lei 13.005/2014 que aprova o PNE, dispositivo que também tem a melhoria da qualidade da educação como uma de suas diretrizes. Além de apontar para melhoria da qualidade, a norma traz, em sua meta 20, 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 desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.”. (BRASIL, 2014a, p. 7).

Uma das estratégias para alcance da referida meta é “[...] **aprovar no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica**, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;”. (BRASIL, 2014a, p. 7, grifo nosso).

Além da aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, o PNE/2014 completa a lacuna deixada pelos dispositivos anteriores que não definiram qual seria o padrão de qualidade.

Nesse sentido, a meta 7 do PNE/2014 busca o fomento da “[...] **qualidade da educação básica** em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]”, a partir do alcance de médias do Ideb (BRASIL, 2014a, p. 4, grifo nosso).

Destaca-se ainda que a referida meta, dentre várias estratégias, tem na de número 7.11 a busca pela melhoria do “[...] desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, **tomado como instrumento externo de referência**, internacionalmente reconhecido [...]” (BRASIL, 2014a, p. 4, grifo nosso).

Sobre considerar o PISA como referência, concordamos com Freitas (2011, p. 12) que

A definição dos objetivos educacionais, [...] está sendo feita de fora para dentro, por cima das especificidades culturais locais e acima de um projeto nacional para a sua juventude. Assume-se que o que é valorizado pelo PISA é bom para todos já que é o básico. Mas, o que não está sendo dito é que a “focalização no básico” restringe o

currículo de formação da juventude e deixa muita coisa relevante de fora, exatamente, o que se poderia chamar de “boa educação”.

Nesse sentido, Filipe e Bertagna (2015, p. 27) alertam que “Para além da preocupação com obtenção dos índices nacionais, se apresenta ainda a relevância com a posição do país numa avaliação internacional e não se discute quais as repercussões, de fato, da centralidade desses resultados da avaliação para a educação brasileira [...]”.

Diante do exposto, compreendemos que a norma reduz a qualidade educacional a índice e desconsidera diversos determinantes que, como elucidam Chirinéa (2010) e Silva (2009), contribuem para referência da qualidade da educação. Esses determinantes podem ser internos e externos, estando dentre os primeiros,

[...] a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares. (SILVA, 2009, p. 224).

No que tange aos determinantes externos à instituição escolar, Silva (2009) aponta os Fatores socioeconômicos, os Fatores socioculturais, o Financiamento público adequado, e o Compromisso dos gestores centrais como elementos que influenciam na qualidade educacional.

Cabe ressaltar que, além de reger acerca do prazo para aprovação de Lei que trate da Responsabilidade Educacional e de definir os padrões de qualidade educacional, o PNE/2014 também tem como estratégia o estabelecimento e implantação,

[...] mediante pactuação interfederativa, [de] diretrizes pedagógicas para a educação básica e a **base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio**, respeitada a diversidade regional, estadual e local [...] (BRASIL, 2014a, p. 4, grifo nosso).

Dessa forma, o dispositivo legal aponta o caminho para cumprimento da responsabilização educacional, trazendo os índices que servirão de parâmetro para avaliação e a necessidade de se estabelecer o que deve ser ensinado. Essa necessidade, expressa por meio do movimento pela Base, já estava presente no artigo 210 CF/1988, que rege que acerca da fixação de “[...] conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.” (BRASIL, 1988, n. p.) e também no artigo 26 da LDBEN/1996, que rege que

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio⁴⁴ devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características

⁴⁴ Essa redação foi dada pela Lei 12796/2013. Anteriormente a lei tratava apenas do ensino fundamental e médio.

regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996, n. p.)

De acordo com Cury (2010, p. 19, grifo nosso) “Essa clara determinação de uma **base nacional comum** em vista de uma **formação comum** supõe conteúdos comuns a serem definidos pelas **diretrizes curriculares nacionais**.”

Como podemos observar a diferença entre a proposta constante da CF/1988 e da proposta do PNE/2014 é que a primeira tratava, na época, apenas do ensino fundamental, o que foi ampliado posteriormente na segunda.

Com apoio do “movimento pela base”, que gira em torno da construção de uma base “credível” para verificação da qualidade educacional, é homologada em 20 de dezembro de 2017 a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil e Ensino Fundamental (BNCC).

O Conselho Consultivo do denominado “movimento pela Base” é composto por Anna Penido (Diretora-executiva do Inspirare), Cláudia Costin (Diretora do CEIPE/FGV), Denis Mizne (Diretor-executivo da Fundação Lemann), Mariza Abreu (Consultora legislativa na área de educação), Miguel Thompson (CEO do Singularidades), Pilar Lacerda (Diretora da Fundación SM) e Ricardo Henriques (Superintendente Executivo do Instituto Unibanco)⁴⁵.

Como podemos observar os atores privados adentram o campo do interesse público, na disputa por um projeto educacional que possui uma concepção de educação.

De acordo com Costola e Borghi (2020, p. 159-160),

O posicionamento desses atores sociais como o MBNC, em assumir papel educacional e elaborar propostas que influenciam as políticas educacionais, se dá com o intuito de construir escolas de cunho tecnicista, produzindo um conhecimento instrumental baseado apenas na racionalidade e produtividade.

A versão final da BNCC, que inclui o Ensino Médio é apresentada como

[...] um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de **aprendizagens essenciais** que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a **que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento**, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). (BRASIL, 2018a, p. 7, grifo nosso).

Mesmo evocando o artigo 205 da CF/1988 que trata a educação como direito, essa ideia pertence ao campo das aparências, tendo em vista a defesa do documento pelo direito à aprendizagem.

Marsiglia et. al. (2017, p. 118, grifo nosso) afirma sobre a BNCC que

⁴⁵ Essas informações foram extraídas do *site* do movimento pela base: <http://movimentopelabase.org.br/quem-somos/>

Ao enfatizar as “habilidades”, as “competências”, os “procedimentos” e a “formação de atitudes”, e não destacar os conteúdos escolares, o trabalho educativo e o ensinar, **o documento traz uma perspectiva que visa adaptar os alunos ao mercado de trabalho ou, mais propriamente, ao “empreendedorismo”**. Ou seja, com o crescente desemprego e a consequente diminuição do trabalho formal, **o objetivo dessa formação é preparar os filhos da classe trabalhadora para o mundo do trabalho informal e precarizado, compatível com as novas demandas do capital para este século**, voltadas para a acumulação “flexível”.

Dessa forma, corroboramos as ideias de Branco (2018, p. 60) de que

[...] é lícito supor que a elaboração e a implantação da BNCC consolida-se como mais um avanço da hegemonia e dos ideais neoliberais no contexto das políticas curriculares nacionais, assim como ocorreu nos anos 1990 com os PCN, com vistas a atender aos interesses da classe empresarial, na contramão daquilo que se espera da escola pública que é garantir às novas gerações os conhecimentos historicamente sistematizados e uma formação humana emancipatória.

Diante do exposto, é possível afirmar que se a CF/1988 e a LDBEN/1996 não traziam de forma clara a definição de qualidade educacional, dificultando o acionamento da justiça caso o direito à educação de qualidade não fosse cumprido (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), esse dilema começa a ser debatido a partir de 2006 com a apresentação do PL 7420/2006 e, em 2007 com a criação do IDEB e do programa Compromisso Todos pela Educação, implementado por meio do Decreto 6094/2007. Entretanto, esse movimento de construção da legalidade de um padrão de qualidade educacional culminou no reducionismo de sua concepção a números.

Ressaltamos ainda que, legalmente, estando a educação pública inserida no âmbito dos serviços públicos, é possível que os destinatários destes serviços se expressem sobre a qualidade dos mesmos, como previsto no artigo 37 da CF/1988, que trata dos princípios da administração pública e que as reclamações relacionadas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas por lei. (CURY, 2010).

Esses dispositivos podem ser entendidos

[...] como necessários e desejáveis em vista de uma qualidade e de um valor superiores aos constantes da situação que lhes antecede. O melhor **é uma referência de qualidade mais elevada ao que lhe é comparado**. Sua expressão reiterada indica um anseio permanente e de finalidade sempre (re) posta em níveis cada vez mais superiores. (CURY, 2010, p. 20-21, grifo nosso).

Além do entendimento de que o dispositivo busca por uma qualidade superior, como interpretado por Cury (2010) no excerto supracitado, o autor compreende que “[...] pode-se conjecturar que reside aqui algo mais.” (CURY, 2010, p. 21). Nesse sentido, mostra-nos o estudioso que

A insistência na dimensão *ensino* e na sua *melhoria* aponta para o reconhecimento entredito de que os resultados da educação escolar não possuem uma situação recomendável. Esse *Leitmotiv* contrasta com o horizonte que demanda *melhoria*, subjacente aos princípios norteadores da educação escolar. E para essa busca, a lei

prevê a constituição de Conselhos de Controle para que as pessoas possam ter um espaço participativo em torno da efetivação desse direito a uma educação de qualidade. (CURY, 2010, p. 21, grifo do autor).

Corroboramos a interpretação do autor de que o termo “melhoria” denota a constatação de que a situação da qualidade da educação não é recomendável, mas diverge do horizonte que demanda melhoria, que é subjacente aos princípios que norteiam a educação escolar. Para tanto, a legislação que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e também do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) rege sobre os Conselhos de controle da destinação de recursos públicos a partir da participação das pessoas, no sentido de efetivar o direito à educação de qualidade. (CURY, 2010).

Importante mencionar ainda que, para Cury (2010, p. 21, grifo do autor), “O *padrão de qualidade*, exigido em lei, sem abdicar de outros fatores, aponta significativamente para o *ensino de qualidade* cujo patamar de curto prazo deve ser um *padrão mínimo de qualidade*.” e que “Pela mediação da avaliação institucionalizada em sistema nacional, de *melhoria em melhoria*, deverá ir se aprimorando e enriquecendo *a qualidade do ensino* em vista [...]” (CURY, 2010, p. 21, grifo do autor) do previsto no artigo 205 da CF/1988 que rege que a educação objetiva o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988, n. p.).

A avaliação, de acordo com o autor, “[...] tem em vista a melhoria pela relação rendimento-qualidade.”, de maneira que “Se esse processo não quiser se perder na dispersão de iniciativas e na profusão de indicadores escolhidos ao léu terá de buscar uma referência de base que seja o objeto da avaliação.”. De outra parte, faz-se necessário “[...] ‘dessatanizar’ a expressão rendimento, bem como medidas capazes de mensurá-lo como se elas fossem uma propriedade das teorias neoconservadoras.” (CURY, 2010, p. 21).

Como podemos observar Cury (2010) considera a relação rendimento-qualidade, mas compreende que apesar de não devermos “satanizar” os indicadores, não podemos deixar que estes sejam escolhidos de qualquer maneira. Entretanto, o texto foi escrito no ano de 2010 e, desde então, muitos movimentos ocorreram na política educacional, como a aprovação do PNE/2014, que trouxe o padrão de qualidade e a BNCC/2018, que “amarrou” os conteúdos aos padrões estabelecidos na referida lei.

Para Ximenes (2014, p. 24), é

[...] da articulação entre uma concepção integral de direito e um conjunto de proposições normativas que são extraídos os critérios para a crítica ao direito em sua

dimensão empírica e às concepções político-jurídicas que prevalecem na prática. Também é através do cruzamento desses enfoques que se torna possível oferecer uma apreciação ampla das opções de juridificação materializadas na legislação e nas políticas públicas.

Além desses movimentos na política educacional brasileira, como já dito anteriormente, está em tramitação o PL 7420/2006 que trata da responsabilidade pela oferta da educação de qualidade, o qual analisaremos na próxima seção, com o objetivo de trazer seus limites, possibilidades e a concepção de educação de qualidade subjacente ao projeto.

Dessa forma, torna-se necessário esclarecer que compreendemos a educação “[...] como apropriação da cultura com vistas à formação do homem histórico.” (PARO, 2008, p. 128). Nesse entendimento, a qualidade do ensino “[...] consiste em levar em conta em que medida se alcança essa formação, tendo presente as dimensões individual e social.” (PARO, 2008, p. 128).

A dimensão individual consiste na apropriação da cultura pelo educando para formação de sua personalidade, de forma que seu bem-estar seja alcançado por meio do usufruto dos bens sociais e culturais, ou seja, a cultura produzida historicamente é apropriada pelo indivíduo por meio da educação (PARO, 2008).

A dimensão social diz respeito à pluralidade do homem como ser histórico, de maneira que “[...] não se trata de educar apenas para o bem viver individual, mas para que o indivíduo possa contribuir para o bem viver de todos.”, ou seja, “[...] pode-se considerar que a dimensão social da educação deve referir-se obrigatoriamente à formação para a democracia.” (PARO, 2008, p. 129).

Nesse sentido, antes de iniciarmos a análise do PL 7420/2006 destacamos alguns pontos que o debate acerca do arcabouço jurídico do projeto de lei de responsabilidade educacional nos permitiu abordar. São eles:

- A importância da CF/1988 e da LDBEN/1996, que estabeleceram o direito à educação, tomando o Estado e as famílias como responsáveis. Estes dispositivos regem acerca da necessidade do estabelecimento de um padrão de qualidade educacional;
- A qualidade da educação, como princípio enunciado tanto pela CF/1988, quanto pela LDBEN/1996;
- A alteração do significado de qualidade educacional no período histórico abordado;
- A polissemia do termo “qualidade”, que dificulta sua definição;
- Nosso compartilhamento com as ideias do debate acerca da qualidade pautado no pensamento marxista, que é marcado pela lei da dialética em que a mudança na quantidade produz em um ser, um salto de qualidade, com superação do modo de ser anterior, conforme apresentado por Cury (2010);

- O reducionismo do direito à educação ao direito à aprendizagem a partir do PNE/2014, ratificado pela BNCC/2018.
- Nossa concepção de educação subsidiada por Paro (2008);
- A importância das dimensões individual e social da qualidade educacional, conforme proposto por Paro (2008);
- A necessidade de se discutir a responsabilidade pela qualidade educacional prevista na legislação.

Diante dos apontamentos, emergem algumas questões que poderão nortear nossos próximos passos. São elas:

- A concepção de *accountability* constante do PL 7420/2006 contempla o interesse público?
- O PL 7420/2006 vai ao encontro da garantia de uma educação de qualidade que alcance a coletividade?
- Que concepção de educação e de qualidade perpassam o referido documento?

Diante do exposto, torna-se necessária a análise do PL 7420/2006 no sentido de verificar quais seus movimentos, os interesses em disputa, seus limites e possibilidades.

4.2 O PL 7420/2006 e a tentativa de dar legalidade à *accountability* no campo educacional brasileiro

Compreendemos que o debate acerca da *accountability* educacional é urgente e necessário e que “Ninguém discorda da ideia de que o poder público tenha que se responsabilizar pela educação. É um direito. Mas a maneira de se ‘garantir’ esse direito concedido historicamente a conta-gotas e suas consequências precisam ser devidamente consideradas.” (FREITAS, 2011, n. p.).

Ximenes (2012), a partir de Freitas (2011), ressalta que a ideia de responsabilizar os gestores não é de hoje, mas ganha potência nessa década. Por outro lado, destaca o autor que “[...] a necessidade de aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) foi afirmada nas deliberações da **Conferência Nacional de Educação (Conae)** [...]” de 2010 “[...] cujas resoluções são claramente **favoráveis à redução da participação do setor privado e de sua lógica mercadológica na educação.**” (XIMENES, 2012, p. 354, grifo nosso).

O autor mencionado apresenta os riscos e as potencialidades da trajetória da discussão da responsabilidade educacional no Brasil, partindo “[...] do reconhecimento de que há uma agenda de juridificação da educação, apoiada por amplos setores que intervêm na política

educacional, com diferentes visões, e que os temas *responsabilidade* e *qualidade* estão na fronteira desse processo.” (XIMENES, 2012, p. 355, grifo do autor).

Ao adentrarmos à discussão acerca do projeto que tenta dar legalidade à responsabilização educacional no Brasil, se pretende colocar luz para desvelar os atores presentes nessa disputa e a concepção de educação e de qualidade educacional subjacente à proposta.

O Projeto de Lei 7420/2006, de autoria da deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO), que “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.”, foi apresentado no dia 09 de agosto de 2006 à Câmara de Deputados Federal.

A tramitação do referido Projeto na Câmara, mostra-nos que o mesmo teve mais de 120 movimentações desde sua apresentação, conforme sintetizamos no Quadro 8.

Quadro 8 – Movimentações do Projeto de Lei 7420/2006

Data	Andamento
09/08/2006	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Projeto de Lei pela Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO).
22/08/2006	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Às Comissões de Educação e Cultura; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD). -Encaminhamento de Despacho de Distribuição à CCP para publicação.
23/08/2006	<u>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</u> Encaminhada à publicação. ⁴⁶
24/08/2006	<u>COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E DE CULTURA (CEC)</u> Recebimento pela CEC.
21/11/2006	<u>COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E DE CULTURA (CEC)</u> Designada Relatora, Dep. Fátima Bezerra (PT-RN)
31/01/2007	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno. ⁴⁷
08/02/2007	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Apresentação do Requerimento n.º 116, de 2007, pelo Deputada Professora Raquel Teixeira, que solicita o desarquivamento de proposição. ⁴⁸
28/02/2007	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Apresentação do Requerimento n.º 383, de 2007, pelo Deputada Professora Raquel Teixeira, que solicita o desarquivamento de proposição. ⁴⁹
23/03/2007	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-116/2007.
23/04/2007	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u>

⁴⁶ O referido Projeto foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados, na página 41065 em 24 de agosto de 2006.

⁴⁷ O arquivamento do referido Projeto foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados, na página 338, Suplemento A, no dia 01 de fevereiro de 2007.

⁴⁸ O referido requerimento, feito em 07 de fevereiro de 2007, abarca a solicitação de desarquivamento não apenas do Projeto 7420/2006 da Deputada Professora Raquel Teixeira, mas também de outras proposições de sua autoria.

⁴⁹ O requerimento 383/2007, da mesma forma que o anterior abarca a solicitação de desarquivamento não apenas do Projeto 7420/2006 da Deputada Professora Raquel Teixeira, mas também de outras proposições de sua autoria.

	Devido a desarquivamento desta proposição em requerimento anterior, foi declarada prejudicada a solicitação de desarquivamento constante do REQ-383/2007.
26/04/2007	<u>COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E DE CULTURA (CEC)</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CEC, pela Dep. Fátima Bezerra -Parecer da Relatora, Dep. Fátima Bezerra (PT-RN), pela aprovação.
02/05/2007	<u>COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E DE CULTURA (CEC)</u> Designado Relator Substituto, Dep. Gilmar Machado (PT-MG) Parecer do Relator Substituto, Dep. Gilmar Machado (PT-MG), pela aprovação.
02/05/2007	<u>COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E DE CULTURA (CEC)</u> Encaminhamento de Parecer à CCP para publicação.
03/05/2007	<u>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</u> Parecer recebido para publicação.
03/05/2007	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Recebimento pela CFT.
16/05/2007	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Designado Relator, Dep. Paulo Renato Souza (PSDB-SP)
21/08/2007	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Apense-se a este o PL-1680/2007.
01/04/2009	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Apense-se a este o PL-4886/2009.
07/04/2009	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Devolvida sem Manifestação.
29/04/2009	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Designada Relatora, Dep. Luciana Genro (PSOL-RS)
02/10/2009	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Devolvida sem Manifestação.
08/10/2009	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Designado Relator, Dep. Geraldinho (PSOL-RS)
02/12/2009	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CFT, pelo Dep. Geraldinho -Parecer do relator, Dep. Geraldinho
17/12/2009	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Designada Relatora, Dep. Luciana Genro (PSOL-RS)
17/03/2010	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 CFT, pela Dep. Luciana Genro -Parecer da relatora, Dep. Luciana Genro.
31/01/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Publicação no DCD do dia 01/02/2011 – Suplemento ao nº 14.
15/02/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-40/2011.
29/03/2011	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Designado Relator, Dep. Audifax (PSB-ES)
01/04/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Solicitação de apensamento do PL 413/2011.
05/04/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Apensação n. 1113/2011, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
19/04/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -DESPACHO EXARADO AO REQUERIMENTO N.º 1.113, DE 2011 -ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL nº 7420/2006: Às CTASP, CSSF, CEC, CFT (mérito e RICD, art. 54, II) e CCJC (mérito e RICD, art. 54, I). Proposição sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade.
19/04/2011	<u>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</u> Memorando n.º 145/2011 à CFT solicitando a devolução deste em razão de redistribuição.
12/05/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u>

	Apresentação do Requerimento de Reconstituição de proposição n. 1732/2011, pela Comissão de Finanças e Tributação, que: "Requer a reconstituição do PL nº 7.420/06"
17/05/2011	<u>COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)</u> Devolução à CCP.
18/05/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Constituição de Comissão Especial de Projeto n. 1801/2011, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
24/05/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferimento do REQ 1732/11
21/06/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento n. 2229/2011, pelo Deputado Audifax (PSB-ES)
06/07/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Ato da Presidência : Cria Comissão Especial, nos termos do inciso II e do § 1º do art. 34 do Regimento Interno.
07/10/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Solicitação de apensamento do PL-2417/2011.
13/10/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Ato da Presidência: Constitui Comissão Especial, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno.
19/10/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Designado Relator, Dep. Raul Henry (PMDB-PE)
20/10/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Recebimento do PL7420/06, com as proposições PL-600/2007, PL-1256/2007, PL-1680/2007, PL-4886/2009, PL-8042/2010, PL-8039/2010, PL-413/2011, PL-450/2011, PL-247/2007, PL-1747/2011, PL-1915/2011, PL-2417/2011 apensadas.
21/10/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Requerimento n. 1/2011, pelo Deputado Andre Moura (PSC-SE)
25/10/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/ 2006</u> -Apresentação dos Requerimentos de nºs. 2/2011, 3/2011, 4/2011, 5/2011, 6/2011, 7/2011, 8/2011 e 9/2011, pelo Deputado Waldenor Pereira (PT-BA)
26/10/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/ 2006</u> -Apresentação do Requerimento n. 10/2011, pelo Deputado Waldenor Pereira (PT-BA)
01/11/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 11/2011, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
09/11/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/ 2006.</u> Apresentação do Requerimento n. 12/2011, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
10/11/2011	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com o Sr. Fernando Haddad) -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de audiência pública com a presença de um representante da UNESCO e de um representante do CNE) -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de audiência pública com a presença de Richard Pae Kim, Luiz Antônio Ferreira, Malvina Tânia Tuttman, Priscila Fonseca da Cruz, e Fernando Luiz Abrúcio) -Aprovado requerimento do Sr. Andre Moura (requer sejam convidados a Professora Raquel Teixeira, um representante do CONSED um representante da UNDIME, um representante do MEC, um representante do MPU, um representante da UBES, e um representante do CNTE) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com o Sr. Roberto Franklin de Leão e a Sra. Madalena Guasco Peixoto) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com o Sr. Carlos Augusto Abicalil)

	-Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com a Sra. Cleuza Rodrigues Repulho) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Seminário no município de Vitória da Conquista – Bahia) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Seminário no município de Salvador – Bahia) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com o Sr. João Coser) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com a Sra. Maria Nilene Badeca da Costa)
11/11/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 3785/2011
11/11/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferido o REQ 3785/2011
21/11/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 3813/2011
22/11/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferimento do REQ 3813/2011
06/12/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Desapensação n. 3978/2011, pelo Deputado Alex Canziani (PTB-PR)
07/12/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 3985/2011
08/12/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferido o REQ 3985/2011
13/12/2011	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 4035/2011
20/12/2011	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Deferimento do REQ 4035/2011 -Indeferimento do REQ 3978/11
07/02/2012	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 4179/2012
07/02/2012	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferimento do REQ 4179/12
27/02/2012	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 4381/2012
27/02/2012	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferimento do REQ 4381/2012
19/03/2012	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 4676/2012
26/03/2012	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 4730/2012
28/03/2012	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Deferido o REQ 4730/2012
10/04/2012	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento de Prorrogação de prazo de Comissão Temporária n. 4868/2012
31/05/2012	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006.</u> Apresentação do Requerimento n. 13/2012, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
13/06/2012	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 14/2012, pelo Deputado Waldenor Pereira (PT-BA)
09/07/2012	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 15/2012, pelo Deputado Artur Bruno (PT-CE)
14/11/2012	<u>Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 16/2012, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)

19/12/2012	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 17/2012, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
28/02/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Requerimento n. 18/2013, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE) -Apresentação do Requerimento n. 19/2013, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
04/03/2013	<u>Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420/2006</u> -Apresentação do Requerimento n. 20/2013, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
12/03/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Requerimento n. 21/2013, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE) -Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 22/2013, pelo Deputado Waldenor Pereira (PT-BA)
13/03/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer seja convidado o Senador Cristovam Buarque, do Distrito Federal, para audiência pública) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública para com as Presidentes do FNCE e da UNCME) -Aprovado requerimento do Sr. Artur Bruno (requer a realização de Encontro entre a Comissão Especial e a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará) -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry, que requer a realização de audiência pública com a presença de Ricardo Paes de Barros (SAE) e Marcelo Neri (IPEA). -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de Seminário na Cidade do Recife – PE) -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de audiência pública com a presença da ANPED, da Anfop, da Unicef, da Dra. Alessandra Gotti, do Sr. Francisco Soares, da Dra. Nina Ranieri, do Professor Negel Brooke, da Sra. Cláudia Costin e de André Portella) -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer seja convidado representante da Fundação Lemann) -Aprovado requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de audiência pública com a presença de Gustavo Ioshpe) -Aprovado requerimento do Sr. Waldenor Pereira (requer a realização de Audiência Pública com o Sr. Dr. Romeu Weliton Caputo e a Profª Drª Ivany Rodrigues Pino)
09/04/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 23/2013, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
10/04/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Aprovação do requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de audiência pública com a presença da CNM, do Instituto Rui Barbosa, de Ilona Becskéházy, José Francisco Soares, Cláudio de Moura Castro, Maria Helena Guimarães de Castro e Simon Schwartzman)
03/05/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 24/2013, pelos Deputados Raul Henry (PMDB-PE) e Waldenor Pereira (PT-BA)
14/05/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 25/2013, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE)
02/09/2013	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Apensamento do PL-6137/2013.
11/09/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Aprovação do requerimento dos Srs. Raul Henry e Waldenor Pereira (requer a realização de audiência pública com a presença de Paula Louzано e de Daniel Cara) -Aprovação do requerimento do Sr. Raul Henry (requer a realização de audiência pública com a presença da Claudia Costin)

12/12/2013	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PL7420/06, pelo Dep. Raul Henry
31/03/2014	<u>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</u> À Comissão Especial o Memorando nº 32/14 – COPER solicitando a devolução do PL 5907/13, anteriormente apensado ao de nº 1680/07.
06/02/2015	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> Indeferimento do pedido de desarquivamento da proposição constante do REQ-62/2015
05/03/2015	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Apresentação do Requerimento n. 826/2015, pelo Deputado Bacelar (PTN-BA)
16/03/2015	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Ato da Presidência: Cria Comissão Especial, nos termos do inciso II e do § 1º do art. 34 do Regimento Interno
17/06/2015	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> Ato da Presidência: Constitui Comissão Especial, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno
29/06/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Recebimento pela PL742006, com as proposições PL-247/2007, PL-600/2007, PL-1256/2007, PL-1680/2007, PL-4886/2009, PL-8039/2010, PL-8042/2010, PL-413/2011, PL-450/2011, PL-1747/2011, PL-1915/2011, PL-2417/2011, PL-2604/2011, PL-3066/2011, PL-5519/2013, PL-5647/2013, PL-6137/2013, PL-51/2015, PL-89/2015, PL-925/2015 apensadas. -Designação do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA) -Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 1/2015, pelo Deputado Izalci (PSDB-DF)
01/07/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 2/2015, pelos Deputados Bacelar (PTN-BA) e Keiko Ota (PSB-SP) -Apresentação do Requerimento n. 3/2015, pela Deputada Keiko Ota (PSB-SP)
04/08/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Requerimento n. 4/2015, pela Deputada Keiko Ota (PSB-SP)
05/08/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Aprovado requerimento da Sra. Keiko Ota
11/08/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 5/2015, pela Deputada Gorete Pereira (PR-CE)
18/08/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Apresentação do Requerimento n. 6/2015, pelo Deputado Bacelar (PTN-BA)
19/08/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Aprovado requerimento da Sra. Gorete Pereira que requer a realização de Seminário desta Comissão Especial, no Estado do Ceará, para debater os projetos de lei em exame sobre a qualidade da educação básica. -Aprovado requerimento do Sr. Bacelar que requer a realização de Seminário desta Comissão Especial, no Estado da Bahia, para debater os projetos de lei em exame sobre a Responsabilidade Educacional.
08/09/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> , Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 7/2015, pelo Deputado Bacelar (PODE-BA)
24/09/2015	<u>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</u> Apensamento do PL-2971/2015.
29/10/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PL7420/06, pelo Dep. Bacelar - Parecer do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA)

09/11/2015	<u>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</u> À com. Especial Memo nº 370/15-COPER solicitando a devolução do PL nº 1747/11 e de seus apensados
17/11/2015	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 3 PL7420/06, pelo Dep. Bacelar -Parecer do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA)
01/03/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 4 PL742006, pelo Dep. Bacelar -Parecer do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA)
02/03/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Vista conjunta aos Deputados Leo de Brito, Margarida Salomão e Professora Dorinha Seabra Rezende.
03/03/2016	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> -Apresentação do Requerimento de Desapensação n. 4081/2016, pela Deputada Keiko Ota (PSB-SP)
08/03/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> Prazo de Vista Encerrado
15/03/2016	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Indeferimento do Requerimento n. 4.081/2016
26/04/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420, DE 2006</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 5 PL742006, pelo Dep. Bacelar -Parecer do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA)
27/04/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/ 2006</u> Retirado de pauta a requerimento do Dep. Moses Rodrigues (PMDB-CE).
18/05/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 6 PL742006, pelo Dep. Bacelar -Parecer do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA)
22/08/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006.</u> -Apresentação do Parecer do Relator, PRL 8 PL742006, pelo Dep. Bacelar -Parecer do Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA)
01/12/2016	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação da Complementação de Voto, CVO 1 PL742006, pelo Dep. Bacelar -Parecer com Complementação de Voto, do Dep. Bacelar (PTN-BA)
23/03/2017	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/ 2006</u> -Apresentação da Complementação de Voto, CVO 2 PL742006, pelo Dep. Bacelar - Parecer com Complementação de Voto, Dep. Bacelar (PTN-BA)
28/06/2017	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Apresentação da Complementação de Voto, CVO 3 PL742006, pelo Dep. Bacelar -Parecer com Complementação de Voto, Dep. Bacelar (PODE-BA)
28/06/2017	<u>COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7420/2006</u> -Aprovado o Parecer por unanimidade, com Complementação de Voto.
29/06/2017	<u>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</u> -Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006
11/09/2017	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) -Apensamento do PL-8334/2017.

15/09/2017	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Apense-se a este(a) o(a) PL-8388/2017.
29/11/2017	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Apensamento do PL-9159/2017.
13/03/2018	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> -Apresentação do Requerimento de Urgência (Art. 155 do RICD) n. 8251/2018, pelo Líderes
07/06/2018	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> -Apresentação do Requerimento de Desapensação n. 8804/2018, pelo Deputado Izalci Lucas (PSDB-DF)
13/06/2018	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Apensamento do PL-925/2015
22/02/2019	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Indeferimento do pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ-262/2019
20/03/2019	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> -Apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia n. 895/2019, pela Deputada Tabata Amaral (PDT-SP)
03/04/2019	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Apensamento do PL-1296/2019.
16/04/2019	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> -Apresentação do Requerimento n. 1201/2019, pela Deputada Professora Rosa Neide (PT)
09/05/2019	<u>PLENÁRIO (PLEN)</u> -Apresentação do Requerimento de Desapensação n. 1441/2019, pela Deputada Tabata Amaral (PDT-SP)
17/05/2019	<u>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA)</u> -Indeferimento do Requerimento n. 1201/2019.
05/06/2019	-Aprovado o Requerimento n. 135/2019 (Deputado Bacelar) de solicitação de audiência pública na Comissão de Educação para tratar do PL 7420/2006.
18/06/2019	-Indeferimento do Requerimento n. 1441/2019.

Fonte: Câmara legislativa Federal.

Devido à grande quantidade de movimentos e de documentos que fazem parte da dinâmica de construção do Projeto de Lei, metodologicamente, optamos por agrupar os dados em três períodos: de 2006 a 2011, de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019.

4.2.1 Os movimentos ocorridos entre 2006 e 2011

Em 22 de agosto de 2006, o PL 7420/2006 é encaminhado às Comissões de Educação e Cultura, Finanças e Tributação e para Constituição de Justiça e de Cidadania, com despacho feito pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). A Comissão de Educação e Cultura faz o recebimento e designa a Deputada Fátima Bezerra (PT-RN) como relatora em 21 de novembro de 2006.

Diante da explanação do arcabouço jurídico que dá sustentação à tentativa de criação de uma lei de responsabilidade educacional apresentados na seção anterior, é possível afirmar que as ideias trazidas pela Deputada Raquel Teixeira no PL 7420/2006 estão situadas no mesmo contexto de criação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e do Ideb. Dessa forma, enquanto o Plano de Metas objetiva [...] a mobilização social para melhoria da qualidade

da educação básica.” (BRASIL, 2007a, n. p.) e tem suas diretrizes ancoradas nos resultados de avaliação da qualidade e do rendimento dos alunos, o PL 7420/2006 teria a incumbência de responsabilizar os gestores que não cumprissem os requisitos para efetivação do padrão de qualidade.

O referido projeto, que “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”, rege em seu artigo 1º que

[...] **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. (BRASIL, 2006, p. 1-2, grifo nosso).

A garantia do padrão de qualidade, de acordo com o artigo 1º se daria com a obrigatoriedade de diversos fatores, dentre eles a preocupação com os profissionais do magistério, no que tange à titulação mínima, plano de carreira, formação continuada e jornada de trabalho com tempo para estudo coletivo.

Também se fazem presentes na proposta a necessidade de um plano de educação, que esteja de acordo com o plano nacional de educação e de padrões de infraestrutura e funcionamento das instituições escolares, de acordo com o custo-aluno-padrão-qualidade.

Entretanto, no que tange aos padrões de infraestrutura, não é mencionado no projeto quais aspectos devem ser considerados para uma educação de qualidade.

Destacamos também as proposições constantes dos incisos VIII e IX que tratam, respectivamente, da universalização do ensino fundamental regular em tempo integral e da universalização do ensino médio regular com jornada de, no mínimo, cinco horas por dia.

A aferição da qualidade educacional, tanto do ensino fundamental, quanto do ensino médio, será, de acordo com o artigo 2º, realizada por meio do processo nacional de avaliação do rendimento escolar, sendo que as médias deverão sempre ser superiores às do ano 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.**” (BRASIL, 2006, p. 2, grifo nosso), de acordo com o parágrafo 1º.

O projeto de lei afirma ainda no parágrafo 2º do artigo 2º que

[...] **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. (BRASIL, 2006, p. 2, grifo nosso).

Como podemos observar no excerto acima, o PL 7420/2006 prevê o desenvolvimento de ações específicas para que os estudantes alcancem o desempenho esperado. Para tanto, há previsão de destinação de recursos financeiros para superação das causas do problema.

O parágrafo 3º do artigo 2º, rege que

[...] **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. (BRASIL, 2006, p. 2-3, grifo nosso).

É possível afirmar a partir da citação acima que a alocação adicional de recursos financeiros por estudante ao ano, também é prevista no projeto com o objetivo de recuperar o nível de desempenho dos estudantes.

Além da questão do desempenho, o parágrafo 4º do artigo 2º assinala que as unidades federativas “[...] manterão estratégias específicas para prevenção e controle da repetência e da evasão escolar.” (BRASIL, 2006, p. 3) e o parágrafo 5º trata da obrigatoriedade da diminuição das taxas de repetência e de evasão, em cada unidade federativa, no ensino fundamental e médio

com relação ao biênio anterior. Caso não seja cumprido o determinado no parágrafo 5º, será aplicado o disposto no parágrafo 3º deste mesmo artigo.

O artigo 3º do PL 7420/2006 aponta que

[...] 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. (BRASIL, 2006, p. 3).

O excerto supracitado mostra que os critérios de distribuição de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino às Unidades Federadas, que são advindos de transferências voluntárias da União, são pautados no cumprimento da garantia do padrão de qualidade, que depende, de acordo com a proposta do artigo 1º, de diversos fatores. Além disso, o inciso II do artigo 3º reitera a relação entre processo de avaliação nacional e melhoria do desempenho, vinculando os resultados à distribuição de recursos.

O descumprimento do disposto na proposta é caracterizado de acordo com o artigo 4º 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. (BRASIL, 2006, p. 4, grifo nosso).

O PL 7420/2006, como podemos observar, qualifica o descumprimento da garantia do padrão de qualidade como crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa e recorre, para tanto, a outros dispositivos legais.

Cabe ressaltar ainda que caso ocorra o descumprimento da Lei, serão suspensas as transferências voluntárias relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao Estado ou ao Município até que sejam sanadas as irregularidades, conforme preisto no artigo 5º.

O artigo 6º, por sua vez, dá o prazo de cinco anos para que as unidades federativas ajustem seus sistemas e redes públicas para que cumpram os incisos VII a IX do artigo 1º que, como já vimos, tratam da implementação de estratégias diferenciadas na oferta da educação infantil, da universalização do ensino fundamental regular em tempo integral e da universalização do ensino médio com jornada escolar de, no mínimo, sete horas por dia.

Na justificativa do projeto apresentado, a Deputada Professora Raquel Teixeira aponta que a legislação educacional brasileira descendente da CF/1988 avança com relação aos dispositivos legais que a precederam. Nesse sentido, afirma a autora do PL 7420/2006 que

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. (BRASIL, 2006, p. 4).

Além do exposto, a deputada assinala que “O projeto educacional consagrado nestas normas [...] 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.”. Entretanto, ressalta Raquel Teixeira que “É indispensável [...] 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.” (BRASIL, 2006, p. 5).

Para que seja concretizada a implementação da legislação, a autora do PL 7420/2006 aponta que

[...] 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.** (BRASIL, 2006, p. 5, grifo nosso).

É possível afirmar que o projeto de autoria de Raquel Teixeira objetiva, no campo das aparências, a garantia de uma educação de qualidade à população brasileira. Entretanto, faz-se necessário analisar a concepção de qualidade, que perpassa o referido documento – tarefa que será realizada na próxima seção – bem como todos os seus movimentos.

Além da análise da primeira proposta de LRE, faz-se necessário investigar as alterações realizadas até o presente momento, para que possamos relacionar as movimentações da proposta ao contexto histórico em que está inserida e os atores envolvidos no debate.

Em 31 de janeiro de 2007 a Mesa Diretora da Câmara dos deputados solicita o arquivamento do PL 7420/2006, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno, que dispõe que: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles [...]” com excessão das proposições “I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.” (BRASIL, 1989, n.p.).

Cabe ressaltar que, de acordo com o parágrafo único do referido artigo, poderá ocorrer o desarquivamento da proposição, “[...] mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.”. (BRASIL, 1989, n.p.). De acordo com essa disposição, no dia 07 de fevereiro de 2007, a Deputada Raquel Teixeira solicitou, por meio dos requerimentos de número 116/2007 e 383/2007 o desarquivamento do PL 7420/2006⁵⁰, com movimentação realizada em 08 de fevereiro de 2007 e 28 de fevereiro de 2007, conforme quadro 8.

Nos termos do Regimento interno da Câmara dos Deputados, em 23 de março de 2007, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, com base no despacho constante do Requeimento 116/2007 desarquiva a proposição e, em 23 de abril do mesmo ano declara prejudicada a solicitação de desarquivamento do referente ao requerimento 383/2007, haja visto que já tinha sido realizado.

Em 26 de abril de 2007 foi apresentado o Parecer da Comissão de Educação e Cultura pela relatora Deputada Fátima Bezerra (PT-RN). Em seu relatório, a Deputada destacou que o Projeto de Lei 7420/2006 tem a proposta de assegurar “[...] um melhor nível de qualidade à escola pública brasileira [...]” por meio da “[...] formação continuada dos profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, bem como a adoção de jornada em tempo integral para o ensino fundamental.”. (BRASIL, 2007c, p. 1).

Outro ponto destacado pela relatora é a configuração “[...] como de crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa [...]” o descumprimento da norma, com previsão da “[...] suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município em caso de descumprimento.” (BRASIL, 2007c, p. 1).

⁵⁰ Nos referidos requerimentos, a deputada solicita o desarquivamento de todas as proposições de sua autoria.

Ao apresentar seu voto no relatório, a Deputada Fátima Bezerra traz alguns dados educacionais do nosso país, assinalando, primeiramente que “**Permanecem gravíssimos os problemas de rendimento do nosso sistema de educação básica.**”. Nesse sentido, a deputada aponta que

Na **1ª série do ensino fundamental**, em **1999**, verificavam-se **13,7% de abandono e 15,6% de reprovação**. Em **2004**, essas taxas foram de **8,8% e 16,3%**, respectivamente. No ensino médio, em **2004**, tínhamos **16% de abandono**, praticamente o **mesmo indicador de 1999**. O tempo médio de conclusão esperado para o ensino fundamental era, em **1995**, de 11,3 anos. No mesmo ano, esse nível de ensino apresentava uma **taxa média esperada de conclusão de 52%**, isto é, esperava-se que apenas metade dos alunos matriculados concluísse o ensino fundamental. **Dez anos depois**, em 2004, tínhamos o seguinte avanço no ensino fundamental: 10,1 anos como tempo médio esperado de conclusão e **53,5% como taxa média esperada de conclusão**. Não muito melhores, obviamente, são as taxas de transição. Esse desempenho global impacta seriamente o fluxo escolar criando a distorção idade-série que, em 2005, no ensino fundamental, afetava um terço dos estudantes e, no ensino médio, atinge quase a metade do alunado. (BRASIL, 2007c, p. 2-3, grifo nosso).

No excerto acima, a relatora traz em seu discurso a preocupação com o fluxo escolar, que não teria melhorado de forma satisfatória ao longo de um período. Exemplo disso é a taxa de reprovação da 1ª série do ensino fundamental que aumentou de 15,6% para 16,3% entre os anos de 1999 e 2004. Também é destacada a permanência do indicador de abandono de 16 % nesse mesmo período.

Destaca a relatora que no ano de 1995 a expectativa era de que apenas 52% dos alunos matriculados concluíssem o ensino fundamental, sendo que após dez anos essa expectativa aumentou para 53,5%. Dessa forma, no ano de 2005 a chamada distorção idade-série atingia quase a metade dos alunos do ensino médio.

Além de trazer esses dados, a Deputada Fátima Bezerra coloca sua preocupação com os resultados em exames internacionais como o PISA. De acordo com a relatora

O desempenho de nossos estudantes em exames internacionais, como o PISA, é precário e temos ocupado, como todos sabem, sistematicamente os últimos lugares nessa avaliação. **Esse resultado**, porém, **está coerente com o atraso escolar e a baixa qualidade presente no sistema de educação básica do nosso país** e corrobora os dados acima citados. (BRASIL, 2007c, p. 3, grifo nosso).

Como podemos observar, a relatora, a partir dos dados afirma que a qualidade da educação básica brasileira possui um atraso, é de baixa qualidade e, por isso, ocupamos os últimos lugares no PISA, que, para a referida Deputada, é a referência de qualidade educacional.

Nesse sentido, Fátima Bezerra afirma que os dados

Não são apenas números, estatísticas. **Esse conjunto de coisas gera prejuízos** de toda ordem. **Aos alunos**, que se vêem desestimulados com a insensatez de estudar e não aprender. **Aos professores**, frustrados com os resultados pífios de seu trabalho. **Aos pais**, que, desorientados, não compreendem o porquê do Estado oferecer uma escola

que não motiva e, pior, não se traduz no futuro melhor que esperam para os filhos. À **sociedade**, que vê serem desperdiçados os recursos arrecadados em forma de impostos. (BRASIL, 2007c, p. 3, grifo nosso).

Essa escola atrasada e de baixa qualidade estaria, de acordo com a relatora, trazendo prejuízos aos alunos, professores, pais e à sociedade e, por isso, a matéria proposta do PL 7420/2006 é recepcionada com “entusiasmo”, votando, portanto favorável à sua aprovação.

No dia 02 de maio de 2007 foi realizada uma reunião da Comissão de Educação e Cultura e, diante da ausência da deputada Fátima Bezerra, foi designado o deputado Gilmar Machado como relator do PL 7420/2006, que acatou integralmente o parecer da parlamentar anteriormente mencionado. O parecer foi encaminhado nessa mesma data para publicação.

No dia seguinte o parecer foi recebido pela Coordenação de Comissões Permanentes para publicação e pela Comissão de Finanças e Tributação que designou como relator o Deputado Paulo Renato Souza (PSDB-SP) em 16 de maio de 2007.

Em 21 de agosto de 2007, há o registro de um despacho de 17 de agosto do mesmo ano solicitando o apensamento do Projeto de Lei 1680/2007, que “Dispõe sobre o dever do Estado e a responsabilidade dos gestores públicos na oferta da educação de qualidade.” (BRASIL, 2007d, n.p.), do deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES).

Decorridos quase dois anos, é registrada no dia 01 de abril de 2009 uma movimentação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, com a solicitação de apensamento ao PL 7420/2006, do PL 4886/2009, que “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.”, de autoria do deputado Lincoln Portela (PR-MG) (BRASIL, 2009b, n.p.).

Em 07 de abril de 2009, a Comissão de Finanças e Tributação devolve a proposição sem manifestação e, em 29 de abril de 2009, a mesma Comissão designa a Deputada Luciana Genro (PSOL-RS) como relatora.

Em 02 de outubro de 2009 a proposição novamente é devolvida sem manifestação e, em 08 de outubro do mesmo ano, o Deputado Geraldinho (PSOL-RS) é designado relator pela Comissão de Finanças e Tributação.

Em 02 de dezembro de 2009 a Comissão de Finanças e Tributação apresenta o Parecer do relator Deputado Geraldinho acerca do PL 7420/2006 e os PLs 1680/2007 e 4886/2009. Em seu relatório, Geraldinho assinala que o PL 7420/2006 “[...] visa **estabelecer referenciais para garantia do padrão de qualidade na educação básica e definir responsabilidades dos gestores públicos**, em consonância ao que estabelece o art. 206, VII da Constituição Federal.” e que o PL apensado nº 1680/2007 “[...] dispõe igualmente sobre o dever do Estado e a

responsabilidade dos gestores públicos na oferta da educação de qualidade.” (BRASIL, 2009c, p. 1).

O relator resgata em seu parecer a aprovação por unanimidade do PL 7420/2006, em reunião ordinária ocorrida em 2 de maio de 2007, de acordo com a relatora e o relator substitutos.

Geraldinho ressalta ainda que “Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a proposição e seu apensado serão analisados quanto à adequação orçamentária e financeira.” e destaca que foi apensado o Projeto de Lei nº 4.886, de 2009, de autoria do Deputado Lincoln Portela “[...] que **altera a redação dos art. 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 1996**, no tocante à **referência a um padrão mínimo de qualidade do ensino**, com ampliação para a educação básica, associado a um custo mínimo por aluno.” (BRASIL, 2009c, p. 1, grifo nosso).

No parecer, o deputado afirma a competência da Comissão Comissão de Finanças e Tributação, qual seja a de “[...] apreciar a proposta, nos termos do art. 54, inciso II, do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996 [...]” com relação “[...] à **compatibilização ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), com o orçamento anual (LOA)** e demais dispositivos legais em vigor.” (BRASIL, 2009c, p. 2, grifo nosso).

Dessa forma, podemos observar que a função da referida Comissão é a de verificar a possível aplicabilidade do instrumento legal no que tange à questão orçamentária, tendo em vista que

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma e conteúdo, conforme estabelece a norma interna desta Comissão em seu art. 1º, §2º. (BRASIL, 2009c, p. 2, grifo nosso).

Ao tratar do PL 7420/2006 e do apensado 1680/2007, o Deputado afirma que os mesmos

[...] tratam de alguns fatores que deverão obrigatoriamente estar presentes em cada sistema rede e sistema de ensino para que se **alcance um padrão de qualidade do ensino**, entre eles, **plano de carreira para o magistério, padrões de infra-estrutura e funcionamento das escolas de acordo com custo-aluno-padrão qualidade fixado e calculado periodicamente, jornada escolar**, entre outros. (BRASIL, 2009c, p. 2, grifo nosso).

As análises do relator acerca dos referidos PLs apontam que à exceção do artigo 3º do PL apensado de nº 1680/2007, as disposições

[...] não implicarão necessariamente no aumento da despesa da União, uma vez que **a Constituição Federal estabelece que Estados e Municípios atuarão**

prioritariamente no ensino básico e a União exercerá função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. (BRASIL, 2009c, p. 2, grifo nosso).

Acerca da exceção mencionada, no artigo 3º do PL 1680/2007, o deputado assinala que a proposta “[...] estabelece que 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 que dispõe os artigos 1º e 2º da proposição [...]”, mas não traz a estimativa de custo de tais transferências. Nesse sentido, “Verifica-se, que o dispositivo em análise, à luz do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), fixa para a União obrigação legal por um período superior a dois exercícios, constituindo despesa obrigatória de caráter continuado.” (BRASIL, 2009c, p. 3).

Diante do exposto, o Deputado Geraldinho se referencia na LRF para mostrar a necessidade de estimativa financeira e apresenta, “Com o intuito de sanar esta inadequação, [...] emenda para supressão do artigo 3º do projeto apensado de nº 1.680/07”. (BRASIL, 2009c, p. 3).

Outro ponto mencionado pelo parlamentar está relacionado ao artigo 5º da proposição (PL 7420/2006) e seu apensado PL 1680/2007, que “[...] ao estabelecer condicionantes para que as transferências voluntárias da União sejam realizadas, trata, por meio de uma lei ordinária, de matéria reservada à lei complementar – a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).” (BRASIL, 2009c, p. 3).

Dessa forma, o relator aponta o equívoco no ordenamento jurídico de tratar em uma lei ordinária, matéria que é reservada à lei complementar, contrariando o artigo 25 da já mencionada LRF, que em seu parágrafo 3º rege que “[...] as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social estão resguardadas quando da aplicação das sanções previstas, indo de encontro ao que tenta estabelecer o projeto de lei em análise.” (BRASIL, 2009c, p. 3).

No sentido de sanar o referido problema com a norma financeira, o deputado apresenta duas emendas “[...] suprimindo o artigo 5º tanto do projeto principal quanto o mesmo artigo do projeto apensado de nº 1.680/07.” (BRASIL, 2009c, p. 4).

No que tange ao PL 4886/2009, também apensado ao PL 7420/2006, o relator afirma, amparado pelo artigo 9º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que não cabe seu pronunciamento por “[...] não possui implicação orçamentária e financeira por tratar de matéria de cunho meramente normativo [...]”. (BRASIL, 2009c, p. 4).

Nesse sentido, o relator submete ao colegiado seu voto

[...] pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 7.420, de 2006 e do apensado Projeto de Lei nº 1.680, de 2007, desde que sejam aprovados com as três emendas de relator desta CFT e pela não implicação orçamentária e financeira da matéria do Projeto de Lei nº 4.886, de 2009, apensado, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. (BRASIL, 2009c, p. 4).

Em consonância com suas justificativas, são apresentadas ao final do relatório:

- Emenda de adequação supressiva nº 01/2009, solicitando a supressão do artigo 5º do PL 7420/2006;
- Emenda de adequação supressiva nº 02/2009, solicitando a supressão do artigo 3º do PL 1680/2007;
- Emenda de adequação supressiva nº 03/2009, solicitando a supressão do artigo 5º do PL 1680/2007 (BRASIL, 2009c).

Dando continuidade às tramitações do PL 7420/2006 e seus apensados, podemos verificar no quadro 8 que no dia 17 de dezembro de 2009 foi designada Relatora pela Comissão de Finanças e Tributação, a Deputada Luciana Genro (PSOL-RS) que, em 17 de março de 2010 apresenta seu parecer.

Em seu relatório, a Deputada, da mesma forma que o Deputado Geraldinho apresenta o PL 7420/2006, afirmando que o mesmo “[...] visa estabelecer referenciais para garantia do padrão de qualidade na educação básica e definir responsabilidades dos gestores públicos, em consonância ao que estabelece o art. 206, VII da Constituição Federal.” e que “O Projeto de Lei nº 1.680, de 2007 [...] dispõe igualmente sobre o dever do Estado e a responsabilidade dos gestores públicos na oferta da educação de qualidade.” (BRASIL, 2010a, p. 1). A informação de que a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputado aprovou o PL 7420/2006 por unanimidade em 02 de maio de 2007 também consta do documento.

Uma informação que chama atenção no relatório da Deputada é a de que “**Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), onde a proposição e seu apensado serão analisados quanto à adequação orçamentária e financeira, não foram apresentadas emendas.**”. (BRASIL, 2010a, p. 1, grifo nosso), tendo em vista as emendas supressivas apresentadas pelo Deputado Geraldinho.

A relatora destaca que o PL 4886/2009 foi apensado durante a tramitação e que o mesmo “[...] altera a redação dos art. 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 1996, no tocante à referência a um padrão mínimo de qualidade do ensino, com ampliação para a educação básica, associado a um custo mínimo por aluno.” (BRASIL, 2010a, p. 1).

A segunda etapa do parecer, trata do voto da relatora, que assevera acerca da competência da Comissão de Finanças e Tributação de “[...] apreciar a proposta, nos termos do

art. 54, inciso II, do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996 [...]” no que tange “[...] à compatibilização ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), com o orçamento anual (LOA) e demais dispositivos legais em vigor.” (BRASIL, 2010a, p. 2).

Depois de delimitar as competências da Comissão, a deputada afirma que estão sujeitos “[...] obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma e conteúdo [...]” (BRASIL, 2010a, p. 2).

Sobre o PL 7420/2006 e seu apensado PL 1680/2007, a relatora traz pontos importantes, ao afirmar que os mesmos

[...] tratam de alguns **fatores que deverão obrigatoriamente estar presentes em cada sistema rede e sistema de ensino** para que se alcance um **padrão de qualidade do ensino**, entre eles, **plano de carreira para o magistério, padrões de infraestrutura e funcionamento das escolas de acordo com custo-aluno-padrão qualidade** fixado e calculado periodicamente, **jornada escolar**, entre outros. (BRASIL, 2010a, p. 2, grifo nosso).

Corroboramos as ideias da Deputada Luciana Genro no que tange à obrigatoriedade de alguns fatores para que seja alcançada a qualidade educacional. Entretanto, é necessário verificar de que qualidade as propostas estão falando e se serão disponibilizados recursos para seu alcance.

Ao analisar a proposição e o referido PL apensado, a relatora assinala que

[...] **as disposições ali contidas, com exceção do artigo 3º do Projeto de Lei nº 1.680/07, apensado, não implicarão necessariamente no aumento da despesa da União**, uma vez que a Constituição Federal estabelece que Estados e Municípios atuarão prioritariamente no ensino básico e a União exercerá função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. (BRASIL, 2010a, p. 2, grifo nosso).

Como podemos observar nos destaques da citação acima, assim como o relatório anterior, do Deputado Geraldinho, a Deputada Luciana Genro destaca o artigo 3º do PL 1680/2007, que

[...] estabelece que 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 que dispõe os artigos 1º e 2º da proposição, sem no entanto estimar o custo destas transferências. (BRASIL, 2010a, p. 2, grifo nosso).

Dessa forma, ao analisar o referido dispositivo, a relatora verifica “[...], à luz do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) [...]” que o mesmo

“[...] fixa para a União obrigação legal por um período superior a dois exercícios, constituindo despesa obrigatória de caráter continuado.”, devendo, os atos que trouxeram a criação ou aumento das despesas, ter instrução da estimativa, com demonstração de origem dos recursos para custeá-las. (BRASIL, 2010a, p. 2).

Também foram destacados os artigos 5^{os} do PL 7420/2006 e o apensado PL 1680/2007, depreendendo-se que “[...] ao estabelecer condicionantes para que as transferências voluntárias da União sejam realizadas, trata, por meio de uma lei ordinária, de matéria reservada à lei complementar – a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).” e ainda que As exigências para realização de transferências voluntárias são aquelas constantes do art. 25 da citada lei complementar, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias [...]” (BRASIL, 2010a, p. 2-3).

Além das questões acima expostas, Luciana Genro assinala que o parágrafo 3º do artigo 5º do PL 7420/2006 dispõe que “[...] as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social estão resguardadas quando da aplicação das sanções previstas, indo de encontro ao que tenta estabelecer o projeto de lei em análise.” (BRASIL, 2010a, p. 3).

No que tange ao PL apensado de nº 4886/2009, a Deputada afirma que não cabe àquela Comissão a análise do mesmo, tendo em vista que “[...] não possui implicação orçamentária e financeira por tratar de matéria de cunho meramente normativo [...]”⁵¹ (BRASIL, 2010a, p. 3).

Luciana Genro alerta ainda sobre violações à Lei de Responsabilidade Fiscal que já aconteceram, ao afirmar que

Por outro lado, em que pese todos estes óbices à aprovação dos referidos projetos, cabe ressaltar que, **em diversos momentos, a Câmara dos Deputados elaborou alterações em medidas provisórias que violaram a Lei de Responsabilidade Fiscal, e acarretaram sérios impactos orçamentários** e renúncias de receita. Um exemplo foi a Medida Provisória 449, na qual foi inserido grande programa de parcelamento de dívidas tributárias com taxas de juros subsidiadas (TJLP, ao invés da Taxa Selic), ocasionando perdas estimadas em R\$ 14 bilhões por ano pela Receita Federal. (BRASIL, 2010a, p. 4).

Dessa forma, a Deputada afirma que “[...] aberto este precedente, consideramos que a presente matéria, por sua extrema relevância social, deve ser aprovada.” e submete ao colegiado seu voto

[...] pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 7.420 de 2006 e do Projeto de Lei nº 1.680 de 2007, apensado, e pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 4.886, de 2009, apensado, não cabendo

⁵¹ A Deputada se ancora nos termos do art. 9º da Norma Interna da CFT, a qual rege que, quando não houver consequências orçamentária e financeira, à Comissão incumbe a tarefa de afirmar, ao concluir o voto, se a proposição é adequada ou não.

pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. (BRASIL, 2010a, p. 4).

O Quadro 8 indica que em 31 de janeiro de 2011 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados arquivou o PL 7420/2006, com base no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tendo em vista o fim daquela legislatura.⁵² (BRASIL, 2011a).

Também com base no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no dia 15 de fevereiro de 2011 o PL 7420/2006 é desarquivado, por meio do despacho exarado pelo Presidente Marco Maia no Requerimento 40/2011⁵³ (BRASIL, 2011b).

Em 19 de março de 2011, a Comissão de Finanças e Tributação designa o Deputado Audifax (PSB-EX) como relator.

No dia 01 de abril de 2011 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados solicita o apensamento do PL 413/2011, de autoria do Deputado Gastão Vieira (PMDB-MA), que “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.” (BRASIL, 2011c).

Alguns dias depois, o Deputado Deputado Raul Henry (PMDB-PE) apresenta Requerimento de Apensação de nº 1113/2011 exarado em 5 de abril 2011⁵⁴, solicitando “[...] a tramitação conjunta dos Projetos de Leis nºs 7.420/2006, 1.680/2007, 4.886/2009, 247/2007, 600/2007, 1.256/2007, 8.039/2010, 413/2011, 450/2011, nos termos dos artigos 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.” (BRASIL, 2011d, p. 15669).

No requerimento, o deputado justifica que

Os projetos acima relacionados, bem como os apensados ao PL nº 247/2007 e ao PL 7.420/2006, dispõem sobre a criação da Lei de Responsabilidade Educacional. Trata-se, portanto, de um conjunto de proposições da mesma espécie, que regulam matéria idêntica ou correlata, razão pela qual acredito ser lícito promover suas tramitações conjuntas, nos termos do supracitado artigo 142 do RICD. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011d, p. 15670)

O referido parlamentar se preocupou em agrupar os PLs que abrangem a mesma temática, entendendo ainda ser “[...] uma oportunidade única para a realização de um amplo debate sobre todos os projetos de lei em tramitação nesta Casa que tenham como objetivo tratar da elaboração de uma Lei de Responsabilidade Educacional que seja boa para o país.” (BRASIL, 2011d, p. 15670).

⁵² A publicação consta da página 516, do Diário da Câmara dos Deputados – Supl., do dia 01 de fevereiro de 2011.

⁵³ A publicação do requerimento 40/2011 consta da página 6812 do Diário da Câmara dos Deputados, do dia 16 de fevereiro de 2011.

⁵⁴ A publicação do requerimento 1113/2011 consta das páginas 15669 e 15670 do Diário da Câmara dos Deputados do dia 06 de abril de 2011).

Em 19 de abril de 2011, foi exarado despacho ao requerimento 1113/2011⁵⁵ deferindo a solicitação de apensação do PL 247/2007 (e seus apensados) ao PL 7420/2006 (e seus apensados). Houve ainda uma revisão do

[...] despacho inicial apostado ao mesmo PL nº 7420/2006, para o fim de incluir, entre as comissões competentes para examinar o mérito, as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, de Seguridade Social e Família - CSSF e de Finanças e Tributação - CFT e, por conseguinte, passa a Comissão Especial, já criada na forma do art. 34, II, do RICD, a apreciar o mérito e os aspectos formais do conjunto dessas proposições. (BRASIL, 2011e, p. 18773).

Importante salientar que o regime de tramitação do PL 7420/2006 agora é oficiado como Prioridade, mantendo o regime de deliberação como proposição sujeito à apreciação do Plenário (BRASIL, 2011e).

Em 19 de abril de 2011 é atualizado o despacho do PL 7420/2006 com o seguinte texto: “[ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL nº 7420/2006: Às CTASP, CSSF, CEC, CFT (mérito e RICD, art. 54, II) e CCJC (mérito e RICD, art. 54, I). Proposição sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade].” (BRASIL, 2011f).

Na mesma data, a Coordenação de Comissões Permanentes expediu o Memorando 145/2011 à Secretária da Comissão de Finanças e Tributação solicitando “[...] a devolução do Projeto de Lei n.º 7.420/2006, garantindo que as ações sejam registradas pelo Sistema de Informações Legislativas – SILEG.”, haja visto o deferimento do Requerimento n.º 1113/11, do Deputado Raul Henry. (BRASIL, 2011g, n.p.).

Em 12 de maio de 2011 é registrado o requerimento 1732/2011⁵⁶, em que é solicitada a reconstituição do Projeto de Lei nº 7.420/06, e de seus apensados, os PL’s nºs 247/07, 600/07, 1.256/07, 1.680/07, 4.886/09, 8.039/10, 8.042/10, 413/11 e 450/2011. (BRASIL, 2011h). A solicitação de reconstituição é feita pelo Deputado Cláudio Puty, que afirma a necessidade de reconstituição “[...] em função do extravio do processo ocorrido no gabinete do relator, Deputado Audifax, conforme correspondência encaminhada à Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação [...]”. (BRASIL, 2011h, p. 23601).

Em 17 de maio de 2011, a Comissão de Finanças e Tributação devolve o PL à Coordenação de Comissões Permanentes e, no dia seguinte há registro da apresentação do requerimento de Constituição de Comissão Especial de Projeto 1801/2011⁵⁷, pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE).

⁵⁵ A publicação do despacho ao requerimento 1113/2011 consta da página 18773, do Diário da Câmara dos Deputados, do dia 20 de abril de 2011.

⁵⁶ A publicação do requerimento 1732/2011 consta das páginas 23600 e 23601, do Diário da Câmara dos Deputados, do dia 13 de maio de 2011.

⁵⁷ O requerimento está datado de 18 de março de 2011.

No requerimento, Raul Henry solicita, com base no inciso II do art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados a constituição da já mencionada Comissão Especial do Projeto, que já havia sido criada

[...] por meio do Despacho ao Requerimento nº 1.113/2011, para discutir e dar parecer aos Projetos de Lei 7.420/2006, 1.680/2007, 4.886/2009, 247/2007, 600/2007, 1.256/2007, 413/2011, 450/2011 e, em especial, ao PL 8.039/2010, de autoria do Poder Executivo, todos com o objetivo de criar a **Lei de Responsabilidade Educacional**. (BRASIL, 2011i, p. 1, grifo do autor).

De acordo com o Deputado “A criação da citada lei **vem sendo objeto de cobrança da sociedade** e a retirada do tema da Responsabilidade Educacional da discussão do Plano Nacional de Educação, que vai definir as prioridades do setor para os próximos dez anos, prejudicou os avanços já conquistados.” Dessa forma, é requerido o apoio da Presidência da Câmara no atendimento do pleito, tendo em vista que, de acordo com Raul Henry, “[...] se trata de medida urgente e assunto de grande relevância para a educação brasileira.” (BRASIL, 2011i, p. 1-2, grifo nosso).

Em 24 de maio de 2011 é deferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o Requerimento 1732/2011, com a solicitação de reconstituição do PL 7420/2006 e de seus apensados (PLs. 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 1680/2007, 4886/2009, 8039/2010, 8042/2010, 413/2011 e 450/2011).

Em 21 de junho de 2011 temos registro de apresentação pelo Deputado Audifax (PSB-ES) ao Plenário, do Requerimento 2229/2011⁵⁸, solicitando “[...] instalação de Comissão Especial para discutir e dar parecer ao Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, e seus apensados [...]” (BRASIL, 2011j, p. 32076, grifo nosso), necessidade que ocorre

[...] em virtude de revisão do despacho inicial do Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, em 19/04/2011, que incluiu para análise de mérito as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Seguridade Social e Família e de Finanças e Tributação, ocasionando, por conseguinte, a necessidade de criação da Comissão Especial. (BRASIL, 2011j, p. 32076, grifo nosso).

Audifax assinala ainda no requerimento que

O debate sobre estas proposições é demanda pulsante de nossa sociedade e se concretiza em vista da lacuna quanto ao tema da Responsabilidade Educacional nas deliberações do Plano Nacional de Educação (Projeto de Lei nº 8.035, de 2010), que intenta definir as prioridades do setor para o decênio 2011-2020. (BRASIL, 2011j, p. 32076, grifo nosso).

⁵⁸ O requerimento 2229/2011 é datado de 21 de junho de 2011 e foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados no dia seguinte.

Nesse sentido, o Deputado considera o assunto como sendo de “[...] relevância nacional [...]” e requer o apoio da Presidência da Câmara “[...] para o atendimento prioritário do pleito supracitado.” (BRASIL, 2011j, p. 32076).

No dia 06 de julho de 2011, por um Ato da Presidência da Câmara dos Deputados⁵⁹ é criada a “[...] Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, da Sra. Professora Raquel Teixeira [...]”, que “[...] será composta de 25 (vinte e cinco) membros titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas, designados de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 33 do Regimento Interno.” (BRASIL, 2011k, n.p.).

Em 07 de outubro de 2011, temos o registro de solicitação de apensamento do PL 2417/2011⁶⁰ do Deputado Alex Canziani (PTB-PR) ao PL 7420/2006. O PL 2417/2011 “Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)” (BRASIL, 2011l, p. 56164).

Em 13 de outubro de 2011 temos registrado mais um Ato da Presidência, que “[...] decide constituir Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, da Sra. Professora Raquel Teixeira [...]” e, para tanto resolve designar os Deputados indicados pelas lideranças “[...] convocar os membros ora designados para a reunião de instalação e eleição, a realizar-se no dia 19 de outubro, quarta feira, às 09 horas, no Plenário 10 do Anexo II.” (BRASIL, 2011m, n.p.).

Em 19 de outubro de 2011 foi designado como relator da Comissão destinada a proferir parecer do PL 7420/2006, o Deputado Raul Henry (PMDB-PE). A referida Comissão recebe no dia seguinte o PL 7420/2006 juntamente com os Projetos de Lei apensados de números 600/2007, 1256/2007, 1680/2007, 4886/2009, 8042/2010, 8039/2010, 413/2011, 450/2011, 247/2007, 1747/2011, 1915/2011, 2417/2011.

No dia 21 de outubro de 2011 a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006 apresenta ao Presidente da Câmara, o requerimento nº 1/2011⁶¹, por meio do Deputado André Moura (PSC-SE). No documento, o Deputado solicita que

Nos termos do artigo 255 do RICD, [...] sejam convidados os Srs(a), Professora Raquel Teixeira (autora do PL 7420/2006, proposição principal), um representante do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação), um representante da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), um representante do MEC (Ministério da Educação), um representante do MPU (Ministério Público da União), um representante da UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas) e um representante do CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação),

⁵⁹ O referido ato é datado de 05 de julho de 2011.

⁶⁰ A publicação referente à referida solicitação de apensamento foi publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 11 de outubro de 2011.

⁶¹ O referido requerimento é datado de 19 de outubro de 2011.

para discutir sobre o tema “qualidade de educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”. (BRASIL, 2011n, n.p.).

Como podemos observar, nesse momento houve aparentemente a preocupação de que representantes de setores relacionados ao campo educacional fossem ouvidos.

Na mesma direção do Deputado André Moura (PSC-SE), o Deputado Waldenor Pereira (PT-BA), também ancorado no artigo 255 do RICD, em 25 de outubro apresenta os requerimentos de nºs 2/2011, 3/2011, 4/2011, 5/2011, 6/2011, 7/201, 8/2011 (BRASIL, 2011o, p, q r, s, t, u), que solicitam o convite de diferentes entidades para debater a Lei de Responsabilidade Educacional e o requerimento 9/2011, no qual solicita “[...] a realização de seminário na Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista - Bahia, visando discutir com a sociedade o PL 7.420/2006 [...]” (BRASIL, 2011v, n. p.).

Compreendemos ser de grande relevância destacar os requerimentos de números 2 a 8, ainda que de forma sintética, para que possamos verificar os interesses dos parlamentares com relação ao PL 7420/2006. Nesse sentido, elencamos abaixo os requerimentos e os convidados para o debate:

- Requerimento 2/2011: Roberto Franklin de Leão – Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE e Madalena Guasco Peixoto – Coordenadora da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – Contee (BRASIL, 2011o);
- Requerimento 3/2011: Maria Nilene Badeca da Costa - Presidenta do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed (BRASIL, 2011p);
- Requerimento 4/2011: João Coser Presidente da Frente Nacional dos Prefeitos – FNP (BRASIL, 2011q);
- Requerimento 5/2011: Fernando Haddad, Ministro da Educação – MEC (BRASIL, 2011r);
- Requerimento 6/2011: Carlos Augusto Abicalil, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC (BRASIL, 2011s);
- Requerimento 7/2011: Cleuza Rodrigues Repulho – Presidenta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime (BRASIL, 2011t);
- Requerimento 8/2011: Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva – Secretária de Educação Básica – SEB/MEC (BRASIL, 2011u);

No dia seguinte, há um registro do requerimento 10/2011 (BRASIL, 2011w) do mesmo Deputado, em que o parlamentar solicita nos mesmos moldes do requerimento 9/2011, um

seminário para discussão do PL 7420/2006 com a sociedade, mas dessa vez na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

É possível observar a intencionalidade de alguns deputados de discutir o referido PL com alguns setores da sociedade, entretanto, ainda não temos elementos suficientes para afirmar se essa intenção trouxe ou não elementos para o fortalecimento de uma concepção de qualidade educacional socialmente referenciada.

No dia 01 de novembro de 2011, o Deputado Raul Henry (PMDB-PE) apresenta o Requerimento 11/2011 (BRASIL, 2011x), solicitando, com base no artigo 255 do RICD

[...] a realização de audiência pública para instruir a matéria legislativa em trâmite nesta Comissão Especial com a presença de um representante da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) e de um representante do CNE (Conselho Nacional de Educação). (BRASIL, 2011x, n.p.).

Em 09 de novembro de 2011, o mesmo Deputado apresenta o Requerimento nº 12/2011 (BRASIL, 2011y) em que solicita “[...] a realização de audiência pública para instruir a matéria legislativa em trâmite [...]” naquela “[...] Comissão Especial [...]”. Os convidados eram os seguintes:

1. Richard Pae Kim, Juiz de Direito do Estado de São Paulo e representante do Conselho Técnico-Científico da ABMP (Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude);
2. Luiz Antônio Ferreira, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;
3. Malvina Tânia Tuttman, Presidenta do INEP;
4. Priscila Fonseca da Cruz, Diretora Executiva do Movimento Todos Pela Educação;
5. Fernando Luiz Abrúcio, Professor e Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas. (BRASIL, 2011y, n. p.).

No dia 10 de novembro de 2011 a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006 aprovou o requerimento 1/2011 do Deputado André Moura (PSC-SE), os requerimentos 2/2011, 3/2011, 4/2011, 5/2011, 6/2011, 7/2011, 9/2011 e 10/2011 de autoria do Deputado Waldenor Pereira (PT-BA) e os requerimentos 11/2011 e 12/2011 do Deputado Raul Henry (PMDB-PE).

No dia seguinte foi apresentado e deferido o Requerimento nº 3785/2011, em que o Deputado Newton Lima (PT-SP) solicita a Marco Maia, Presidente da Câmara, “[...] a prorrogação por cinco sessões, do prazo [da] Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006 [...]” (BRASIL, 2011z, n. p.).

Em 21 de novembro de 2011 foi apresentado o Requerimento 3813/2011 nos mesmos moldes do Requerimento nº 3785/2011, também pelo Deputado Newton Lima (PT-SP), em que

igualmente solicita “[...] a prorrogação por cinco sessões, do prazo [daquela] Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006 [...]” (BRASIL, 2011aa, n. p.), o qual possui registro de deferimento em 22 de novembro de 2011.

No dia 06 de dezembro de 2011, o Deputado Alex Canziani (PTB-PR) apresenta o Requerimento nº 3978/2011, solicitando “[...] o desapensamento do PL 2417/2011 do PL 7420/2006 que tramita na Comissão Especial instituída para dispor sobre o tema.”. O PL 2417/2011, em que o parlamentar se refere é de sua autoria e “[...] dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).” (BRASIL, 2011ab, n. p.). Esse requerimento foi indeferido em 20 de dezembro de 2011, tendo em vista que os PLs 7420/2006 e 2417/2011 tratam de matéria correlata.

No dia seguinte é apresentado o Requerimento nº 3985/2011, em que o Deputado Newton Lima solicita novamente “[...] a prorrogação por cinco sessões, do prazo desta Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006 [...]” (BRASIL, 2011ac, n. p.). Esse requerimento é deferido em 08 de dezembro de 2011.

Diante da exposição da movimentação do PL 7420/2006, é possível sintetizar os pontos que entendemos ser de relevância para nossas análises, no período compreendido entre 2006 e 2011. São eles:

- **Entre agosto de 2006 e agosto de 2007:** a proposta recebe apenas o parecer da Deputada Fátima Bezerra, que traz suas preocupações com o rendimento do sistema educacional brasileiro, no que tange aos problemas de abandono, fluxo e os resultados do PISA que apontam que a educação é de baixa qualidade. Essas questões servem de justificativa para deputada votar pela aprovação do PL 7420/2006; o parecer da Deputada é acatado integralmente pelo Deputado Gilmar Machado designado como relator; designação do Deputado Paulo Renato Souza como relator da Comissão de Finanças e Tributação; solicitação de apensamento do PL 1680/2007;
- **De agosto de 2007 até o mês de abril de 2009:** o PL 7420/2006 ficou parado;
- **De abril de 2009 até o final de 2010:** solicitação de apensamento do PL 4886/2009; designação de Luciana Genro como relatora da Comissão de Trabalho e Finanças (que não se manifestou); designação do Deputado Geraldinho como relator da Comissão de Trabalho e Finanças; apresentação do Parecer do Deputado Geraldinho sobre os PLs 7420/2006, 1680/2007 e 4886/2009, que destaca sobre a similaridade dos Projetos 7420/2006 e 1680/2007 e propõe a supressão do artigo 3º do PL 1680/2007 e dos artigos 5ºs dos Projetos de Lei 7420/2006 e 1680/2007, a dispensabilidade de análise do PL 4886/2009 por aquela comissão por não se tratar de matéria que implique em aumento

de despesas da União; designação da Deputada Luciana Genro novamente para Comissão de Finanças e Tributação, que traz um Parecer similar àquele elaborado pelo Deputado Geraldinho e considera que a matéria deve ser aprovada por ser de relevância social;

- **Início de 2011 até o final de 2011:** designação do Deputado Audifax como relator da Comissão de Finanças e Tributação; solicitação de apensamento do PL 413/2011; solicitação de tramitação conjunta dos PLs 7420/2006, 1680/2007, 4886/2009, 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 8039/2010, 413/2011 e 450/2011, por se tratarem de propostas correlatas; à partir de abril de 2011 o projeto passa a tramitar em regime de Prioridade; solicitação do Deputado Raul Henry ao Presidente da Câmara para atendimento do pleito, por considerar a temática urgente e relevante para a educação brasileira; instalação de Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006; solicitação de apensamento do PL 2417/2011 ao PL 7420/2006; designação do Deputado Raul Henry como relator da Comissão Especial; solicitação de diversos convidados para debate acerca da temática.

A partir da síntese dos movimentos ocorridos entre os anos de 2006 e 2011, é possível afirmar que a temática foi lançada no ano de 2006 e ficou “engavetada” por um longo período de tempo. Quando a responsabilidade educacional volta ao debate, ao PL 7420/2006 são apensados outros projetos que tratam de matérias correlatas. Além disso, a descrição acima permite-nos afirmar que quando as discussões em torno da responsabilidade educacional retornam, os projetos com temáticas correlatas passam a se movimentar em conjunto com PL 7420/2006 e inicia-se o processo (aparentemente) de busca pelo debate acerca do tema.

4.2.2 Os movimentos ocorridos entre 2012 e 2015

A solicitação de prorrogação de prazo por cinco sessões pelo Deputado Newton Lima é registrada diversas vezes, por meio das datas e requerimentos abaixo elencados:

- 13 de dezembro de 2011 - Requerimento 4035/2011 (BRASIL, 2011ad), deferido em 20 de dezembro de 2011;
- 07 de fevereiro de 2012 - Requerimento 4179/2012 (BRASIL, 2012a), deferido na mesma data;
- 27 de fevereiro de 2012 - Requerimento 4381/2012 (BRASIL, 2012b), deferido na mesma data;

- 19 de março de 2012 – Requerimento 4676/2012 (BRASIL, 2012c)⁶²;
- 26 de março de 2012 – Requerimento 4730/2012 (BRASIL, 2012d), deferido em 28 de março de 2012;
- 10 de abril de 2012 – Requerimento nº 4868/2012 (BRASIL, 2012e)⁶³.

Em 31 de maio de 2012 foi apresentado pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE) o Requerimento de nº 13/2012, no qual o parlamentar solicita que

[...] seja convidado para audiência pública com o objetivo de instruir a matéria legislativa em trâmite nesta Comissão Especial o Senador Cristovam Buarque, do Distrito Federal, Ex-Ministro da Educação, Ex-Reitor e Professor da Universidade de Brasília (UnB) e autor do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 144, de 2007, que “fixa as responsabilidades dos gestores públicos e das famílias quanto às garantias dos cidadãos em relação a seus direitos à educação escolar básica”. (BRASIL, 2012f, n. p.).

No sentido de subsidiar o debate acerca do PL 7420/2006, no dia 13 de junho de 2012, o Deputado Waldenor Pereira (PT-BA) apresenta o Requerimento nº 14, no qual solicita a realização de audiência pública para o debate e, para tanto, “[...] que sejam convidados as Ilm^{as} Sras. Francisca Batista da Silva, Presidente do FNCE - Forum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e Maria Ieda Nogueira, Presidente da UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.” (BRASIL, 2012g, n. p.).

Em 09 de julho de 2012 é registrado um movimento do PL 7420/2006 com o Requerimento nº do 15/2012 do Deputado Artur Bruno (PT-CE), em que o mesmo solicita a realização de um Encontro entre aquela Comissão Especial e a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para tratar de assuntos referentes à Lei de Responsabilidade Educacional. (BRASIL, 2012h).

A presença da pesquisadora Paula Louzano da Fundação Lemann é solicitada pelo Deputado Raul Henry (PMDB-PE), por meio do requerimento nº 16/2012, registrado no quadro de movimentação do PL 7420/2006 em 14 de novembro de 2012. (BRASIL, 2012i).

O mesmo Deputado solicita, em 19 de dezembro de 2012, a realização de audiência pública junto àquela Comissão Especial “[...] com a presença de Ricardo Paes de Barros, Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e Marcelo Neri, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).” (BRASIL, 2012j, n. p.), por meio do Requerimento nº 17/2012.⁶⁴

⁶² Não foi localizado entre os dados da Câmara dos Deputados, a data de deferimento ou indeferimento deste Requerimento.

⁶³ Não foi localizado entre os dados da Câmara dos Deputados, a data de deferimento ou indeferimento deste Requerimento.

⁶⁴ O referido Requerimento é datado de 18 de dezembro de 2012.

A movimentação do PL 7420/2006 no ano de 2013 é iniciada no dia 28 de fevereiro com o Requerimento nº 18/2013⁶⁵, do Deputado Raul Henry (PMDB-PE), em que o mesmo requer a realização de audiência pública na Comissão Especial

[...] com a presença dos seguintes convidados e representantes das seguintes entidades:

1. **ANPED** - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Dalila Andrade Oliveira);
2. **Anfop** - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação;
3. **Unicef** - Fundo das Nações Unidas para a Infância (Maria do Salete Silva – Coordenadora de Educação);
4. **Dra. Alessandra Gotti** – Autora do livro “Direitos Sociais” e defensora da implementação plena do princípio da proibição do retrocesso em políticas sociais.
5. **Francisco Soares** – Especialista em Avaliação Educacional
6. **Dra. Nina Ranieri** – Coordenadora da Cátedra Unesco de Direito Educacional e membro do conselho Estadual de Educação de São Paulo;
7. **Professor Nigel Brooke** – Professor da UFMG e membro da ABAVE;
8. **Cláudia Costin** – Secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro
9. **André Portella** – Fundação Getúlio Vargas (BRASIL, 2013a, n. p.).

No dia 04 de março de 2013, é registrado o Requerimento nº 20/2013⁶⁶, de autoria do Deputado Raul Henry (PMDB-PE) para que fosse “[...] convidado representante da Fundação Lemann para audiência pública com o objetivo de instruir matéria em discussão [...]” naquela Comissão Especial (BRASIL, 2013b, n. p.).

No dia 12 de março de 2013 são registrados os requerimentos de nºs 21/2013 (BRASIL, 2013c) e 22/2013 (BRASIL, 2013d), pelos Deputados Raul Henry (PMDB-PE) e Deputado Waldenor Pereira (PT-BA), respectivamente. Enquanto Raul Henry solicita que seja realizada “[...] audiência pública com a presença de Gustavo Ioshpe, economista, graduado em Ciência Política e Administração Estratégica pela Wharton School, na Universidade da Pensilvânia, e mestre em Economia internacional e Desenvolvimento econômico, pela Universidade Yale [...]” (BRASIL, 2013c, n. p.), Waldenor Pereira solicita audiência pública para discussão e que, para tanto, sejam convidados o Dr. Romeu Weliton Caputo - Secretário de Educação Básica - MEC e a Prof.^a Dr.^a Ivany Rodrigues Pino – Presidente do Centro de Estudos Educação & Sociedade – CEDES (BRASIL, 2013d).

No dia seguinte são registradas as seguintes aprovações:

⁶⁵ O referido Requerimento é datado de 27 de fevereiro de 2013.

⁶⁶ O referido Requerimento é datado de 28 de fevereiro de 2013.

- Requerimentos do Deputado Raul Henry com as seguintes solicitações: convite ao Senador Cristovam Buarque para audiência pública; realização de audiência pública, com a presença de Ricardo Paes de Barros (SAE) e Marcelo Neri (IPEA); realização de Seminário na Cidade do Recife – PE; realização de audiência pública com a presença da ANPED, Anfop, Unicef; Dra. Alessandra Gotti, Francisco Soares, Dra. Nina Ranieri, Professor Negel Brooke, Sra. Cláudia Costin e André Portella; convite ao representante da Fundação Lemann; realização de audiência pública com a presença de Gustavo Ioshpe;
- Requerimentos do Deputado Waldenor Pereira: solicitação de audiência pública com as Presidentes do FNCE e UNCME; solicitação de audiência pública com Dr. Romeu Weliton Caputo, Secretário de Educação Básica do MEC e Prof^a Dr^a Ivany Rodrigues Pino, Presidente do Centro de Estudos Educação & Sociedade;
- Requerimento do Deputado Artur Bruno, com a solicitação de realização de um Encontro entre a Comissão Especial e a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

No dia 09 de abril de 2013 é registrado o Requerimento nº 23/2013 do Deputado Raul Henry (PMDB-PE), que foi aprovado no dia seguinte. No documento o parlamentar solicita a realização de audiência pública com as seguintes presenças:

Ilona Becskeházy – Diretora de Qualidade da Educação da Fundação Lemann e especialista em Administração para organizações sem fins lucrativos pela Harvard Business School;

José Francisco Soares – Especialista em Sistemas de Avaliação, Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG e Coordenador do GAME (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais);

Claudio de Moura Castro - Professor e Doutor em Economia;

Simon Schwartzman - Cientista Político e Sociólogo, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade e Ex-Presidente do IBGE e Ex-Diretor para o Brasil do American Institutes for Research (AIR);

Maria Helena Guimarães de Castro – Socióloga, professora, Graduada e Mestre em Ciências Sociais, especialista em educação e professora de Ciência Política da UNICAMP. **Confederação Nacional dos Municípios** – CNM;

Instituto Rui Barbosa – Associação Civil de Pesquisas dos Tribunais de Contas Sala da Comissão, 09 de abril de 2013. (BRASIL, 2013e).

No dia 03 de maio de 2013 há o registro de que os Deputados Raul Henry (PMDB-PE) e Waldenor Pereira (PT-BA), por meio do Requerimento nº 24/2013⁶⁷, solicitam

[...] a realização de audiência pública com a presença de Paula Louzano, doutora em educação pela Universidade de Harvard e professora da USP, e de Daniel Cara, mestre

⁶⁷ O referido Requerimento é datado de 29 de abril de 2013.

em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. (BRASIL, 2013f, n. p.).

Em 14 de maio de 2013, o Deputado Raul Henry (PMDB-PE), por meio do Requerimento nº 25/2013, solicita a realização de Audiência pública junto à Comissão Especial

[...] com a presença da Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro, Claudia Costin, Ex-Ministra de Estado, Doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e Mestre em Economia Aplicada à Administração pela EAESP/FGV. (BRASIL, 2013g, n. p.).

Apenas no dia 02 de setembro de 2013 há registro de uma movimentação para que fosse apensado ao PL 7420/2006, o PL 6137/2013, que “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.” (BRASIL, 2013h, n. p.), de autoria do Deputado Keiko Ota.

No dia 11 de setembro de 2013 foram aprovados os requerimentos 24/2013 dos os Deputados Raul Henry (PMDB-PE) e Waldenor Pereira (PT-BA) e o Requerimento 25/2013 do Deputado Raul Henry (PMDB-PE), que como podemos observar, foi um pouco mais demorada do que em outros casos anteriormente mencionados.

A última movimentação do PL 7420/2006 no ano de 2013 é registrada no dia 12 de dezembro, quando da apresentação do parecer do relator, o Deputado Raul Henry acerca do PL 7420/2006 e seus apensados, os PLs nºs 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 1680/2007, 4886/2009, 8039/2010, 8042/2010, 413/2011, 450/2011, 1747/2011, 1915/2011, 2417/2011, 2604/2011, 3066/2011, 5519/2013, 5647/2013, 5907/2013 e 6137/2013.

Entendemos ser de suma importância destacar alguns pontos do relatório da Comissão, que traz de forma detalhada a temática de cada PL.

Num primeiro momento, o relatório aponta que o PL 7420/2006 e seus apensados, PL 413/ 2011, do Deputado Gastão Vieira e PL 450/2011, do Deputado Thiago Peixoto, abordam as seguintes questões:

1. Definição de fatores de padrão de qualidade da educação [...]
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 [...]
5. Suspensão das transferências da União.

6. Prazo de cinco anos para implantação. (BRASIL, 2013i, n. p.).

Do excerto acima exposto, entendemos ser de suma importância discutir alguns pontos, como é o caso do primeiro item, que trata da definição de padrão de qualidade educacional. Esse ponto é crucial para o debate, tendo em vista que corroboramos a ideia de que é necessário pensar acerca de que qualidade está se referindo e ainda da ideia sintetizada no relatório que relaciona esse padrão de qualidade a pontos de discussão tão relevantes, como:

[...] 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. (BRASIL, 2013i, n. p.).

Reitaramos nosso entendimento de que esses pontos são relevantes para pensarmos a qualidade educacional. Entretanto, compreendemos que o cumprimento destes fatores por si só não garante que a educação seja de qualidade, pois, como já mencionamos anteriormente, a qualidade da educação possui outros determinantes em sua composição.

Além da necessidade de discutir a concepção de qualidade que é almejada nos projetos apresentados, questionamos como seria possível pensar em ampliação da jornada escolar, se com a jornada atual a qualidade não está sendo alcançada.

O item de número 2 também possui grande relevância pelo fato de que as avaliações estão diretamente relacionadas ao discurso da qualidade no contexto neoliberal em que vivemos. Dessa forma, compreendemos que há necessidade de discussão quando o documento aponta que os PLs tratam da avaliação e que esta se relaciona a objetivos que devem ser cumpridos, como a obtenção de resultados “sempre” superiores, ou ainda, quando menciona a erradicação do “desempenho inaceitável”, alocando recursos, ou ainda, quando trata os casos que necessitariam, se ocorrer a cristalização ou regressão de resultados, de alocação específica de recursos.

Dessa forma, entendemos ser preocupante essa relação, tendo em vista que consideramos que a qualidade educacional não é constatada apenas pelas avaliações, e as avaliações não são capazes de por si só, de lograr melhoria à qualidade da educação.

O item de nº 3, que trata da transferência de recursos da União aos entes federados, condicionando esses recursos à melhoria de desempenho é alarmante e pode conduzir a política educacional a uma concepção mercadológica, sem se preocupar com diversos determinantes que influenciam os resultados das avaliações.

Atrelado aos itens 1, 2 e 3, temos o item 4 que caracteriza como crime de responsabilidade, infração político-administrativa ou ato de improbidade administrativa aqueles que não cumprirem o disposto na Lei e, agravado pelo item 5 que fecharia o ciclo, com a suspensão das transferências da União.

Acerca do PL 1680/2007 do Deputado Lelo Coimbra, o relatório menciona que o mesmo trata dos seguintes assuntos:

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.** (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

O PL 1680/2007 apresenta outros pontos que devem ser debatidos, como por exemplo, a ênfase dada às avaliações que, na visão do parlamentar, parecem ter o poder de melhorar por si só os resultados do desempenho dos estudantes. Nesse sentido, o item 2 faz uma relação entre a elevação dos resultados do rendimento dos testes padronizados e o padrão de qualidade, como se apenas os resultados das avaliações fossem capazes certificar a qualidade educacional.

Nesse ponto, cabe salientar que compreendemos que “Pontuação não é qualidade. Qualidade não é pontuação.” (CASASSUS, 2009, p. 74) e que “Medir propicia um dado, mas medir não é avaliar. Avaliar é pensar sobre o dado com vistas no futuro. Isso implica a existência de um processo interno de reflexão nas escolas [...]” (FREITAS et al., 2012, p. 48), a avaliação institucional, nível de avaliação educacional que será debatido mais à frente.

Entendemos ser pertinente trazer os Deveres do Estado para com a Educação, como apresentado no primeiro item. Entretanto, merece atenção quando são mencionadas as avaliações dos profissionais do magistério articuladas às progressões de carreira e, também quando o documento trata da formação continuada desses profissionais.

Essa preocupação se dá em virtude de estarmos em um contexto em que a concepção mercadológica que perpassa a forma de administrar o setor público da NGP, dá centralidade às avaliações em larga escala, e estes instrumentos passam a ter a função de controle do trabalho docente. Nesse sentido, é preocupante a ideia de avaliar e formar os profissionais do magistério, tendo como fundamento uma concepção de avaliação e qualidade educacional identificada com o mercado.

No que tange ao PL 1747/2011 da Deputada Teresa Surita, o relatório informa que a proposta dispõe sobre:

1. **Crítérios 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.** (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

O PL acima mencionado tem como preocupação central os procedimentos avaliativos com a construção dos índices e a obrigatoriedade de divulgação dos resultados, temática que perpassa a discussão acerca do Princípio da Publicidade, previsto no artigo 37 da CF/1988 e que deverá ser discutida com mais cuidado.

O PL 1915/2011, de autoria do Deputado Carlos Souza, de acordo com o documento, trata 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.** (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Mais uma vez é possível observar a centralidade das avaliações externas e a necessidade de divulgação do índice, mas, dessa vez, busca-se a visibilidade dessa divulgação, o que merece atenção assim como no caso do PL 1747/2011.

O relator assinala que o PL 2604/2011, do 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**. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Aparentemente as ideias constantes do PL supracitado caminham para uma direção mais participativa, tendo em vista que trata da Avaliação Institucional e do respeito à identidade das instituições escolares, o que representa um avanço em relação às outras propostas que foram expostas. Além disso, podemos observar a preocupação em contextualizar os resultados e divulgá-los com a intencionalidade de intervir pedagogicamente no problema.

O PL 3066/2011, do Deputado Romero Rodrigues trata, de acordo com o relatório, da divulgação do índice síntese do processo de avaliação do rendimento escolar na própria escola.

O PL 4886/2009 do 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 a 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**. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

A partir do excerto acima é possível afirmar que o PL 4886/2009 trata de assuntos polêmicos, como os padrões mínimos de qualidade e a perda do apoio da União pelos entes que não cumprirem esses padrões. Compreendemos que essa questão é bastante complexa, tendo em vista que se a instituição já não está conseguindo atingir o resultado esperado com os recursos que possui, ao retirá-los seria ainda mais difícil o alcance das metas.

No que tange aos PLs 247/2007, de autoria do Deputado Sandes Junior e 600/2007, de autoria do Deputado Carlos Abicalil, o relatório assinala que os mesmos tratam 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. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Os projetos acima sintetizados parecem ter caráter punitivo e regem acerca da penalização do professor ou gestor que não fizer a comunicação ao Conselho Tutelar no caso de faltas injustificadas de alunos, além da caracterização como improbidade administrativa aos casos em que não for aplicado o mínimo constitucional. Dentre as penalidades consta também a diminuição de transferências voluntárias.

O PL 1256/2007, do Deputado Marcos Montes objetiva “[...] 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.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Entendemos que é de suma importância o acompanhamento da vida escolar dos menores pelos seus responsáveis. Entretanto, além do debate acerca dessa responsabilidade, sabe-se que o Brasil é um país socialmente diversificado, de forma que várias famílias não dispõem nem mesmo de condições básicas de sobrevivência (por exemplo, moradia e alimentação), sendo difícil pensar na criminalização para garantir um direito, quando direitos fundamentais não foram garantidos.

Cabe ressaltar que não compreendemos que as responsabilidades não devam ser cumpridas, mas é preciso ponderar os casos em que os responsáveis pelos menores, já não tenham nem mesmo conseguido alimentar seus filhos, mas poderão ser criminalizados caso não acompanhem a vida escolar dos mesmos.

Além dessa problemática, no artigo 246 do Código Penal (Decreto-Lei 2848/1940) já está previsto o crime por abandono intelectual: “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar [...]”. A Pena prevista é: “[...] detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.” (BRASIL, 1940, n. p.)

Por sua vez, o PL 8042/2010 do Deputado Jovair Arantes, requer a alteração do Código Penal para “[...] penalizar quem deixar de prover, sem justa causa, a instrução de criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela.” (BRASIL, 2013i, n. p.). Essa alteração tem maior abrangência, tendo em vista que podem haver outros responsáveis pelo menor e não apenas os pais.

Dessa forma, ao PL 8042/2010 cabe a mesma observação que fizemos acerca do PL 1256/2007, ou seja, como penalizar se existem casos em que as famílias não possuem nem as condições mínimas de sobrevivência?

O PL 8039/2010 do Poder Executivo, modifica a Lei nº 7347/1985 “[...] 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.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Nesse sentido, o referido PL acrescenta à Lei 7347/1985 o artigo 3º A, que rege que

[...] Caberá **ação civil pública**⁶⁸ 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.** (BRASIL, 2010b, n. p., grifo nosso).

O parágrafo 1º do artigo 3º explicita que

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. (BRASIL, 2010b, n. p., grifo nosso).

Num primeiro momento, parece-nos razoável a proposta, tendo em vista que seu objetivo é a garantia do direito à educação, que seria efetivado mediante cumprimento das obrigações constitucionais, bem como da execução de instrumentos como convênios e termos de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios. Entretanto, questionamos a pretensão

⁶⁸ De acordo com Wald (1994, p. 75) a ação civil pública “[...] constitui uma inovação e uma conquista para a solução rápida e eficiente dos conflitos de interesses ensejando o acesso à justiça de todas as classes sociais.”

de uma lei, cuja compreensão é a de que se forem cumpridas as obrigações do arcabouço jurídico, de fato o direito à educação seria cumprido.

Nesse sentido, compreendemos que a escola está inserida em uma sociedade capitalista desigual e, sendo desigual, cada instituição terá suas especificidades, de forma que não é possível fazer a associação direta de que basta o cumprimento de certos requisitos constantes da lei que o direito será efetivado.

Dessa forma, entendemos que os atores escolares conhecem seus problemas e tem condições de avaliá-los para que possam dialogar com o poder central no sentido de apontar as reais necessidades da instituição, para que juntos possam buscar uma solução.

Ressaltamos ainda que o parágrafo 2º do PL 8039/2010 aponta que “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.” (BRASIL, 2010b, n. p., grifo nosso) que, aparentemente dá um caráter ameno à proposta, mas “amarra” as instituições escolares a convênios e compromissos que podem não ser passíveis de aplicabilidade.

O PL 2417/2011, de responsabilidade do Deputado Alex Canziani, de acordo com o relatório “[...] prevê prioridade de apoio da União para os Arranjos de Desenvolvimento da Educação; conceituação desses arranjos; elementos para ação coordenada”. (BRASIL, 2013i, n. p.).

O artigo 1º do PL 2417/2011 prevê que “A União estimulará e considerará, de modo prioritário, para efeitos da assistência técnica e financeira [...] os entes federados que se articularem em rede, sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) [...]”. O ADE é compreendido, de acordo com o artigo 2º da proposta como

[...] 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. (BRASIL, 2011ae, n. p.).

Para o desenvolvimento desse trabalho em rede, seriam articulados municípios e suas instituições públicas e privadas que tivessem interesse em melhorar a educação do território de abrangência. Os eixos considerados fundamentais para que sejam realizadas as ações coordenadas em ADE são, de acordo com o artigo 4º da proposta:

[...] 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. (BRASIL, 2011ae, n. p.)

Os eixos acima mencionados, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 4º devem ser desdobrados “[...] 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.” (BRASIL, 2011ae, n. p.).

Mais uma vez percebemos a tentativa de padronização que envolve diversos fatores, como a gestão, a formação dos profissionais do magistério e as práticas pedagógicas.

Dessa forma, compreendemos a importância do compartilhamento de dificuldades e avanços entre redes diferentes. Entretanto, não é possível alcançar uma qualidade socialmente referenciada a partir de padronizações, tendo em vista as diferenças existentes entre as instituições escolares.

O PL 5907/2013 da 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.” (BRASIL, 2013i, n. p.). Tal proposta aparentemente é relevante, tendo em vista o direito e a necessidade de alfabetização na educação de jovens e adultos.

O projeto de lei 5647/2013, de autoria da 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.” (BRASIL, 2013i, n. p.). A referida proposta segue a mesma direção dos PLs 247/2007 e 6137/2013 no que tange à obrigação da comunicação ao Conselho Tutelar, no caso de faltas injustificadas. Entretanto não possui caráter punitivo como os outros PLs, pois não prevê punição caso não seja realizada essa comunicação.

O PL nº 5519/2013 do Deputado Paulo Rubem Santiago, “[...] institui o sistema nacional de educação, oferecendo algumas normas para seus objetivos, organização e colaboração entre os entes federados.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Nesse ponto, cabe-nos ressaltar nossa compreensão acerca da imprescindibilidade de um sistema nacional de educação, que é definido por Saviani (2010, p. 381) como “[...] a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.”.

Nesse sentido, o sistema nacional de educação “[...] trata de unidade da variedade e não unidade da identidade.” (SAVIANI, 2010, p. 381). Dessa forma,

[...] contrariamente ao que por vezes se propaga, sistema não é 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 de suas respectivas especificidades. Isso significa que uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema quanto uma multiplicidade desarticulada.

O PL nº 6137/2013, de autoria da 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. (BRASIL, 2013i, n. p.).

É possível afirmar que as ideias do PL acima mencionado vão ao encontro das propostas constantes dos PLs 247/2007, 6137/2013 e 5647/2013.

De acordo com o relator, a leitura das propostas traz evidências da “[...] **diversidade de preocupações e entendimentos sobre o que é a ‘Responsabilidade Educacional’** [...]”, fazendo-se necessário “[...] buscar um consenso sobre sua conceituação.”. Nesse sentido, esclarece o relator que “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.” (BRASIL, 2013i, n. p. grifo nosso).

Dessa forma, foram realizadas, desde a instalação daquela Comissão (que ocorreu em outubro de 2011) até o mês de novembro de 2013 “[...] quinze reuniões, dentre as quais diversas audiências públicas [...]”, as quais se pronunciaram:

[...] 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. (BRASIL, 2013i, n. p.).

Após trazer o relatório, o Relator, Deputado Raul Henry, apresenta seu voto com a justificativa de que o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 aponta para que se tenha como diretriz

[...] 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. (BRASIL, 2013i, n. p.).

O trecho supracitado nos mostra que o relator se pauta no cumprimento do direito à educação para justificar a aprovação do PL 7420/2006.

Nesse sentido, o parlamentar assinala que, quando da discussão do PNE junto àquela Casa, foi mantida a estratégia da Meta 20 que prevê a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, segundo ele “[...] amplamente discutida com os diversos setores da sociedade, com os gestores da educação e com a comunidade educacional.”, sendo que “A audiência à representação de inúmeras entidades e especialistas [...], cumpriu o objetivo de aprofundar o debate.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Ao dar continuidade ao seu voto, o relator afirma ainda que

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.** (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Como era de se esperar, foi registrada que houve diversidade nas contribuições oferecidas pelos convidados, fato que Raul Henry soluciona ao afirmar que

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.** (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

O relator esclarece que a despeito das diferentes manifestações, a concepção de responsabilidade educacional adotada por aquela Comissão, deve estar relacionada à garantia da oferta da educação básica de qualidade pelos entes federados. A qualidade, por sua vez, deveria ser definida por meio de parâmetros mínimos no que diz respeito aos insumos indispensáveis e pela responsabilidade dos gestores públicos em assegurá-la.

Com relação aos insumos, o Deputado assinala que recursos são necessários, e que é fundamental “[...] 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 tanto, “[...] é indispensável a definição de procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros.” (BRASIL, 2013i, n. p.). Entretanto, ressalta o relator que

[...] a garantia da educação de **qualidade não se refere apenas a insumos**. Ela **se relaciona, substantivamente, com os resultados observados nas escolas**, com o que os alunos efetivamente aprendem. Qualquer dispositivo legal referente ao tema deve dispor sobre essa relação fundamental. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Raul Henry traz mais uma vez para o debate a temática da qualidade educacional e a relaciona com os resultados das escolas.

No que tange à responsabilização do agente público (governante), o relator assinala que “Cabe definir um quadro, um conjunto de condições para a ação que, se não executada, constituirá razão bastante para cobrança ao agente omissor.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Dessa maneira, o voto de Raul Henry traz a proposta de, a partir dos PLs mencionados no relatório, reunir

[...] 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**. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Como podemos observar, a proposta que perpassa o voto do Deputado está pautada na garantia do direito à educação de qualidade, que é relacionada às metas e à responsabilização dos gestores que não as cumprirem. O discurso aparente é que os entes federados receberiam “auxílio” e que se houvesse declínio na qualidade educacional, esses governantes devem ser responsabilizados.

No sentido do reconhecimento da diversidade educacional do país, o relator assinala ainda que “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.**” (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Outro ponto destacado pelo parlamentar é a “inquestionável” “[...] relevância social da oferta da educação de qualidade [...], um direito constitucional e um dever do Estado.” (BRASIL, 2013i, n. p.), ou seja, para ele,

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.** (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Depreendemos do excerto exposto, que o relatório se apoia na defesa da responsabilização por meio da inelegibilidade do gestor que não ofertar educação básica com o padrão de qualidade definido por Lei. Entretanto, a qualidade referida no relatório está relacionada a padrões numéricos, o que demonstra um caráter reducionista da concepção de qualidade educacional.

Raul Henry relata ainda que acerca da “[...] constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não há nada a obstar.” e, que

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”. (BRASIL, 2013i, n. p.).

Essa observação é bastante pertinente, tendo em vista que há um dispositivo legal em vigor que contradiz a proposta constante dos PLs 7420/2006, 1680/2006, 413/2011 e 450/2011, no que tange à penalização em virtude de os entes federados não gerirem adequadamente seus recursos. Nesse sentido, afirma o relator que “Esse espírito legal leva a ponderar a conveniência de adotar sanção dessa natureza no âmbito da própria legislação educacional.” e, “Por isso mesmo, o Substitutivo a seguir apresentado não considera essa possibilidade.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Destarte, ao expor suas justificativas, Raul Henry vota

[...] 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. (BRASIL, 2013i, n. p.).

O substitutivo ao PL 7420/2006, apresentado pelo relator “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.” (BRASIL, 2013i, n. p.).

Em seu Capítulo 1, o substitutivo rege que o padrão de qualidade na educação básica constante do artigo 206 da CF/1988 e do artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9394/1996),

[...] 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 [...];

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 excepcionalidades situações causadas por fatos da força maior** ou casos fortuitos. (BRASIL, 2013i, n.p.).

No artigo 1º da proposta de substitutivo é apresentada uma descrição dos atributos que contemplariam o padrão de qualidade exigido pela CF/1988 e pela LDBEN/1996, os quais entendemos ser de suma importância. Tal análise será realizada na próxima seção, quando da discussão da categoria “Qualidade”.

Os artigos 2º e 3º da proposta tratam do financiamento do padrão de qualidade. No artigo 2º, temos que

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. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Depreendemos da proposta constante do artigo 2º que, caso as receitas dos municípios, estados e Distrito Federal não sejam suficientes, a União exercerá sua função redistributiva e supletiva, mas para isso, é necessário que seja feito um relatório padronizado detalhado.

Essa proposta aparentemente traz uma disponibilidade da União em suplementar o que for necessário para o alcance dos atributos que contemplariam o padrão de qualidade constante da legislação em vigor. Entretanto, o artigo 3º rege que

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**. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Diante dessa proposta, questionamos: Quais critérios seriam utilizados para análise dos relatórios? Essa questão emerge pelo fato de que a liberação dos recursos está condicionada a essa análise. Questionamos ainda se o montante a ser liberado contemplaria as reais necessidades dos entes federados para cumprir o padrão de qualidade previsto.

O Capítulo 3 do substitutivo proposto rege acerca da responsabilização, tendo disposto em seu artigo 4º que

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**. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

É possível observar a relação de proporcionalidade entre o tempo de gestão do chefe do Poder Executivo e o tempo para cumprimento de metas, o que traz, aparentemente uma divisão justa de responsabilidades, de forma que um prefeito, por exemplo, não seria responsabilizado pelo não cumprimento de metas de outro. Apesar dessa aparente justiça, analisaremos o restante da proposta para que possamos analisá-la em sua totalidade.

O artigo 5º que rege que “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**.” (BRASIL, 2013i, n. p.,

grifo nosso), merece destaque, tendo em vista que o artigo 6º trata da alteração da Lei 7347/1985, que “Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências.” (BRASIL, 1985, n. p).

Com a proposta do Deputado Raul Henry, a Lei mencionada passaria a vigorar com o acréscimo do artigo 3ºA, com o seguinte texto:

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. (BRASIL, 2013i, n. p.).

Entendemos que na proposta existe a preocupação com a efetivação do direito à educação básica pública de qualidade. Entretanto, cabe ressaltar nossa preocupação com a concepção de qualidade que perpassa o referido documento, como podemos observar nos parágrafos 1º ao 5º do artigo 5º que dispõem que

§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. (BRASIL, 2013i, n. p., grifo nosso).

Depreende-se do exposto que, caso o gestor não cumpra as metas de qualidade estabelecidas, será responsabilizado, à exceção dos casos justificados.

Para dar fechamento ao substitutivo, o Capítulo 5 que trata das Disposições Gerais e Transitórias conta com o artigo 7º, que aponta que “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.” e com o artigo 8º que rege que a lei entraria em vigor na data de sua publicação.

Com a aceitação dessa proposta, os entes federados teriam o prazo de cinco anos para ofertar educação básica com o padrão de qualidade que enquadre nos moldes propostos no artigo 1º do projeto.

No dia 31 de março de 2014, a Coordenação de Comissões Permanentes, por meio da Diretora Kátia Regina Carmona (Memorando 32/2014), solicita ao Secretário Executivo a devolução do PL 5907/2013 (apensado ao PL 1680/2017) “Tendo em vista haver sido deferido o Requerimento nº 9764/14, da Sra. Iara Bernardi [...]” para garantia de “[...] que as ações sejam registradas pelo Sistema de Informações Legislativas – SILEG.” (BRASIL, 2014b, n. p.).

Registramos esse movimento apenas pelo fato de que houve solicitação de devolução de um dos PLs apensados ao de nº 7420/2006.

Depois dessa movimentação, apenas no ano seguinte o PL 7420/2006 e seus apensados tem um movimento registrado. Foi no dia 06 de fevereiro de 2015, por meio do Requerimento 62/2015 que o Deputado Thiago Peixoto solicitou o desarquivamento de várias proposições legislativas, dentre elas, do PL 7420/2006, tendo sido indeferido, porque não se encontrava arquivada. (BRASIL, 2015a).

No dia 05 de março de 2015, por meio do Requerimento 826/2015, o Deputado Bacelar (PTN-BA) solicita instalação de Comissão Especial para proferimento de parecer ao PL 7420/2006 e seus apensados PLs nº 247/2007, 600/2007; 1256/2007, 1680/2007, 4886/ 2009, 8039/2010, 8042/2010, 413/2011, 450/2011, 1747/2011, 1915/2011, 2417/2011, 2604/2011, 3066/2011, 5519/2013, 5647/2013, 5907/2013, 6137/2013. A justificativa era de que “O bloco de proposições no qual figura o Projeto de Lei n.º 7.420, de 2006, passou por processo de intensa discussão desde 2011, com a realização de uma série de audiências públicas.”, que o substitutivo elaborado pelo Deputado Raul Henry não havia sido votado e que “A proposição que figura como principal não foi arquivada, conforme despacho da Mesa, em 06 de fevereiro de 2015.” (BRASIL, 2015b, n. p.) Dessa forma, se fosse constituída a Comissão Especial seria concluído o trabalho que se encontrava, de acordo com Bacelar “em adiantado estágio de discussão”. (BRASIL, 2015b, n. p.)

Em 15 de março de 2015, Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados, por meio de um “Ato da Presidência”, “[...] decide criar Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006 [...] e apensados.” (BRASIL, 2015c, n. p.). A Comissão criada, de acordo com o documento, “[...] será composta de 26 (vinte e seis) membros titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas, designados de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 33 do Regimento Interno.” (BRASIL, 2015c, n. p.).

Em 29 de junho de 2015 a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006 recebe o referido projeto e seus apensados e designa o Deputado Bacelar (PTN-BA) como relator.

Na mesma data, o Deputado Izalci (PSDB/DF), solicita ao Presidente da Câmara, por meio do Requerimento de Audiência Pública nº 1/2015, “[...] Reunião de Audiência Pública para discussão acerca da criação da Lei de responsabilidade Educacional no País.”, tendo como convidados “[...] 1. Professora Raquel Teixeira – Ex-Deputada (PSDB/GO) e autora do PL 7420, de 2006; 2. Raul Henry – Ex-Deputado e Relator na Comissão Especial da Legislatura anterior; e 3. Mariza Abreu – Consultora da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).” (BRASIL, 2015d, n. p.). A justificativa do parlamentar era de que

O projeto de Lei 7420, de 2006, foi apresentado pela ex-deputada Professora Raquel Teixeira visando aprimorar a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. **O tema “responsabilização” na educação é complexo** e teve na sua tramitação 20 (vinte) apensados. **Na 52ª Legislatura (2003/2007), o PL 7420, de 2006 teve a Deputada Fátima Bezerra (PT/RN) como relatora e foi arquivado; na 53ª Legislatura (2007/2011), teve a Deputada Fátima Bezerra (PT/RN) e Dep. Gilmar Machado (PT/MG), como relatores e também foi arquivado; na 54ª foi objeto de Comissão Especial e teve como relator o Dep. Raul Henry (PMDB/PE) e em 12/12/2013, parecer favorável, não apreciado.** No Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2015, o prazo de aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional seria de 1 (um) ano, ou seja, até junho de 2015, data de instalação desta nova Comissão Especial [...]. Portanto, **precisamos conhecer a discussão já existente e avançar na aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, conforme previsão do PNE** que aponta também pela **aprovação de um novo sistema nacional de educação**, em regime de colaboração federal, estadual e municipais, na regulamentação do art. 23 da Constituição Federal. (BRASIL, 2015d, n. p.).

Podemos inferir do excerto acima, que a aprovação do PNE fez com que a discussão da responsabilidade educacional, que tinha conseguido ganhar legitimidade, ganhasse naquele momento a legalidade.

Cabe observar ainda que o Deputado Izalci fala no requerimento sobre um “novo sistema nacional de educação”, o que nos causa estranheza porque não temos um sistema

nacional de educação, o qual compreendemos ser imprescindível para caminhada em direção a uma educação de qualidade para todos.

No dia 1º de julho de 2015 a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006, por meio do Requerimento de Audiência Pública nº 2/2015, os Deputados Bacelar (PTN-BA) e Keiko Ota (PSB-SP) solicitam

[...] a realização de três audiências públicas para debater os projetos de lei em exame nesta Comissão Especial, ouvindo a contribuição dos convidados adiante relacionados.

1ª Audiência Pública – Gestores da Educação Pública

Representante do Ministério da Educação Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED

Representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME

Representante da Confederação Nacional de Municípios – CNM

Representante da Frente Nacional de Prefeitos – FNP

2ª Audiência Pública – Operadores do Direito e Especialistas da Academia

Representante do Ministério Público

Representante do Poder Judiciário

Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC

Professora Nina Ranieri – Universidade de São Paulo

Professor Célio da Cunha - Universidade Católica de Brasília

3ª Audiência Pública – Movimentos Sociais e Profissionais da Educação

Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE

Representante do Movimento Todos pela Educação

Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRASIL, 2015e, n. p.).

A justificativa para solicitação da referida audiência era a de que

A Comissão Especial que examinou anteriormente a matéria **realizou um numeroso, consistente e diversificado conjunto de audiências públicas. A retomada da análise das proposições** na presente Legislatura, contudo, **requer que a nova Comissão tome conhecimento de eventuais mudanças de posição**, em face dos cenários delineados no tempo de agora. No entanto, não cabe reproduzir integralmente todo o elenco de audiências. **Parece adequado ouvir alguns atores centrais**, como os **gestores da educação pública** nos diferentes níveis da Federação; as vertentes do **Ministério Público e do Poder Judiciário** vinculadas ao direito educacional; alguns **especialistas da área do Direito e da Educação**; a representação dos **profissionais da educação**; e **movimentos sociais** que, dia a dia, acompanham a evolução da educação brasileira. Estas as razões que inspiram o presente requerimento e as audiências públicas nele propostas. (BRASIL, 2015e, n. p., grifo nosso).

O argumento dos deputados estava pautado na necessidade de atualização do debate e da participação de outros atores que poderiam contribuir com as discussões acerca da matéria.

No dia 04 de agosto de 2015 é apresentado o Requerimento nº 4/2015 da Deputada Keiko Ota (PSB-SP), que solicita no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.420/06 e apensados “[...] a constituição de uma Comitativa para a realização de visita *in locu*, na Fundação CASA de São Paulo, a fim de conhecer a implementação das diretrizes e políticas educacionais da instituição.”, sob a justificativa de que “A educação, como um dos centros de formação do ser humano, é de grande importância para os adolescentes da Fundação CASA.” e de que aqueles “[...] jovens precisam de uma oportunidade e uma delas é por meio da educação.” (BRASIL, 2015f, n. p.).

Esse requerimento, que aparentemente tenta trazer para o debate o processo formativo da Fundação Casa foi aprovado no dia seguinte.

No dia 11 de agosto de 2015, a Deputada Gorete Pereira (PR-CE), solicita por meio do Requerimento nº 5/2015, a realização de Seminário daquela Comissão Especial

[...] no Estado do Ceará, a fim de debater os projetos de lei em exame sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos, com a participação de membros da Assembleia Legislativa, do Governo do Estado, de representantes de entidades educacionais e de entidades de representação da sociedade civil. (BRASIL, 2015g, n. p.).

No mesmo teor do Requerimento anterior, em 18 de agosto de 2015, o Deputado Bacelar (PTN-BA), apresenta o Requerimento nº 6/2015 a realização de um seminário daquela Comissão Especial, mas, dessa vez, no Estado da Bahia. (BRASIL, 2015h).

Os dois Requerimentos não especificam os convidados para o debate e foram aprovados em 19 de agosto de 2015.

No dia 08 de setembro de 2015, o Requerimento nº 7/2015 foi apresentado pelo Deputado Bacelar, que solicita

[...] a realização de audiência pública para debater os projetos de lei em exame nesta Comissão Especial, sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, ouvindo a contribuição dos representantes; do **Tribunal de Contas da União** (TCU), **Controladoria-Geral da União** (CGU), Claudia Costin – **Diretora do Banco Mundial**, Francisco Soares – **Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais** (INEP) e Ricardo Henriques – **Superintendente Executivo do Instituto UNIBANCO**. (BRASIL, 2015i, grifo nosso).

Aqui podemos observar a inserção de atores privados no debate acerca da qualidade da educação básica e da responsabilidade dos gestores públicos.

Em 24 de setembro de 2015 é apensado o PL 2971/2015 do Deputado Rogério Rosso que foi apresentado em 11 de setembro daquele ano e trata da responsabilidade na gestão educacional. (BRASIL, 2015j).

No dia 29 de outubro de 2015, o Deputado Bacelar (PTN-BA), então relator da Comissão Especial, apresenta seu parecer acerca do PL 7420/2006 e seus apensados PLs nºs 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 1680/2007, 4886/2009, 8039/2010, 8042/2010, 413/2011, 450/2011, 2417/2011, 5519/2013, 5647/2013, 6137/2013, 51/2015, 89/2015, 925/2015 e 2971/2015.

Na mesma direção do relatório apresentado pelo Deputado Raul Henry em 12 de dezembro de 2013 que à época era relator da Comissão, Bacelar agrupa ao PL 7420/2006, os apensados 413/2011 e 450/2011 e afirma que ambos

[...] 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.** (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Como já apontamos quando expusemos o parecer do Deputado Raul Henry, entendemos que é de grande relevância a discussão acerca dos fatores apontados no item 1, os quais são imprescindíveis e refletem na qualidade educacional.

Da mesma forma, reiteramos a relevância e necessidade do debate da pauta contida no item 2, dada centralidade que assumem as avaliações no contexto neoliberal e a concepção de qualidade relacionada a esses instrumentos. Essa pretensa qualidade está relacionada a objetivos que devem ser cumpridos, chegando a resultados “sempre superiores”, com erradicação do “desempenho inaceitável”, o que, como já dito outrora, nos causa preocupação

por compreendermos que bons resultados nas avaliações periódicas, por si só, não trazem melhoria da qualidade educacional.

Reiteramos ainda nosso posicionamento no que tange à preocupação com os itens de nºs 3, que condiciona a transferência de recursos à melhoria da qualidade educacional, ignorando os determinantes internos e externos desta e conduzindo a educação a uma concepção mercadológica, e de nº 4, que faz o fechamento do ciclo, caracterizando como crime de responsabilidade, infração político-administrativa ou ato de improbidade administrativa aqueles que não cumprirem o disposto na legislação.

O PL 1680/2007, de autoria do Deputado Lelo Coimbra, é sintetizado por Bacelar nos mesmos moldes que havia sido feito por Raul Henry. Dessa forma, o antigo e o atual relatores pontuaram acerca dos deveres do Estado para com a Educação, do padrão de qualidade (relacionada à elevação do rendimento nos testes padronizados), o apoio da União ao estudante do ensino superior e a caracterização como crime de responsabilidade, infração político-administrativa ou ato de improbidade administrativa, caso não seja cumprido o direito à educação (BRASIL, 2015k, n. p.).

Nesse sentido, a síntese feita por Bacelar, da mesma forma que a realizada por Raul Henry, revela que o PL 1680/2007 dá ênfase às avaliações que, por si só, teriam o poder de melhorar os resultados do desempenho dos estudantes, sendo as avaliações, capazes de certificar a qualidade educacional.

Os Deveres do Estado para com a Educação, também destacados na leitura que Bacelar faz do referido PL, merecem atenção tendo em vista que, como já mencionamos, traz as avaliações dos profissionais do magistério articuladas às progressões de carreira e quando o documento trata da formação continuada desses profissionais.

Entendemos ser preocupante esse entendimento, em virtude da centralidade que as avaliações ganham no contexto da NGP, quando esses instrumentos passam a ter a função de controlar o trabalho docente. Destarte, é necessário refletir acerca da ideia de avaliar e formar os profissionais do magistério, tendo como fundamento uma concepção de avaliação e qualidade educacional identificada com o mercado.

Depois de sintetizar o PL 1680/2007, o relator sintetiza em seu relatório o PL 2971/2015 do Deputado Rogério Rosso que, de acordo com o relator, prevê:

1. A **responsabilidade na gestão educacional mediante a garantia de padrões de qualidade**, aplicação de recursos, **cumprimento de metas e responsabilização do gestor público.**
2. **Condicionamento de recebimento de recursos do Fundeb ao cumprimento de padrões de qualidade.**

3. **Aferição da melhoria da qualidade por meio** do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

4. **Avaliação sistêmica da rede escolar e de sua gestão**, com controle social.

5. Caracterização do **não cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação**, proporcionalmente ao tempo de duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, como **crime de responsabilidade**.

6. Caracterização do **uso inadequado ou indevido de recursos materiais e financeiros** como **ato de improbidade administrativa**.

7. **Financiamento complementar da União quando o ente federado comprovar que não tem condições financeiras de prover os padrões de qualidade**. (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Depreendemos do exposto que a preocupação do Deputado Rogério Rosso com a garantia do direito à educação pode provocar desdobramentos que entendemos não serem adequados quando se trata de educação pública, de forma que faremos alguns apontamentos.

Num primeiro momento destacamos que no 1º item da síntese do PL 2971/2015, a qualidade educacional é reduzida ao cumprimento de metas que, se não forem atingidas, acarretará na responsabilização do gestor público. O recebimento de recursos do Fundeb, por sua vez, é condicionado ao cumprimento dos padrões de qualidade, conforme mencionado no item 2, sendo a melhoria da qualidade, aferida por meio do IDEB, conforme sintetizado no item 3.

Dessa forma, no referido PL, as avaliações são enfatizadas (item 4) como forma de controle do padrão de qualidade proposto e o não cumprimento das metas previstas no PNE seria caracterizado como crime de responsabilidade, conforme sintetizado no item 5. A utilização indevida de recursos materiais e financeiros seria, por sua vez, caracterizada como ato improbidade administrativa (item 6).

Importante mencionar ainda que, caso o ente federado não tenha condições financeiras de prover os padrões de qualidade, há a previsão de financiamento da União. Entretanto, em sua síntese, o Deputado Bacelar não menciona se o referido PL rege acerca da forma como seria realizada essa comprovação e quais os critérios utilizados para análise da solicitação.

O PL 4886/2009 do Deputado Lincoln Portela é sintetizado por Bacelar de forma idêntica à síntese que já havia sido realizada pelo antigo relator (Raul Henry). Como já pontuado anteriormente, o referido PL trata da alteração dos artigos 74 e 75 da LDB, que se referem a “[...] padrões mínimos de qualidade e cálculo do respectivo custo mínimo, anualmente pela União, por etapa e modalidade, considerando as variações regionais de custos.”, objetivando “[...] torná-los aplicáveis a toda à educação básica e não apenas ao ensino fundamental.” (BRASIL, 2015k, n. p.). Além disso, a proposta trata de padrões mínimos relacionados a: “[...]”

disponibilidade de pessoal, por tipo e tamanho de escola; localização, construção, infraestrutura escolar e disponibilidade de recursos materiais e equipamentos.” e da “Ação supletiva e redistributiva da União para corrigir distorções; capacidade de atendimento de cada ente federado.”, sendo que se “[...] não oferecerem vagas de acordo com sua capacidade de atendimento [...]” e “[...] não assegurarem o cumprimento dos padrões mínimos [...]”, “[...] Perdem o apoio da União [...]”.(BRASIL, 2015k, n. p.).

Como já expusemos na ocasião em que trouxemos a síntese de Raul Henry acerca dessa proposta, reafirmamos nossa compreensão de que a mesma passa por temáticas polêmicas que merecem atenção, como o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e a perda do apoio da União pelos entes que não cumprirem esses padrões.

O PL 247/2007 do Deputado Sandes Junior é agrupado ao PL 600/2007 do Deputado Deputado Carlos Abicalil e sintetizado de forma idêntica àquela feita por Raul Henry. Ambos tratam de alterações em diversas Leis no sentido de penalizar professores e gestores que não comunicarem as faltas injustificadas e reiteradas ao Conselho Tutelar, bem como os pais ou responsáveis que não matriculem seus filhos no ensino obrigatório. Além disso, os referidos PLs objetivam: a) caracterizar como improbidade administrativa a não aplicação do mínimo constitucional em MDE e a ordenação indevida de recursos; b) alterar a LDB/1996 para “[...] estender a matrícula obrigatória e os programas suplementares para o ensino médio [...]”; c) propor “[...] Alterações na Lei nº 9.424, de 1996 [...]” que, como dito no parecer, “[...] embora matéria vencida, pretendia assegurar o acesso dos Conselhos do FUNDEF a informações da administração pública dos recursos.” e d) tratar das penalizações que seriam pautadas em “[...] redução de transferências voluntárias; caracterização como improbidade administrativa.” (BRASIL, 2015k, n. p.).

O projeto de lei nº 1256/2007 do Deputado Marcos Montes, que possui o objetivo de alterar o art. 6º da LDB/1996 também é sintetizado por Bacelar de forma idêntica àquela realizada por Raul Henry. O acompanhamento da vida escolar dos menores por seus responsáveis é pauta do referido PL e nos causa preocupação diante das diferenças sociais existentes em nosso país.

Dessa forma, compreendemos que o debate acerca da responsabilidade deve existir, mas, concomitantemente, reiteramos que deve haver uma discussão acerca da possível criminalização de pessoas que não foram contempladas nem mesmo com os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal/1988, quais sejam “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta

Constituição.” (BRASIL, 1988, n. p.). Dessa forma, reiteramos nossa questão: Como criminalizar pessoas as quais não tiveram garantidas as condições mínimas de sobrevivência? Além disso, como já apontamos anteriormente, o artigo 246 do Código Penal (Decreto-Lei 2848/1940), já prevê o crime por abandono intelectual: “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar [...]”. A Pena prevista é: “[...] detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.” (BRASIL, 1940, n. p.).

Na mesma direção, o PL 8042/2010 do Deputado Jovair Arantes, como já apontado por Raul Henry traz a proposta de alteração do Código Penal, ampliando a responsabilização por abandono intelectual para os responsáveis pelo menor, tendo em vista que a Lei trata apenas da responsabilização dos pais. (BRASIL, 2015k, n. p.).

Também de forma idêntica à síntese feita por Raul Henry, Bacelar descreve o PL 8039/2010, que propõe a alteração da Lei 7347/1985, com a finalidade de caracterizar “[...] 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.**” (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Como já mencionamos anteriormente, nessa proposta a responsabilização aparentemente possui um caráter mais brando por não estar associada ao cumprimento de metas pré-estabelecidas. Entretanto, compreendemos que é necessário analisar como todas as propostas foram consideradas na composição do substitutivo.

O PL 2417/2011, de autoria do Deputado Alex Canziani também é sintetizado por Bacelar de forma idêntica à síntese feita por Raul Henry e “[...] prevê prioridade de apoio da União para os Arranjos de Desenvolvimento da Educação; conceituação desses arranjos; elementos para ação coordenada.” (BRASIL, 2015k, n. p.). A referida proposta, como já mencionamos anteriormente é pautada na padronização que envolve fatores como a gestão, a formação dos profissionais do magistério e as práticas pedagógicas.

O PL 5647/2013 (de responsabilidade da Deputada Rosane Ferreira), analisado pelo antigo relator de forma separada, agora é agrupado por Bacelar juntamente com os PLs 51/2015, de autoria da Deputada Carmen Zanotto e 89/2015, de autoria do Deputado Adail Carneiro.

De acordo com Bacelar,

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. **Os projetos de lei nº 51, de 2015** (Deputada Carmen Zanotto) e **nº 89, de 2015** (Deputado Adail Carneiro)

alteram a mesma lei para obrigar os dirigentes de instituições de educação pré-escolar a notificar as faltas frequentes e sinais de maus tratos envolvendo seus alunos. (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Dessa forma, as três propostas objetivam a alteração da mesma Lei, sendo a primeira com relação à comunicação de faltas injustificadas ao Conselho Tutelar e as duas últimas, além da problemática que envolve as faltas, trata da notificação de sinais de maus tratos dos alunos (BRASIL, 2015K, n. p.).

Em seguida é sintetizado o PL 925/2015 do Deputado Jefferson Campos que, de acordo com Bacelar, “[...] tem finalidade similar, mas se volta para obrigação dos estabelecimentos de ensino, de cuidados e de recreação, em registrar, diariamente, por comunicação direta aos responsáveis, a ausência das crianças de zero a 10 anos.”. (BRASIL, 2015K, n. p.).

Aparentemente a referida proposta tem um cunho mais participativo, pois dá a possibilidade de diálogo com os responsáveis pelos menores, antes de encaminhamento a outros órgãos.

Um importante PL que já havia sido sintetizado por Raul Henry e que agora é trazido por Bacelar é o de nº 5519/2013, que institui o Sistema Nacional de Educação. Nesse sentido, reiteramos que coadunamos com as ideias de Saviani (2010) no que tange à imprescindibilidade do Sistema Nacional de Educação para que seja assegurada a qualidade educacional.

O último projeto sintetizado por Bacelar é o 6137/2013, de autoria da Deputada Keiko Ota. A referida proposta, como já dito anteriormente por Raul Henry, objetiva a alteração do inciso VIII, artigo 12 da LDB/1996

[...] 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. (BRASIL, 2015k, n. p.).

É possível afirmar que o PL 6137/2013 trata de um maior controle da frequência dos alunos, por meio de notificação ao Conselho Tutelar, do Juiz da Comarca e do Ministério Público.

Assim como Raul Henry, Bacelar afirma que os PLs apensados ao PL 7420/2006 possuem objetivos diferentes, o que evidencia “[...] a diversidade de preocupações e entendimentos sobre o que é a ‘Responsabilidade Educacional’”, impondo-se a busca por “[...] um consenso sobre sua conceituação.”, o que, de acordo com o relator, teria norteado os trabalhos daquela Comissão, “[...] que realizou inúmeras audiências públicas, com o objetivo de colher as posições de entidades e de especialistas.” (BRASIL, 2015K, n. p.).

Nesse sentido, o Deputado apresenta toda movimentação do debate e afirma que:

A matéria vem sendo discutida de longa data. A **primeira Comissão Especial**, constituída em **2011, sob a Presidência do Deputado Waldenor Pereira e tendo como Relator o Deputado Raul Henry**, realizou diversas audiências públicas, ao longo dos anos de 2012 e 2013, nas quais se pronunciaram: a Professora RAQUEL TEIXEIRA, autora da proposição principal; a Profa. MARTA VANELLI, Secretária-Geral da CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; a Profa. MADALENA GUASCO PEIXOTO, Coordenadora-Geral da CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino; 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, Vicepresidente 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. (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

A partir das discussões envolvendo todas as entidades acima mencionadas, em dezembro de 2013 Raul Henry, relator à época, “[...] apresentou seu parecer, com Substitutivo, que não chegou a ser apreciado.” (BRASIL, 2015k, n. p.).

Bacelar dá continuidade ao seu relatório, apontando que em março de 2015 foi constituída nova Comissão Especial, que realizou mais audiências públicas e dois seminários (em Salvador e em São Paulo), com a finalidade de “[...] verificar a manutenção ou modificação dos posicionamentos institucionais recolhidos, bem como colher o pronunciamento de novos atores que poderiam contribuir para o enriquecimento dos debates.” (BRASIL, 2015K, n. p.).

Dentre os ouvidos estão

Sr. BINHO MARQUES, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação - MEC; Prof. ROSSIÉLI SOARES DA SILVA, Secretário de Educação e da Qualidade de Ensino do Amazonas, representando o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED; Prof. ALESSIO COSTA LIMA, Secretário de Educação de Tabuleiro do Norte/CE, representando a UNDIME; Sra. MARIZA ABREU, consultora na Área de Educação da Confederação Nacional de Municípios - CNM; Profa. LEIDA ALVES TAVARES - Secretária de Educação de Ipatinga/MG, representando a Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Sr. RAUL HENRY, Vice-Governador de Pernambuco e Relator da Comissão Especial na 54ª Legislatura; Deputado WALDENOR PEREIRA, Presidente da Comissão Especial na 54ª Legislatura; Sra. HELENA B. NADER, Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; Sr. DANIEL CARA, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Dra. ALESSANDRA GOTTI, Sócia-efetiva do Movimento Todos pela Educação; Prof. JOÃO BATISTA OLIVEIRA, do Instituto Alfa e Beto; Dr. RICHARD PAE KIM, Juiz de Direito/SP e Juiz Auxiliar de Gabinete no STF; Profa. MARTA VANELLI, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; Prof. CARLOS RÁTIS, da Universidade Federal da Bahia; Dra. MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO, Procuradora da República no Rio de Janeiro; Ministro SÉRGIO LUIZ KUKINA, do Superior Tribunal de Justiça; Prof. CÉLIO DA CUNHA, da Universidade Católica de Brasília; Dr. JOÃO PAULO FAUSTINONI E SILVA, Ministério Público do Estado de São Paulo; Profa. MARIALBA DA GLÓRIA GARCIA CARNEIRO, Presidente da Undime/SP; Profa. MARISA FORTUNATO, Superintendente Pedagógica da Fundação Casa; Prof. FRANCISCO EDSON, do Instituto Ives Ota; Prof. DENYS MUNHOZ MARSIGLIA, Diretor da Escola Estadual Alvin Bittencourt ; DEPUTADA RENATA ABREU, integrante da Comissão Especial; Sr. ALÍPIO DIAS DOS SANTOS NETO, Diretor de Fiscalização da Educação e Cultura no Tribunal de Contas da União; Prof. FRANCISCO SOARES, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP; Sra. LILIANE DE PAIVA NASCIMENTO, Coordenadora-Geral Substituta de Auditoria da Área de Educação na Controladoria-Geral da União; Prof. HELENO MANOEL GOMES DE ARAÚJO, Coordenador do Fórum Nacional de Educação; Profa. GELCIVÂNIA MOTA SILVA, Presidente da Seccional Baiana da União dos Dirigentes Municipais em Educação - Undime-BA; Dr. FÁBIO CONRADO LOULA, da Procuradoria da República no Estado da Bahia; Dra. MARIA PILAR MARQUEIRA MENEZES, do Ministério Público do Estado da Bahia; Sra. MARIA THEREZA OLIVA MARCILIO, da ONG Avante; e Sr. RUI OLIVEIRA, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Esse é o relatório das principais atividades desenvolvidas pela Comissão. (BRASIL, 2015k, n.p.).

É possível afirmar que assim como na primeira Comissão, que tinha o Deputado Raul Henry como relator, a segunda Comissão também trouxe diferentes atores para o debate acerca da responsabilidade educacional.

Findo o relatório, Bacelar, ao trazer seu voto, afirma que os trabalhos daquela Comissão “[...] devem se inserir no contexto mais amplo em que a questão da responsabilidade educacional está posta.”, sendo necessário cumprir o que dispõe PNE/2014, que, em sua estratégia 20.11 prevê que deverá ser aprovada a Lei de Responsabilidade Educacional no prazo de um ano, que deve assegurar “[...] padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais” (BRASIL, 2015k, n. p.).

Nesse sentido, Bacelar afirma que “O prazo já está vencido, mas o imperativo permanece.” e que “Não se trata apenas de dar cumprimento a um dispositivo presente em lei,

mas, sobretudo, de estabelecer um **importante marco para afirmar a política educacional como política de Estado.**” (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

O objetivo de ouvir várias entidades e especialistas, de acordo com o relator foi de “[...] aprofundar o debate, de evidenciar posições e reunir novas sugestões.”. As contribuições ofertadas, de acordo com Bacelar, “[...] foram diversificadas, mas, **em geral, ressaltaram a relevância da garantia da educação de qualidade e da responsabilidade dos gestores em promovê-la.**” (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Diante da diversidade das manifestações, o relator destaca algumas “linhas mestras” que entende ser relevantes para o debate. São elas:

- a) **a adequada conceituação de responsabilidade educacional requer sua articulação** com a clara **delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica** (etapas e modalidades) **entre os entes federados e entre o Estado e as famílias;**
- b) para tanto, **é necessário identificar os requisitos fundamentais para a educação de qualidade, definindo os seus parâmetros mínimos de qualidade**, em termos de insumos indispensáveis e da **responsabilidade dos gestores públicos** em assegurar a sua disponibilidade;
- c) **o provimento de insumos requer recursos financeiros.** É fundamental, portanto, determinar os custos correspondentes a esses parâmetros de qualidade e a capacidade de atendimento de cada ente federado, considerando seus recursos financeiros, próprios e recebidos em transferências, e suas responsabilidades na oferta da educação escolar. Para isso, é indispensável a definição de procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros. **O referencial adotado deve ser o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, presente no Plano Nacional de Educação;
- d) **a evidência da qualidade** e do avanço na garantia da educação em nível a que tem direito a cidadania brasileira **pode ser conceituada de diferentes formas.** Ela se relaciona, porém, com um **eixo central: o que os alunos efetivamente aprendem na escola.**
- e) **a implementação de políticas públicas educacionais comprometidas com a melhoria e que não permitam retrocessos na garantia de direitos fundamentais, como é o direito à educação de qualidade, é responsabilidade do agente público, isto é, o governante.** A omissão em relação a esses compromissos não pode passar em branco. Cabe, pois, estabelecer um quadro, um conjunto de condições para a ação que, se não executada, constituirá razão bastante para cobrança ao agente omissor. (BRASIL, 2015k, n. p.).

Acerca dos apontamentos do Deputado Bacelar, primeiramente, corroboramos a ideia de que é necessária a articulação entre os entes federados e entre o Estado e as famílias, para que seja construído o conceito de responsabilidade educacional, com a delimitação dessa responsabilidade no que tange às etapas e modalidades. Concordamos ainda, no que tange à necessidade de identificação do que seriam os requisitos para uma educação de qualidade, entretanto, quanto aos parâmetros mínimos de qualidade, é necessário investigar o conceito que sustenta a proposta apresentada pelo o parlamentar.

Acerca do item c, é fato que são necessários recursos financeiros para o provimento de insumos e que o referencial adotado deve ser o CAQ. Entretanto, é primordial a investigação acerca de quais seriam os parâmetros de qualidade a serem adotados para referendar a distribuição dos recursos.

Por sua vez, a evidência da qualidade, de acordo com o Deputado, pode ser definida de maneiras diferentes, mas está relacionada com a aprendizagem efetiva na escola. Esse ponto é bastante preocupante, tendo em vista que essa linha de pensamento acaba por levar à centralização das avaliações em larga escala, que verificariam essa qualidade.

No que tange ao item e, também corroboramos as ideias de que as políticas públicas educacionais devem se comprometer com a melhoria, que não sejam permitidos retrocessos na garantia do direito à educação de qualidade e que os agentes devem cumprir suas responsabilidades. Entretanto, questionamos: Como se daria o cumprimento do direito à educação de qualidade? Qual a concepção de qualidade adotada? Quais são as condições ofertadas para cumprimento dessa responsabilidade?

Depois de apresentar as “linhas mestras” consideradas relevantes para o debate, Bacelar afirma que

[...] faz sentido reunir, em um Substitutivo, as diversas propostas que os projetos de lei em análise nesta Comissão apresentam com relação aos seguintes temas:

- 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 e do respectivo Plano local 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) responsabilização do agente público, isto é, do governante, em caso de que, havendo disponibilidade de meios e condições necessárias e sem intercorrências fortuitas, ocorrer retrocesso nos padrões de acesso e qualidade à educação básica. (BRASIL, 2015k, n. p.).

Dessa forma, o relator aponta:

- A inquestionável relevância da oferta da educação de qualidade e a inadmissibilidade do retrocesso devido à omissão da gestão pública (BRASIL, 2015k);
- Que não há nada a obstar com relação à constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira dos PLs (BRASIL, 2015k);

- Ressalva com relação ao disposto no artigo 5º dos PLs 7420/2006, 1680/2007, 413/2011 e 450/2011, que trata “[...] 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.” (BRASIL, 2015k, n. p.). Esse apontamento é justificado por Bacelar, tendo em vista que confronta com a Lei Complementar 101/2000.

Diante de seus apontamentos, Bacelar vota

[...] 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 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; e nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; e nº 2.971, de 2015, na forma do Substitutivo anexo. (BRASIL, 2015k, n. p.).

O substitutivo apresentado pelo relator, o qual nomeamos de Substitutivo 2 destina o Capítulo I à definição de responsabilidade educacional, afirmando no artigo 1º que a referida proposta dá cumprimento à Estratégia 20.11 do PNE/2014, “[...] que determina à União aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, evidenciado pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.” (BRASIL, 2015k, n. p.).

A responsabilidade educacional é entendida no substitutivo como “[...] **o dever dos gestores públicos dos entes federados em assegurar as condições necessárias para garantia**, sem retrocessos, do **direito à educação básica**, seu financiamento e o **cumprimento de metas que promovam o avanço da sua qualidade.**” (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

O capítulo II do substitutivo, que trata do padrão de qualidade da educação básica, é composto apenas do artigo 2º e busca subsídio legal no inciso VII, no artigo 206 da CF/1988 (inciso VII), no artigo 3º da LDBEN/1996 (inciso IX) e no artigo 2º do PNE/2014 (inciso IV).

Nesse sentido, o padrão de qualidade seria 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, com a **adoção complementar de metodologias de formação via educação à distância e formação em serviço.**

IV – implantação do piso salarial nacional profissional e da 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 a Lei nº 11.738, de 18 de julho de 2008;

V – ampliação contínua dos instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica, promovendo a **apropriação dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas** para a melhoria dos seus processos e práticas pedagógicas.

VI – 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, ao lado da titulação ou habilitação**.

VII – indução de processo permanente de autoavaliação das escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas com foco em:

a) **planejamento estratégico;**

b) **melhoria e elevação dos indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações de aprendizagem** tomadas como **instrumento de referência** e seguindo uma linha periódica ascendente de projeção;

c) **formação continuada dos profissionais da educação e aprimoramento da gestão democrática escolar;**

d) **ampliação do conhecimento do perfil dos alunos e do corpo de professores.**

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

IX – 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;

X – permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento;

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

XII – 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;

XIII – disponibilidade de horários de reforço escolar para alunos com notória dificuldade de aprendizagem ou com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola;

XIV – garantia de programas de correção de fluxo no ensino fundamental e no ensino médio, com identificação e análise das situações de atraso escolar pelos professores da unidade de ensino, com base em instrumentos de verificação disponibilizados pelo respectivo sistema e, ainda, manutenção de acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado, de forma a reposicioná-lo na trajetória escolar de maneira compatível com sua idade;

XV – 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 ao nível de ensino em que o aluno está matriculado e ao período cursado, para cada componente curricular;

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

XVII – 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;

XVIII – funcionamento regular do conselho escolar;

XIX – garantia de acesso físico à escola, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental **mais próxima da residência do educando** e providos 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.

XX – adoção de instrumentos, em nível de sistema, **para a promoção da busca ativa de crianças**, pré-adolescentes e adolescentes fora da escola, **em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância e à juventude**.

XXI – funcionamento regular dos conselhos de acompanhamento e controle social previstos na legislação educacional e correlata, com **garantia dos recursos necessários para a efetividade de sua atuação**.

Parágrafo único. **Nos insumos descritos nos incisos IX, XI e XVI, serão tratadas como excepcionalidades situações causadas por fatos da força maior ou casos fortuitos.** (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Inferimos da leitura do artigo 2º do substitutivo apresentado por Bacelar que, a garantia do padrão de qualidade dependeria de diversos fatores, os quais entendemos ser primordiais para a construção da qualidade educacional. Entretanto, faz-se necessária a análise de todos os elementos da proposta para que possamos verificar a concepção de qualidade educacional que permeia o projeto.

Dando continuidade à descrição do artigo 2º, compreendemos que o inciso XI, que já estava presente na proposta de Raul Henry, está relacionado ao inciso X, por se tratar de mobiliário, equipamentos e recursos didáticos, os quais entendemos ser fatores que impactam na qualidade educacional.

O inciso XII, que traz a garantia da jornada diária mínima de quatro horas aos alunos, assim como na proposta de Raul Henry, é trazido no PL substitutivo de Bacelar.

Com relação ao inciso XIII, enquanto o substitutivo de Raul Henry mencionava acerca da disponibilidade de reforço escolar para alunos com rendimento insuficiente (inciso X), o substitutivo de Bacelar acrescenta os alunos com dificuldade de aprendizagem (inciso XIII).

No que tange aos programas de correção de fluxo, enquanto o Deputado Raul Henry traz em seu substitutivo sua realização por meio do acompanhamento individualizado do aluno

com rendimento escolar defasado (inciso XI do artigo 2º), Bacelar inclui em seu PL que sua realização se daria por meio da identificação dos casos de atraso pelos professores da instituição, tendo como referência os instrumentos de verificação disponibilizados pelo sistema (inciso XIV do artigo 2º).

Com relação à fixação dos programas de ensino, com exposição dos direitos, expectativas e objetivos de aprendizagem, enquanto Raul Henry afirma que estes correspondiam ao período (inciso XII), Bacelar, em seu substitutivo fala que são correspondentes ao nível de ensino de matrícula do aluno e ao período (inciso XV do artigo 2º).

O acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade, a gestão informatizada e transparente, com publicação dos dados da rede escolar e o funcionamento do conselho escolar, contantes dos incisos XIII, XIV e XV do PL do Deputado Raul Henry são mantidos no PL do Deputado Bacelar, nos incisos XVI, XVII e XVIII do artigo 2º).

À redação “[...] **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.”, previsto no inciso XVI do PL de Raul Henry, é acrescentado no PL do Deputado Bacelar que é assegurada a vaga na escola pública mais próxima da residência do educando, como podemos observar no inciso XIX do referido substitutivo.

Os incisos XX do substitutivo de Bacelar trata da busca de crianças, pré-adolescentes e adolescentes fora da escola por meio de parcerias com outros órgãos públicas, temática não mencionada no PL de Raul Henry.

Outro ponto que foi trazido apenas no substitutivo 2 de Bacelar está relacionado à garantia de recursos necessários para efetividade de atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social, com podemos observar no inciso XXI.

O financiamento do padrão de qualidade é tratado no capítulo III do substitutivo de Bacelar, onde o mesmo, assim como Raul Henry em seu PL, afirma que a União exercerá sua função redistributiva e supletiva prevista constitucionalmente, caso seja comprovado pelos estados, municípios e Distrito Federal a insuficiência à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, Bacelar, em sua versão, faz uma atualização do artigo, acrescentando que a referência é o Custo Aluno Qualidade, com definição dada pelo PNE/2014.

A insuficiência de receitas, assim como no PL de Rul Henry, deverá, conforme aponta o parágrafo 2º do artigo 3º, “[...] ser demonstrada através de relatório detalhado com dados educacionais e econômico-financeiros dos estados, municípios e do Distrito Federal, tendo

como fonte exclusiva os pertinentes órgãos públicos, de acordo com **formato padronizado definido em regulamento.**” (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

No substitutivo 2 Bacelar compreende que o julgamento da procedência dos relatórios tem o mesmo texto da proposta de Raul Henry, de forma que a União fará a análise e realizará a suplementação no exercício seguinte, devendo esses relatórios e os pareceres da União, ser publicados e submetidos à aprovação de controle externo.

Outro ponto importante e relacionado ao padrão de qualidade está estabelecido no artigo 5º do substitutivo 2:

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.

Parágrafo único. Caberá aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal a criação de mecanismos específicos para o acompanhamento das metas locais do PNE, de acordo com os respectivos planos de educação, e a adoção das medidas governamentais indispensáveis ao alcance das metas previstas. (BRASIL, 2015k, n. p.).

Inferimos do excerto acima que o substitutivo 2 de Bacelar, assim como o substitutivo 1 de Raul Henry, considera que a qualidade educacional é alcançada por meio do cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE/2014, visão que desconsidera diversos determinantes da qualidade educacional, como já reiteramos. Além disso, os gestores deverão criar mecanismos para acompanhar as metas locais e adotar medidas para alcançá-las.

Da mesma forma que o PL de Raul Henry, o substitutivo 2 de Bacelar rege em seu artigo 6º que “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. 7º desta lei.”, que trata da caracterização como ato de improbidade administrativa, caso seja realizada a constatação de retrocesso injustificado.

Dando continuidade à descrição do conteúdo do artigo 6º, aponta que

§1º O retrocesso na qualidade da educação básica, referido no “caput”, será medido objetivamente pela comparação dos indicadores atingidos no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com aqueles do final da gestão imediatamente anterior, relativos:

a) **ao desempenho médio** da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos aplicados no âmbito do **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**, nos termos do art. 11, § 1º, I, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014;

b) **à proporção de estudantes incluídos nos níveis suficiente e desejável de aprendizado**, de acordo com as **escalas de proficiência adotadas para os exames nacionais periódicos** referidos na alínea “a”.

c) **ao desempenho médio dos estudantes da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais** periódicos referidos na alínea “a”, de acordo **com seu nível socioeconômico**. (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Depreendemos da proposta que, igualmente às ideias de Raul Henry, existe uma preocupação com a garantia de educação de qualidade. Entretanto, essa garantia está relacionada ao alcance de desempenho nas avaliações em larga escala, como se apenas o alcance de metas pudesse expressar que a instituição é de boa qualidade e se a escola não conseguir alcançar um bom desempenho, seja de baixa qualidade.

Cabe ressaltar que há uma diferença entre as duas propostas no que tange à responsabilização. Enquanto o substitutivo 1 de Raul Henry trata da alteração da Lei 7347/1985, acrescentando a possibilidade de ação civil pública⁶⁹ de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer em casos de omissão, o substitutivo 2 de Bacelar já enquadra como ato de improbidade administrativa⁷⁰.

O parágrafo 2º do artigo 6º aponta que “[...] Os exames nacionais periódicos referidos no § 1º deste artigo ocorrerão bienalmente e em anos ímpares, com a obrigatória divulgação dos resultados até o dia 31 de dezembro do respectivo ano de realização.” e que, de acordo com o artigo 3º, “[...] É dever dos estados, dos municípios e do Distrito Federal assegurar, em cada escola de sua rede pública, a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar avaliado nos exames nacionais periódicos.” (BRASIL, 2015k, n. p.). Esses parágrafos são textualmente semelhantes aos parágrafos 2º e 3º (artigo 5º) do PL de Raul Henry.

Por sua vez, o texto do parágrafo 4º é idêntico ao apresentado por Raul Henry e diz respeito aos casos em que não será aplicado o teor do artigo 7º, ou seja, trata dos casos que não serão caracterizados como atos de improbidade administrativa:

§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:

⁶⁹De acordo com o Ministério Público Federal “Ação civil pública - É uma ação destinada a proteger interesses difusos ou coletivos, responsabilizando quem comete danos contra os bens tutelados. Pode ser ajuizada pelo Ministério Público ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor para obter reparação de danos. Por meio da ACP, pede-se que os réus sejam condenados à obrigação de fazer ou deixar de fazer determinado ato, com a imposição de multa em caso de descumprimento da decisão judicial.” (BRASIL, s/d.)

⁷⁰ Improbidade administrativa é definida pelo Ministério Público Federal como “Ato praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, com visível falta de honradez e de retidão de conduta no modo de agir perante a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, de território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrida ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. Entre os atos que configuram a improbidade administrativa estão aqueles que importem em enriquecimento ilícito, no recebimento de qualquer vantagem econômica, direta ou indireta, em superfaturamento, em lesão aos cofres públicos, pela prática de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.” (BRASIL, s/d.)

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. (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Como já nos manifestamos anteriormente, caso o gestor não atinja as metas de “qualidade” pré-estabelecidas, será responsabilizado, à exceção dos casos justificados.

Para dar fechamento ao artigo 6º, seu parágrafo 5º rege que “É dever da União assegurar assistência técnica aos estados e municípios cujos indicadores apresentem declínio em relação aos observados na avaliação anterior.”.

Como já mencionamos anteriormente, o artigo 7º do substitutivo trata da constatação de retrocesso injustificado e seu enquadramento como ato de improbidade administrativa.

Para dar fechamento ao substitutivo, o capítulo VI, que traz as disposições gerais e transitórias conta com os artigos 8º e 9º, sendo que o primeiro deles afirma que “[...] Ressalvados os quesitos de aplicação imediata, em função de disposições legais vigentes, os sistemas de ensino terão o **prazo de três 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.” (BRASIL, 2015k, n. p., grifo nosso).

Como destacamos, diferentemente da proposta apresentada por Raul Henry, que trazia um prazo de cinco anos, agora temos o prazo de três anos, com o PL apresentado por Bacelar.

O artigo 9º, por sua vez, afirma que

[...] Enquanto não estiver implantado o Custo Aluno Qualidade (CAQ), será tomado como referência, para efeitos do disposto no art. 2º desta Lei, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), de que trata a Estratégia 20.6 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2015k, n. p.).

Depreendemos do exposto no substitutivo 2 apresentado por Bacelar que, caso haja sua aprovação, os entes federados teriam o prazo de três anos para ofertar a educação básica com padrão de qualidade já mencionado.

A partir do registro de movimentação das propostas que objetivam dar legalidade à responsabilização educacional no Brasil, é possível afirmar que o debate do período compreendido entre os anos de 2012 e 2015 foi mais intenso, sendo possível sintetizar os pontos que mais chamam a atenção:

- O ano de 2012 é marcado pelo caráter de continuidade das solicitações de debates iniciadas no período anterior. Os convidados foram ampliados e variados e representam tanto atores do setor público, como do setor privado;

- O ano de 2013 também é iniciado com solicitações de audiências públicas para debater o projeto; posteriormente, foi apensado o PL 6137/2013 e, no final do ano o relator Raul Henry apresenta Parecer acerca do PL 7402/2006 e seus apensados (PLs nºs 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 1680/2007, 4886/2009, 8039/2010, 8042/2010, 413/2011, 450/2011, 1747/2011, 1915/2011, 2417/2011, 2604/2011, 3066/2011, 5519/2013, 5647/2013, 5907/2013 e 6137/2013);
- Qualidade com ênfase nos resultados das avaliações, como se estas, isoladamente, pudessem expressar todas as dimensões da qualidade educacional, ideia constante dos PLs 1680/2007, 413/ 2011, 450/2011;
- Obrigatoriedade de divulgação dos resultados presente no PL 1747/2011 e do índice síntese do processo de avaliação do rendimento escolar proposto no PL 3066/2011;
- O caráter aparentemente participativo do PL 1915/2011, que traz a avaliação institucional e a divulgação de informações que permitam a intervenção pedagógica do corpo docente, com a possibilidade de **Contextualização dos resultados das avaliações, com características do perfil do corpo discente, do corpo docente e das condições de trabalho na escola;**
- Perda de apoio da União para os entes federativos que não alcançarem os padrões mínimos que se referem a **disponibilidade de pessoal, por tipo e tamanho de escola; localização, construção, infraestrutura escolar e disponibilidade de recursos materiais e equipamentos**, proposto no PL 4886/2009;
- O **caráter punitivo** dos PLs 247/2007 e 600/2007, que regem acerca da penalização do professor ou gestor que não fizer a comunicação ao Conselho Tutelar no caso de faltas injustificadas de alunos, além da caracterização como improbidade administrativa aos casos em que não for aplicado o mínimo constitucional. Dentre as penalidades consta também a diminuição de transferências voluntárias;
- O PL 1256/2007, que objetiva “[...] 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 PL 8042/2010 que requer a alteração do Código Penal para “[...] penalizar quem deixar de prover, sem justa causa, a instrução de criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela.”. Essa alteração tem maior abrangência, tendo em vista que podem haver outros responsáveis pelo menor e não apenas os pais;

- O acaloramento das discussões acerca da instituição de uma LRE e o caráter de legalidade a partir da promulgação do PNE/2014;
- A discussão constante do PL 5519/2013 acerca da necessidade de um Sistema Nacional de Educação (exigência também constante do PNE/2014). O referido PL é mencionado no Parecer em que Bacelar propõe um substitutivo, mas sua temática é desconsiderada na nova proposta;
- As contradições presentes no substitutivo 2 de Bacelar, por exemplo, no que tange à autoavaliação, gestão democrática e formação continuada dos profissionais do magistério em um contexto de ênfase na avaliação em larga escala e o reconhecimento dessa ferramenta como indutora e certificadora da qualidade educacional.

É possível observar que entre os anos de 2012 e 2015 começam a aparecer as contradições nos documentos oficiais, de forma que, ao mesmo tempo que trazem um discurso acerca da necessidade de melhoria da qualidade educacional, da autoavaliação, da gestão democrática e até mesmo da contextualização dos resultados das avaliações, não modificam a manifestação de que as avaliações em larga escala são indutoras e certificadoras da qualidade educacional.

4.2.3 Os movimentos ocorridos entre 2016 e 2019

No dia 1º de março de 2016, mais um substitutivo é apresentado por Bacelar (Substitutivo 3), que acrescenta no trecho que trata da relevância social da oferta da educação de qualidade e da inadmissibilidade da omissão da gestão pública, que “Essa questão [...] deve ser cuidadosamente caracterizada.” Dessa forma, afirma o relator que “A execução de políticas públicas é determinada por um conjunto de processos, fatores e atores que precisam ser identificados ao longo do tempo.” e que “Isto deve ser feito de forma transparente e participativa.” (BRASIL, 2016a, n. p.).

Nesse sentido,

[...] o Substitutivo prevê que, durante o seu período de gestão, o **Chefe do Poder Executivo** encaminhe anualmente, para discussão no âmbito do respectivo **Conselho de Educação e do Poder Legislativo, relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos relativos ao padrão de qualidade da educação básica, evidenciando os êxitos e as dificuldades encontradas para sua implementação**. Esse relatório também deverá conter **os compromissos do Poder Executivo para promover o cumprimento de requisitos que, em dado ano, não tenha ocorrido satisfatoriamente**. Esse é um meio oportuno e sistemático de **prestação de contas**. Por outro lado, o pronunciamento daqueles órgãos constituirá insumo informativo para, ao final do período de gestão, evidenciar as razões que contribuíram para avanços ou dificuldades de progresso na rede pública de educação básica do ente federado. Trata-se, portanto, de elemento relevante para caracterização

da responsabilidade educacional, tal como entendida no Substitutivo. (BRASIL, 2016a, n. p., grifo nosso).

Dessa forma, o relator ao expor seu voto parece agora considerar outras variáveis para caracterização da responsabilidade educacional. Destacamos a apresentação de relatórios ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo com os êxitos e dificuldades de implantação e a possibilidade de apontamento dos compromissos do Poder Executivo que não tiverem sido cumpridos de forma satisfatória. Essa seria uma forma de prestação de contas.

Nesse sentido, a nova proposta de Bacelar acrescenta um artigo para tratar dessa questão, de forma que, o artigo 7º, que no PL anterior afirmava que a constatação de retrocesso injustificado seria caracterizada como ato de improbidade administrativa do Chefe do Poder Executivo é renumerado e passa a ser o artigo 8º do atual substitutivo.

O artigo 7º do novo substitutivo rege que

[...] Ao longo dos três primeiros anos de seu período de gestão, o Chefe do Poder Executivo submeterá, anualmente, ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos dispostos no art. 2º, **evidenciando os êxitos e as dificuldades** encontradas para sua implementação.

§ 1º O relatório referenciado no “caput” deste artigo conterà os compromissos do Poder Executivo para promover o cumprimento dos requisitos que, no período, tenham sido cumpridos insatisfatoriamente.

§ 2º O relatório referenciado no “caput” deste artigo deverá ser remetido ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício a que se refere.

§ 3º Os pronunciamentos do Conselho de Educação e do Poder Legislativo sobre o relatório referenciado no “caput” deste artigo constituirão insumo informativo para caracterização do disposto no § 4º do art. 6º.

§ 4º A eventual inexistência dos pronunciamentos referidos no § 3º deste artigo não constituirá impedimento para aplicação do disposto no “caput” do art. 6º. (BRASIL, 2016a, n. p., grifo nosso).

Aparentemente o novo Substitutivo traz a possibilidade de diálogo. Entretanto, faz-se necessária a análise da totalidade da proposta no sentido de verificar a concepção de qualidade educacional que permeia o referido documento, tarefa essa que será realizada na próxima seção.

No dia 02 de março de 2016 foi realizada uma reunião deliberativa ordinária da Comissão Especial, oportunidade em que foram registradas as presenças dos deputados

Keiko Ota e Izalci - Vice-Presidentes; Bacelar - Relator; Celso Jacob, Enio Verri, Glauber Braga, Margarida Salomão, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raquel Muniz, Renata Abreu, Sergio Vidigal, Uldurico Junior e Zé Silva - Titulares; Jose Stédile, Leo de Brito e Luiz Couto – Suplentes. Compareceram também os Deputados Carlos Henrique Gaguim e Evair de Melo, como não-membros. (BRASIL, 2016b, n. p.).

Os deputados que não compareceram também foram registrados. São eles: Angelim, Arnon Bezerra, Gorete Pereira, João Gualberto, José Otávio Germano, Lelo Coimbra, Moses Rodrigues, Pedro Chaves e Rafael Motta (BRASIL, 2016b).

A ordem do dia tinha como prioridade a apreciação do PL 7420/2006 e seus apensados e o Deputado Bacelar, então relator, deu parecer

[...] pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação deste, do PL 247/2007, do PL 1680/2007, do PL 4886/2009, do PL 413/2011, do PL 2417/2011, do PL 6137/2013, do PL 2971/2015, do PL 600/2007, do PL 1256/2007, do PL 8039/2010, do PL 450/2011, do PL 5647/2013, do PL 8042/2010, do PL 5519/2013, do PL 51/2015, do PL 89/2015, e do PL 925/2015, apensados, com substitutivo. (BRASIL, 2016b, n. p.).

Dessa forma, “Com a palavra, o relator, Deputado Bacelar, fez a explanação do seu relatório e voto.”, sendo a matéria discutida pelos deputados “[...] Professora Dorinha Seabra Rezende, Margarida Salomão, Renata Abreu, Léo de Brito e José Stédile.” (BRASIL, 2016b, n. p.).

Nesse dia a presidência foi assumida pela deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, sendo concedida vista conjunta aos Deputados Leo de Brito, Margarida Salomão e Professora Dorinha Seabra Rezende e, “Por acordo, foi agendada a continuação da discussão e a votação do parecer para o dia 30 de março para que os deputados pudessem estudar o tema e oferecer as contribuições ao relator.” (BRASIL, 2016b, n.p.).

No dia 03 de março de 2016 foi apresentado o requerimento de desapensação do PL 4081/2016 da deputada Keiko Ota, 1ª Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 7420/2006. No documento, a deputada requer que “[...] seja o projeto de lei nº 2.417, de 2011, desapensado do projeto de lei nº 7.420, de 2006, e, por consequência, do conjunto de projetos sob a responsabilidade de análise desta Comissão [...]”. As razões da solicitação apresentadas por Keiko Ota são:

1. O projeto de lei 2.417, de 2011, tem por objetivo estimular a constituição de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), como forma alternativa e cooperativa para oferta da educação, reunindo em especial esforços de Municípios.
2. Essa proposição, sem dúvida relevante, tem propósito distinto daquelas que, sendo objeto dos trabalhos desta Comissão Especial, dispõem sobre um amplo e diversificado conjunto de dimensões que constituem a chamada “responsabilidade educacional” dos gestores públicos. Dos trabalhos dessa Comissão resultará um projeto de “lei de responsabilidade educacional”, a ser submetido ao Plenário, em consonância com o que dispõe o Plano Nacional de Educação. Seu objetivo, porém, não será o de disciplinar formas específicas, não obrigatórias, de cooperação entre entes federados, ainda que no campo educacional. A proposição que versa especificamente sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), portanto, merece receber via própria de tramitação. (BRASIL, 2016c, n. p., grifo do documento).

Em 08 de março de 2016 o prazo da Comissão Especial foi encerrado e, em 15 de março foi indeferido o Requerimento nº 4081/2016 de Keiko Ota, tendo em vista que o PL 2417/2011 trata de assunto correlato ao PL 7420/2006.

Em 26 de abril de 2016, o deputado Bacelar, relator, apresenta novamente um parecer em que acrescenta a síntese do PL 4901/2016, da Deputada Júlia Marinho que, de acordo com o parlamentar

1. Altera o art. 74 da LDB para torná-lo aplicável a toda a educação básica, estabelecendo prazo de um ano para que a União, em colaboração com os entes federados, defina o padrão mínimo de oportunidades educacionais.
2. Relaciona os insumos relativos à infraestrutura da escola, definindo prazo de dois anos, a partir da definição do padrão mínimo de oportunidades educacionais, para que os sistemas de ensino promovam a adaptação de todas as escolas de suas redes. (BRASIL, 2016d, n. p.).

A partir das suas considerações, que são as mesmas apresentadas nos substitutivos apresentados anteriormente, o relator apresenta novamente os temas constantes do PL 7420/2006 e seus apensados e, ao item e, onde é trazido à tona o tema da responsabilização do agente público, o deputado acrescenta que

Note-se, apenas, que, **para caracterizar a referida responsabilização, cabe constatar o “retrocesso, nos termos referidos no art. 6º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos**, referida no art. 9º [...], simultânea ou isoladamente”. **A responsabilização não ocorre, portanto, se a queda de qualidade não for derivada da não oferta dos insumos e processos adequados.** Por outro lado, **verificando-se a não oferta dos insumos e processos adequados e o retrocesso**, seja conjuntamente ou unicamente um dos dois, caracteriza-se a **responsabilização do gestor**. (BRASIL, 2016d, n. p., grifo nosso).

Na oportunidade, o relator afirma ainda que

A partir de discussões com o Ministério da Educação, **insere-se no Substitutivo dispositivo que determina que os padrões de qualidade** da oferta da educação básica **sejam expressos por Parâmetros Nacionais**, integrantes do **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**. Tais Parâmetros, propostos pelo MEC, devem ser objeto de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação, após negociação no âmbito da instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, prevista no § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2016d, n. p., grifo nosso).

De acordo com Bacelar, “Os indicadores referentes a esses Parâmetros devem ser produzidos e publicados bianualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP.” e “[...] permitirão categorizar as escolas e redes de ensino em quatro níveis: abaixo do básico; básico; adequado; e superior.”. O nível básico “[...] corresponderá ao Custo Aluno Qualidade Inicial [...]”, enquanto “[...] o padrão adequado, ao Custo Aluno Qualidade.”. (BRASIL, 2016d, n. p.).

Dessa forma, o deputado assinala que essas serão “[...] as referências para a complementação, pela União, do financiamento da educação básica oferecida pelos entes federados, de acordo com os seus recursos disponíveis.”, ficando “[...] estabelecido que o CAQ deverá estar implantado até o término da vigência do atual Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2016d, n. p.).

O Capítulo II do novo substitutivo (o qual denominamos substitutivo 4), que trata da garantia do padrão de qualidade, Bacelar traz algumas alterações no artigo 2º, como podemos observar no Quadro 9 e recebe um artigo.

Quadro 9 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Padrão de Qualidade)

SUBSTITUTIVO 3 (BACELAR)	SUBSTITUTIVO 4 (BACELAR)
Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, como processo permanente de aprimoramento, no art. 2º, IV, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em cada sistema, rede e unidade de ensino, será garantido, entre outros fatores, mediante a existência obrigatória de: VII – indução de processo permanente de autoavaliação das escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas com foco em: a) planejamento estratégico; b) melhoria e elevação dos indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações de aprendizagem tomadas como instrumento de referência e seguindo uma linha periódica ascendente de projeção; c) formação continuada dos profissionais da educação e aprimoramento da gestão democrática escolar; d) ampliação do conhecimento do perfil dos alunos e do corpo de professores. VIII – plano de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal; XII – 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; XVII – 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;	Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, como processo permanente de aprimoramento, no art. 2º, IV, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em cada sistema, rede e unidade de ensino, conforme o caso, será obrigatoriamente assegurado, entre outros fatores, mediante: I – aprovação, execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação de plano de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal; II – acesso físico à escola, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos 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. IV – 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; XVIII – implantação de 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; XXI – indução de processo permanente de autoavaliação das creches e escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de planejamento estratégico, ampliação do conhecimento do perfil dos componentes da comunidade escolar e formação continuada dos profissionais da educação, com foco na elevação periódica dos indicadores de

XIX – garantia de acesso físico à escola, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos 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 IX, XI e XVI, serão tratadas como excepcionalidades situações causadas por fatos da força maior ou casos fortuitos.	desempenho dos estudantes, tomados como instrumento de referência para as práticas pedagógicas.
--	--

Fonte: Brasil (2016a, d)

De acordo com Quadro 9, no que se refere às alterações realizadas no artigo 2º, é possível observar que o caput que, anteriormente mencionava que o padrão de qualidade na educação básica seria garantido com a existência de diversos fatores, recebe no 3º substitutivo a ideia de que o padrão de qualidade na educação básica, seria assegurado obrigatoriamente com a existência de diversos fatores “conforme o caso”, mediante alguns fatores. Nesse sentido, questionamos o fato de que no Substitutivo 3, o padrão de qualidade será assegurado com a existência de diversos fatores, **“conforme o caso”**, o que passa a ideia de que nem todos os casos necessitariam de todos os fatores para alcançar o padrão de qualidade.

No que tange aos fatores elencados, o novo PL traz algumas modificações, como no caso do inciso VII que trata da indução da autoavaliação, é tratado no inciso XXI do novo projeto de forma sintetizada, sendo retirado o aprimoramento da gestão democrática, fato que deve ser analisado com cuidado, tendo em vista a importância da dimensão participativa na construção da qualidade educacional.

O inciso anteriormente numerado como VIII, que tratava do plano de educação, é trazido no inciso I do novo substitutivo, que trata agora não apenas do plano, mas também da sua aprovação, execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação.

O inciso XII que trazia a garantia de duração mínima de jornada diária, perde a palavra “garantia”, ao no novo PL, que trata da temática no inciso IV.

No que tange à gestão informatizada e transparente, anteriormente tratada no inciso XVII, agora é renomeada como inciso XVIII e recebe a palavra “implantação”.

A temática anteriormente apresentada no inciso XIX, agora se faz presente no inciso II e, como podemos observar, no PL anterior falava em “garantia” do acesso físico à escola, agora perde o termo em destaque.

Outro ponto que destacamos no artigo 2º é a supressão do parágrafo único que tratava dos casos de força maior ou fortuito como excepcionalidades, aqueles relacionados à

infraestrutura (inciso IX), disponibilidade de mobiliário, equipamentos e recursos didáticos (inciso XI) e acesso universal à rede mundial de computadores (inciso XVI).

O artigo 3º inserido no Capítulo que trata da definição de qualidade educacional no novo PL de Bacelar rege que

Art. 3º O **padrão de qualidade** definido no art. 2º será expresso **pelos Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica**, como parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, instituído pelo art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

§ 1º Os **Parâmetros** serão organizados em **dimensões, componentes e indicadores** que possibilitem a adequada **aferição das condições de qualidade** para a oferta da educação básica.

§ 2º **Aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, ouvida a instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal**, prevista no § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e devidamente homologados, os **Parâmetros Nacionais** para a Oferta da Educação Básica **serão uma referência obrigatória** para todas as unidades educacionais, redes e sistemas de ensino.

§ 3º **Ao** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – **INEP caberá produzir e publicar bienalmente os indicadores** referentes aos Parâmetros.

§ 4º Os **Parâmetros serão referenciais para categorização das escolas e das redes de ensino, segundo seu nível e sua modalidade de atendimento educacional**, de acordo com suas condições de oferta da educação básica em escala com os seguintes **padrões: abaixo do básico; básico; adequado; e superior**. (BRASIL, 2016d, n. p., grifo nosso).

A partir do excerto é possível afirmar que o PL de Bacelar aparentemente se alinha ao movimento de defesa pela BNCC, que está ligado a uma concepção mercantil de qualidade educacional, pautada na averiguação de números, que possibilitariam a categorização das escolas em padrões.

No que tange ao Capítulo III que trata do financiamento do padrão de qualidade, a diferença é mostrada no Quadro 10:

Quadro 10 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Recursos)

SUBSTITUTIVO 3	SUBSTITUTIVO 4
Art. 3º 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. 2º desta lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal. § 1º Por Custo Aluno Qualidade (CAQ) entende-se aquele referido na Estratégia 20.7 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. § 2º A insuficiência de receitas referida no “caput” deverá ser demonstrada através de relatório detalhado	Art. 4º Para cada um dos padrões de categorização referidos no § 4º do art. 3º será calculado um valor por aluno ao ano, que reflita os custos das respectivas condições de oferta. Parágrafo único. Dentre os padrões de categorização referidos no “caput”: I - o padrão básico corresponderá ao Custo Aluno Qualidade Inicial, de que trata a Estratégia 20.6 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. II – o padrão adequado corresponderá ao Custo Aluno Qualidade, de que tratam as Estratégias 20.7 e 20.8 da

com dados educacionais e econômico-financeiros dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, tendo como fonte exclusiva os pertinentes órgãos públicos, de acordo com formato padronizado definido em regulamento. Art. 4º A União analisará e julgará a procedência dos relatórios dos Estados, Municípios 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.	Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Art. 5º Tomando como referência o disposto no art. 4º, o Ministério da Educação calculará anualmente: I – o Custo Aluno Qualidade, de acordo com a metodologia formulada nos termos do disposto na Estratégia 20.8 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. II – os valores médios por aluno ao ano para cada rede pública de educação básica, consideradas as diferenciações por etapa e por modalidade de atendimento educacional. Parágrafo único. Para cálculo do disposto no inciso II do “caput” serão considerados, em cada ente federado, além dos valores recebidos à conta do Fundo instituído pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o total dos demais recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e os recursos recebidos de programas federais de distribuição universal, destinados à educação básica. Art. 6º 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. 2º desta lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, de acordo com os níveis e as modalidades de atendimento educacional prioritários de sua rede de educação básica, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.
--	---

Fonte: Brasil (2016 a, d).

Observamos no Quadro 10, que a temática tratada no artigo 3º do PL anterior é trazida no novo substitutivo pelo artigo 6º, com inclusão de texto, de forma que onde se falava da obrigatoriedade de a União exercer sua função redistributiva e supletiva é acrescentada a ideia de complementação para suprimimento da diferença entre os valores por aluno ao ano e o CAQ.

O entendimento adotado acerca do CAQ, pautado pela definição do PNE, constante do parágrafo 1º do PL anterior é mantido na nova proposta de substitutivo no inciso II do artigo 4º.

A insuficiência de receitas que deveria ser demonstrada por meio de relatório detalhado em formato padronizado, regida anteriormente pelo parágrafo 2º não é tratada no novo substitutivo, de forma que questionamos qual seria o procedimento a ser adotado para solicitação do suprimimento dos valores do CAQ para União. Bastaria informar o órgão central?

Importante salientar que ao referido capítulo foram acrescentados diversos pontos, como podemos observar no Quadro 8, de forma que destacamos:

- Valor por aluno de acordo com a categorização que traz os padrões abaixo do básico, básico, adequado e superior;
- Cálculo do CAQ, de acordo com o PNE/2014;
- Valores médios por aluno de acordo com etapa e modalidade de atendimento educacional;
- A forma como deveria ser feito o cálculo do CAQ, que consideraria os valores recebidos à conta do FUNDEB e também o total de recursos vinculados à MDE e recursos recebidos de programas federais de distribuição universal para educação básica.

Dando continuidade às discussões, traremos nesse momento o Quadro 11, que mostra comparativamente as modificações feitas por Bacelar no Capítulo IV, que trata da responsabilização.

Quadro 11 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Responsabilização)

SUBSTITUTIVO 3	SUBSTITUTIVO 4
DA RESPONSABILIZAÇÃO Art. 5º A responsabilização pelo cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação em vigência, [...] será proporcional à relação entre o tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e o tempo total previsto para atingimento das metas. Parágrafo único. Caberá aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal a criação de mecanismos específicos para o acompanhamento das metas locais do PNE, de acordo com os respectivos planos de educação, e a adoção das medidas governamentais indispensáveis ao alcance das metas previstas. Art. 6º 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. 8º desta lei. § 1º O retrocesso na qualidade da educação básica, referido no “caput”, será medido objetivamente pela comparação dos indicadores atingidos no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com aqueles do final da gestão imediatamente anterior, relativos: a) ao desempenho médio da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos aplicados no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, nos termos do art. 11, § 1º, I, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014; b) à proporção de estudantes incluídos nos níveis suficiente e desejável de aprendizado, de acordo com as escalas de proficiência adotadas para os exames nacionais periódicos referidos na alínea “a”.	DA RESPONSABILIZAÇÃO Art. 7º O retrocesso 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. 10 desta Lei. § 1º O retrocesso na qualidade da educação básica, referido no “caput”, será medido objetivamente pela comparação dos indicadores atingidos no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com aqueles do final da gestão imediatamente anterior, relativos: a) ao desempenho médio da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos aplicados no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, nos termos do art. 11, § 1º, I, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014; b) à proporção de estudantes incluídos nos níveis suficiente e desejável de aprendizado, de acordo com as escalas de proficiência adotadas para os exames nacionais periódicos referidos na alínea “a”. c) ao desempenho médio dos estudantes da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos referidos na alínea “a”, de acordo com seu nível socioeconômico. § 2º Os exames nacionais periódicos referidos no § 1º deste artigo ocorrerão bienalmente e em anos ímpares, com a obrigatória divulgação dos resultados até o dia 31 de dezembro do respectivo ano de realização. § 3º É dever dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal assegurar, em cada escola de sua rede pública, a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento)

c) ao desempenho médio dos estudantes da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos referidos na alínea “a”, de acordo com seu nível socioeconômico. § 2º Os exames nacionais periódicos referidos no § 1º deste artigo ocorrerão bienalmente e em anos ímpares, com a obrigatória divulgação dos resultados até o dia 31 de dezembro do respectivo ano de realização. § 3º É dever dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal assegurar, em cada escola de sua rede pública, a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar avaliado nos exames nacionais periódicos. § 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo 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. 2º desta lei. § 5º É dever da União assegurar assistência técnica aos Estados e Municípios cujos indicadores apresentem declínio em relação aos observados na avaliação anterior. Art. 7º Ao longo dos três primeiros anos de seu período de gestão, o Chefe do Poder Executivo submeterá, anualmente, ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos dispostos no art. 2º, evidenciando os êxitos e as dificuldades encontradas para sua implementação. § 1º O relatório referenciado no “caput” deste artigo conterá os compromissos do Poder Executivo para promover o cumprimento dos requisitos que, no período, tenham sido cumpridos insatisfatoriamente. § 2º O relatório referenciado no “caput” deste artigo deverá ser remetido ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício a que se refere. § 3º Os pronunciamentos do Conselho de Educação e do Poder Legislativo sobre o relatório referenciado no “caput” deste artigo constituirão insumo informativo para caracterização do disposto no § 4º do art. 6º. § 4º A eventual inexistência dos pronunciamentos referidos no § 3º deste artigo não constituirá impedimento para aplicação do disposto no “caput” do art. 6º.	dos alunos de cada ano escolar avaliado nos exames nacionais periódicos. § 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo 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 pelo respectivo ente federado; b) foram garantidos todos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta lei. § 5º É dever da União assegurar assistência técnica aos Estados e Municípios cujos indicadores apresentem declínio em relação aos observados na avaliação anterior. Art. 8º Observada a existência dos necessários recursos financeiros, nos termos dos arts. 5º e 6º, a não garantia de todos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, ainda que não se reflita nos indicadores referidos no § 1º do art. 7º, durante o período de gestão do Chefe do Poder Executivo, ensinará a aplicação do disposto no art. 10. Art. 9º Ao longo dos três primeiros anos de seu período de gestão, o Chefe do Poder Executivo submeterá, anualmente, ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos dispostos no art. 2º, evidenciando os êxitos e as dificuldades encontradas para sua implementação. § 1º O relatório referenciado no “caput” deste artigo conterá os compromissos do Poder Executivo para promover o cumprimento dos requisitos que, no período, tenham sido cumpridos insatisfatoriamente. § 2º O relatório referenciado no “caput” deste artigo deverá ser remetido ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício a que se refere. § 3º Os pronunciamentos do Conselho de Educação e do Poder Legislativo sobre o relatório referenciado no “caput” deste artigo constituirão insumo informativo para caracterização do disposto no § 4º do art. 7º. § 4º A eventual inexistência dos pronunciamentos referidos no § 3º deste artigo não constituirá impedimento para aplicação do disposto no “caput” do art. 7º.
---	--

Inicialmente pontuamos que o texto que tratava da proporcionalidade no âmbito das responsabilidades e da incumbência de os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal de adotar medidas para o alcance de metas que era apresentado no artigo 5º do PL anterior é retirado no substitutivo atual.

Observamos ainda no Quadro 11, que a temática tratada no artigo 6º do substitutivo anterior é trazida pelo artigo 7º no novo substitutivo de Bacelar, onde é feita uma alteração que retira o termo “injustificado” do caput do artigo. Dessa forma, antes o texto tratava da aplicação da responsabilização quando houvesse retrocesso injustificado e agora trata da responsabilização quando houver retrocesso.

O texto dos parágrafos 1º ao 5º (artigo 6º da versão anterior) permanece idêntico no Substitutivo atual (artigo 7º, parágrafos 1º ao 5º). Igualmente permanece o texto do artigo 7º do PL anterior, que aparece no substitutivo atual no artigo 9º.

Importante salientar o acréscimo do texto trazido no artigo 8º do novo Substitutivo, que trata da caracterização como ato de improbidade administrativa, quando for observada a existência de recursos financeiros e a não garantia de todos os insumos e processos mencionados, mesmo que não reflita nos indicadores. Esse adendo traz a sensação de que além do cumprimento dos indicadores, os recursos devem dar conta de cumprir os 21 itens considerados no artigo 2º como fatores do aprimoramento do padrão de qualidade.

O Capítulo V que trata do retrocesso como ato de improbidade administrativa também é modificado, como podemos observar no Quadro 12.

Quadro 12 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Penalidades)

SUBSTITUTIVO 3 CAPÍTULO V	SUBSTITUTIVO 4 CAPÍTULO V
DO RETROCESSO INJUSTIFICADO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Art. 8º A constatação de retrocesso injustificado, nos termos referidos no art. 6º desta Lei, caracteriza ato de improbidade administrativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se o disposto no art.12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.	DO RETROCESSO E DA NÃO GARANTIA DE INSUMOS E PROCESSOS EDUCACIONAIS COMO ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Art. 10. A constatação de retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 8º desta Lei, caracterizam, simultânea ou isoladamente, atos de improbidade administrativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se o disposto no art. 12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Fonte: Brasil (2016a, d).

Enquanto no substitutivo anterior, o relator tratava da caracterização de ato de improbidade administrativa nos casos de retrocessos injustificados, no novo substitutivo apresentado, Bacelar trata da não garantia e do retrocesso sendo caracterizados como atos de improbidade administrativa.

Entendemos que a modificação é aparentemente pequena, mas pode causar diversos problemas, tendo em vista que agora não é mais possível justificar as causas do “retrocesso”, ou do não cumprimento do padrão de qualidade, o qual também questionamos.

Verificaremos agora o Capítulo VI do PL que traz as disposições gerais e transitórias e dá fechamento ao PL.

Quadro 13 – Comparativo entre os Substitutivos 3 e 4 (Disposições Gerais)

SUBSTITUTIVO 3	SUBSTITUTIVO 4
CAPÍTULO VI	CAPÍTULO VI
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS	DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS
Art. 9º Ressalvados os quesitos de aplicação imediata, em função de disposições legais vigentes, os sistemas de ensino terão o prazo de três anos, a contar da data da publicação desta lei, para assegurar o pleno atendimento ao disposto em todos os incisos do “caput” do art. 2º. Art. 10. Enquanto não estiver implantado o Custo Aluno Qualidade (CAQ), será tomado como referência, para efeitos do disposto no art. 3º desta Lei, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), de que trata a Estratégia 20.6 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Art. 11. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 11. Ressalvados os quesitos de aplicação imediata, em função de disposições legais vigentes, os sistemas de ensino terão o prazo de três anos, a contar da data da publicação desta lei, para assegurar o pleno atendimento ao disposto em todos os incisos do “caput” do art. 2º. Art. 12. O Custo Aluno Qualidade (CAQ) deverá estar implantado até o término da vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. § 1º Enquanto não estiver implantado o Custo Aluno Qualidade (CAQ), será tomado como referência, para efeitos do disposto no art. 6º desta Lei, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), de que trata a Estratégia 20.6 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. § 2º O CAQi será implantado no prazo de 1 (um) ano a contar da publicação desta Lei e será anualmente reajustado até a implantação do CAQ, prevista no “caput” deste artigo. Art. 13. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Fonte: Brasil (2016a, d).

A partir do exposto, é possível afirmar que o texto pertencente ao artigo 11 do substitutivo 4 é o mesmo do artigo 9º do PL anterior de Bacelar, ou seja, o prazo para o atendimento do disposto no artigo 2º continua sendo de três anos a contar da publicação da Lei.

O artigo anteriormente numerado como 10, no novo substitutivo apresentado por Bacelar é trazido para o parágrafo 1 do artigo 13, que trata do prazo de implantação do CAQ,

estabelecido até o término de vigência do PNE. Esse prazo não estava estabelecido no PL apresentado anteriormente por Bacelar, como podemos observar no Quadro 13.

Destacamos ainda o acréscimo do parágrafo 2º ao artigo 13, que trata do prazo de um ano, a contar da publicação do referido PL para implantação do CAQi, que terá reajuste anual até a implantação do CAQ.

Em 27 de abril de 2016 foi realizada uma reunião ordinária, oportunidade em que foi retirado de pauta o requerimento do Deputado Moses Rodrigues (PMDB-CE). Foram registradas na ata da reunião as presenças dos Deputados

Gorete Pereira - Presidente; Keiko Ota e Izalci - Vice-Presidentes; Bacelar - Relator; Adail Carneiro, Angelim, Glauber Braga, Margarida Salomão, Moses Rodrigues, Pedro Cunha Lima, Professor Victório Galli, Professora Dorinha Seabra Rezende, Renata Abreu, Sergio Vidigal e Zé Silva - Titulares; Jose Stédile e Leônidas Cristino – Suplentes. (BRASIL, 2016e, n. p.).

Além dos membros acima mencionados, compareceram “[...] os Deputados Carlos Henrique Gaguim, Delegado Edson Moreira, Evair de Melo, Lincoln Portela e Pr. Marco Feliciano, como não-membros.” (BRASIL, 2016e, n. p.). Também constam da ata, os Deputados “[...] Arnon Bezerra, Enio Verri, João Gualberto, José Otávio Germano, Lelo Coimbra, Pedro Chaves, Rafael Motta e Uldurico Junior”, que não compareceram. (BRASIL, 2016e, n. p.).

Na oportunidade “[...] o relator Bacelar fez a explanação do seu relatório e voto.”, sendo a matéria discutida pelos deputados: “ Professora Dorinha Seabra Rezende, Margarida Salomão, Renata Abreu, Léo de Brito e José Stédile.”, sendo a presidência assumida pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende. (BRASIL, 2016e, n. p.).

De acordo com a ata, “Encaminharam o requerimento os deputados Moses Rodrigues, Margarida Salomão, Professora Dorinha Seabra Rezende e José Stédile.” e, “Em votação, o requerimento foi aprovado. O PL 7420/06 foi **RETIRADO DE PAUTA.**” (BRASIL, 2016e, n. p., grifo do autor).

O registro da reunião aponta ainda que “Com a palavra, o relator discorreu sobre os princípios da lei [...] proposta e os meios por ela instituídos para alcançar tais princípios.”, assumindo Bacelar a presidência (BRASIL, 2016e, n. p.).

Na mesma reunião o consultor Ricardo Martins detalha “[...] os aspectos técnicos do substitutivo proposto. Usaram ainda da palavra os deputados: Angelim, Margarida Salomão, Leônidas Cristino, Moses Rodrigues e Professora Dorinha Seabra Rezende.” (BRASIL, 2016e, n. p.). Os presentes entraram em acordo e agendaram “[...] reunião interna de trabalho para a quarta-feira, dia 4 de maio, para o estudo do parecer e do tema.” (BRASIL, 2016e, n. p.).

Em 18 de maio de 2016, o Deputado Bacelar apresenta o substitutivo 5, no qual acrescenta dentre as principais atividades desenvolvidas pela Comissão, a audiência pública realizada no dia 11 de maio de 2016, que contou com a presença do Professor Alessio Costa Lima (representante da UNDIME) e da Professora Mariza Abreu (representante da CNM).

Depois de apresentar as linhas mestras que emergiram com a realização de todo trabalho pela Comissão, Bacelar apresenta os temas inseridos nos PLs em análise, que justificariam o substitutivo apresentado ao final do novo parecer.

Quadro 14 – Comparativo entre os Pareceres dos Substitutivos 4 e 5

PARECER - SUBSTITUTIVO 4	PARECER - SUBSTITUTIVO 5
A partir dessas considerações, faz sentido reunir, em um Substitutivo, as diversas propostas que os projetos de lei em análise nesta Comissão apresentam com relação aos seguintes temas: 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 de metas do Plano Nacional de Educação e do respectivo Plano 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) responsabilização do agente público, isto é, do governante, em caso de que, havendo disponibilidade de meios e condições necessárias e sem intercorrências fortuitas, ocorrer retrocesso nos padrões de acesso e qualidade à educação básica. Note-se, apenas, que, para caracterizar a referida responsabilização, cabe constatar o “retrocesso, nos termos referidos no art. 6º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, [...], simultânea ou isoladamente”. A responsabilização não ocorre, portanto, se a queda de qualidade não for derivada da não oferta dos insumos e processos adequados. Por outro lado, verificando-se a não oferta dos insumos e processos adequados e o retrocesso, seja conjuntamente ou unicamente um dos dois, caracteriza-se a responsabilização do gestor.	A partir dessas considerações, faz sentido reunir, em um Substitutivo, as diversas propostas que os projetos de lei em análise nesta Comissão apresentam com relação aos seguintes temas: a) padrões de oferta da educação de qualidade; b) assistência financeira para os entes federados cujos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões; c) responsabilidade dos governantes na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição; d) assistência técnica e financeira da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica; e) responsabilização do agente público, isto é, do governante, em caso de que, havendo disponibilidade de meios e condições necessárias e sem intercorrências fortuitas, ocorrer retrocesso nos padrões de acesso e qualidade à educação básica. Note-se, apenas, que, para caracterizar a referida responsabilização, cabe constatar o “retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, [...]”. A responsabilização não ocorre, portanto, se a queda de qualidade não for derivada da não oferta dos insumos e processos adequados. Por outro lado, verificando-se a não oferta dos insumos e processos adequados e o retrocesso, seja conjuntamente ou unicamente um dos dois, caracteriza-se a responsabilização do gestor.

Fonte: Brasil (2016d, f).

Os textos dos pareceres 4 e 5 são bem parecidos, sendo realizadas alterações apenas no que concerne ao texto da letra c que, enquanto no parecer 4 especifica que a responsabilidade dos governantes na implementação de metas do PNE e do Plano de Educação são proporcionais ao tempo de duração do mandato, no parecer 5 trata da responsabilidade dos governantes sem especificar que será considerada proporcionalmente ao tempo de mandato. Esse ponto poderia trazer problema, tendo em vista que alguns gestores poderiam assumir suas pastas com problemas “herdados” de outra administração.

Depois de trazer suas justificativas, Bacelar apresenta seu novo substitutivo (de número 5), que traz algumas inserções e modificações, que são pontuadas abaixo:

- Acréscimo no artigo 2º, que fala em assegurar o padrão de qualidade, mediante a garantia de alguns fatores, do inciso XX, que trata da “[...] articulação da escola com o Conselho Tutelar, especialmente na comunicação de três faltas injustificadas consecutivas do estudante e de sinais de maus tratos no ambiente familiar ou extraescolar;”
- Enquanto no parágrafo 2º do artigo 7º, no substitutivo 4 afirmava que a divulgação dos resultados dos exames nacionais periódicos ocorreria até o dia 31 de dezembro do ano de realização, no substitutivo 5 a obrigatória divulgação poderia se realizada até o dia 30 de junho do ano subsequente ao de sua realização;
- No parágrafo 5º, também do artigo 7º, o substitutivo 4 de Bacelar apontava o dever da União de assegurar assistência técnica aos Estados e Municípios que diminuíssem seus indicadores, em relação ao ano anterior, enquanto o novo substitutivo trata do dever da União de assegurar assistência técnica e financeira para os referidos casos;
- Enquanto no artigo 10 do substitutivo 4, o texto tratava da caracterização como improbidade administrativa a não garantia de insumos e processos, no substitutivo 5 insere o não cumprimento por parte da União. (BRASIL, 2016f, n. p.).

No dia 22 de agosto, Bacelar apresenta a sexta proposta de substitutivo, onde é acrescentado no inciso XIII do artigo 2º o trecho destacado no excerto abaixo:

XIII – 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, ao lado da titulação ou habilitação, **asseguradas as diversas condições de trabalho previstas neste artigo, em especial aquelas dispostas nos incisos V, VIII, X, XI e XII.** (BRASIL, 2016g, n. p., grifo nosso).

Depreende-se do exposto que o substitutivo 6 de Bacelar representa um avanço com relação aos anteriores, tendo em vista que traz a ideia de que o professor só pode ser cobrado

por meio de processo avaliativo se forem garantidas as condições de trabalho. Entretanto, esse avanço deve ser analisado com cuidado, principalmente no que tange à concepção de educação subjacente ao projeto.

Dessa forma, o substitutivo de número 6 associa a avaliação de desempenho dos docentes à garantia de condições de trabalho, expressas pelos incisos:

- V, que trata da “[...] permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento [...]” (BRASIL, 2016g, n. p.);
- VIII, que fala do “[...] acesso universal à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade [...]” (BRASIL, 2016g, n. p.);
- X, que trata do “[...] plano de carreira para o magistério público [...]” (BRASIL, 2016g, n. p.);
- XI, que aborda a “[...] manutenção de programa permanente de formação continuada para os profissionais do magistério e demais servidores da educação [...]” (BRASIL, 2016g, n. p.);
- XII, que trata da “[...] implantação do piso salarial nacional profissional e da jornada de trabalho dos profissionais do magistério [...]”. (BRASIL, 2016g, n. p.).

No dia 1º de dezembro de 2016, o Deputado Bacelar (PTN-BA) apresenta um parecer com complementação de voto, em que justifica que

Em decorrência das discussões havidas recentemente **no âmbito da Comissão Especial e atendendo a sugestões apresentadas pelas Senhoras e Senhores Parlamentares, por entidades da sociedade civil e também pelo Poder Executivo, acato alterações e acréscimos dos seguintes dispositivos do Substitutivo:**

1. “Caput”, *in fine*, incisos VI, VII do art. 2º;
2. Art. 6º;
3. Alínea “b” do § 4º do art. 7º;
4. Art. 8º;
5. Art. 10;
6. Art. 11 (novo);
7. Art. 12 (antigo art. 11, renumerado);
8. Art. 13 (novo);
9. § 2º do art. 14 (antigo art. 12). (BRASIL, 2016h, n. p., grifo nosso).

À título de comparação, o Quadro 15 traz as alterações realizadas no substitutivo 7, com relação ao de número 6.

Quadro 15 – Comparativo entre os Substitutivos 6 e 7 (Padrão de qualidade)

SUBSTITUTIVO 6	SUBSTITUTIVO 7
Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, [...] será obrigatoriamente assegurado, entre outros fatores, mediante: [...] VI – 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; [...] VII – disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, tais como laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível, a modalidade de ensino e o número de alunos da escola; Art. 6º 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. 2º desta lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, de acordo com os níveis e as modalidades de atendimento educacional prioritários de sua rede de educação básica, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. [...] Art. 7º O retrocesso 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. 10 desta Lei. [...] § 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo o retrocesso na qualidade da educação básica que não puder ser atribuído à responsabilidade da gestão pública do ente federado, desde que comprovado simultaneamente que: [...] b) foram garantidos todos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta lei. [...]	Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, [...] será aferido, entre outros fatores, mediante a existência de: [...] VI – infraestrutura de unidades escolares com padrões construtivos adequados, observados aspectos de salubridade, ventilação, iluminação, fornecimento de água potável, instalações sanitárias, energia elétrica e de espaços necessários ao funcionamento da escola, de acordo com a dimensão e a complexidade de sua estrutura de atendimento educacional, que, além dos ambientes para práticas esportivas e para alimentação, deverão contemplar as necessidades administrativas e demais atividades pedagógicas. [...] VII – disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, e acesso a laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível e a modalidade de ensino. Art. 6º 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. 2º desta Lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), nos termos do art. 14 desta Lei, ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, nos termos do art. 14, de acordo com os níveis e as modalidades de atendimento educacional prioritários de sua rede de educação básica, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. [...] Art. 7º O retrocesso 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. 10 desta Lei. [...] § 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo o retrocesso na qualidade da educação básica que não puder ser atribuído à responsabilidade da gestão pública do ente federado, desde que comprovado simultaneamente que: [...] b) foram garantidos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, observado o disposto no art. 12. [...]

Art. 8º **Observada** a existência dos necessários recursos financeiros, nos termos dos arts. 5º e 6º, a não garantia de todos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, ainda que não se reflita nos indicadores referidos no § 1º do art. 7º, durante o período de gestão do Chefe do Poder Executivo, ensejará a aplicação do disposto no art. 10.

[...]

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

Art. 12. O Custo Aluno Qualidade (CAQ) deverá estar implantado até o término da vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

[...]

§ 2º O CAQi será implantado no prazo de 1 (um) ano a contar da publicação desta Lei e será anualmente reajustado até a implantação do CAQ, prevista no “caput” deste artigo.

[...]

Art. 8º **Constatada** a existência dos necessários recursos financeiros, nos termos dos arts. 5º e 6º desta Lei, a não garantia dos insumos e processos mencionados no art. 2º, observado o disposto no art. 12, ainda que não se reflita nos indicadores referidos no § 1º do art. 7º, durante o período de gestão do Chefe do Poder Executivo, ensejará a aplicação do disposto no art. 10.

[...]

Art. 10. A **constatação de retrocesso**, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 8º, simultânea ou isoladamente, e de recursos financeiros, nos termos do art. 6º, darão ensejo a **ação civil pública de responsabilidade educacional**, conforme o disposto no art. 11.

Art. 11. 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 por objetivo 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 Federal” (NR).

Art. 12. De acordo com a categorização referida no § 4º do art. 3º desta Lei, as redes escolares e as unidades escolares classificadas nos padrões “abaixo do básico” e “básico”, para efeitos de aplicação do disposto no art. 7º, § 4º e no art. 8º, com relação ao atendimento dos requisitos do art. 2º, expressos como Parâmetros Nacionais de Oferta da Educação Básica, nos termos do art. 3º, deverão progredir, a cada quatro anos, de um padrão para o outro imediatamente mais elevado, até alcançar o padrão “adequado”.

Art. 13. Os Padrões Nacionais de Oferta da Educação Básica, referidos no art. 3º, deverão estar definidos e publicados no prazo de 1 (um) ano a contar da data de publicação desta Lei.

Art. 14. O Custo Aluno Qualidade (CAQ) deverá estar implantado até o término da vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

[...]

	§ 2º O CAQi será implantado no prazo de 18 (dezoito) meses a contar da publicação desta Lei e será anualmente reajustado até a implantação do CAQ, prevista no “caput” deste artigo. [...]
--	--

Fonte: Brasil (2016g, h).

Entendemos ser necessário pontuar as diferenças entre o substitutivo 6 e 7, no intuito de verificar as mudanças efetuadas:

- Enquanto no substitutivo 6, o inciso VI do artigo 2º tratava dos padrões da “infraestrutura escolar”, de forma específica, trazendo cada espaço da escola, temos no substitutivo 7, não mais o termo “infraestrutura escolar”, mas o termo “infraestrutura de unidades escolares” e os espaços escolares descritos de forma genérica. Salientamos ainda que a infraestrutura escolar no substitutivo 6 deve ser considerada “[...] de acordo com a dimensão e a complexidade de sua estrutura de atendimento educacional [...]”. (BRASIL, 2016h, n. p.).
- Do inciso VII, artigo 2º que, no substitutivo 6 tratava da disponibilidade de mobiliário, equipamentos, recursos didáticos e mencionava a “[...] biblioteca com acervo compatível com o nível, a modalidade de ensino e o número de alunos da escola” (BRASIL, 2016h, n. p.), é extraído do texto o “número de alunos”, que também acrescenta a palavra “acesso” na formulação do substitutivo 7;
- No artigo 6º apenas foi realizada a inclusão do embasamento legal acerca do CAQ;
- Assim como no artigo 6º, na alínea b, parágrafo 4º do artigo 7º é incluída a menção ao artigo 12 para tratar de um dos motivos que não seriam caracterizados como retrocesso na qualidade da rede de educação básica;
- O artigo 8º sofre alteração do termo “Observada” para “Constatada”, ao tratar da aplicação dos termos do artigo 10, aos casos em que mesmo com a existência de recursos financeiros necessários, não forem garantidos os insumos e processos;
- Por sua vez, a constatação de retrocesso, tratada no artigo 10, tinha no substitutivo 6 a caracterização como ato de improbidade administrativa e, no substitutivo 7, trata de ação civil pública de responsabilidade educacional.
- O texto do artigo 11 do substitutivo 7 vem para complementar o artigo 10 e não está presente no substitutivo 6, por se tratar de alteração na Lei 7347/1985, a partir da inserção da ação civil pública de responsabilidade educacional e seu objetivo;
- A temática do artigo 12 (substitutivo 6) é tratada no substitutivo 7 (artigo 14), com a alteração do parágrafo 2º, que anteriormente trazia o prazo de um ano, a contar da

publicação da lei, para implantação do CAQi. No novo substitutivo o prazo é estendido para 18 meses;

- O texto do artigo 12 constante do substitutivo 7 não estava presente no substitutivo 6 e tem como novidade a determinação de que as redes e unidades escolares classificadas nos padrões “abaixo do básico” e “básico” progridam a cada quatro anos para um padrão mais elevado, até que se alcance o nível “adequado”;
- O texto do artigo 13 do substitutivo 7 não está presente no PL anterior e impõe um prazo de um ano para definição dos Padrões Nacionais de Oferta da Educação Básica que, de acordo com o artigo 3º, deveriam ser organizados em dimensões, componentes e indicadores.

Além de acatar as alterações acima mencionadas, Bacelar afirma que também foram realizadas modificações

[...] cunho meramente formal, com vistas ao aperfeiçoamento da técnica legislativa da proposição, nos seguintes dispositivos:

1. Incisos III, VIII, XIII, XIV, XV do art. 2º;
2. §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 3º;
3. Parágrafo único do art. 4º;
4. “Caput” e parágrafo único do art. 5º;
5. Introdução e alíneas “b” e “c” do § 1º do art. 7º;
6. §§ 3º e 4º do art. 9º [...] (BRASIL, 2016h, n. p.).

Por motivo de ajuste formal e de redação em seu voto, o relator acrescenta:

1. Nas duas primeiras linhas do primeiro parágrafo do Voto do Relator, retificação de “deve se inserir” para “deve inserir-se”.
2. Acréscimo do aposto “,provisoriamente, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), e, em seguida,” e inserção de “ambos” após “(CAQ),” em “O referencial adotado deve ser o Custo Aluno Qualidade (CAQ), presente no Plano Nacional de Educação”, trecho constante nas últimas linhas da alínea “c” do Voto do Relator;
3. Retificação de “o governante” para “do governante”, na quarta linha da alínea “e” do Voto do Relator.
4. Acréscimo das siglas “(Inep)”, “(CAQi)” e “(CAQ)”, bem como a retificação de “Serão esses as referências para a complementação [...]” para “Serão essas as referências para a complementação [...]” no parágrafo iniciado por “Os indicadores referentes a esses Parâmetros [...]”, na penúltima página do Voto do Relator. (BRASIL, 2016h, n. p.).

Dessa forma, é possível afirmar que Bacelar, além de fazer algumas alterações técnicas, também realizou modificações na redação do texto.

Em 23 de março de 2017, Bacelar (PTN-|BA) apresenta uma Complementação de Voto, que chamaremos aqui de substitutivo 8, “Em decorrência das discussões havidas recentemente no âmbito da Comissão Especial e atendendo a sugestões apresentadas pelas Senhoras e Senhores Parlamentares, por entidades da sociedade civil e também pelo Poder Executivo [...]”.

Dessa forma, de acordo com o relator são acatados

[...] alterações e acréscimos dos seguintes dispositivos do Substitutivo:

1. “Caput”, *in fine*, incisos VI, VII do art. 2º;
2. Art. 6º;
3. Alínea “b” do § 4º do art. 7º;
4. Art. 8º;
5. Art. 10;
6. Art. 11 (novo);
7. Art. 12 (antigo art. 11, renumerado);
8. Art. 13 (novo);
9. § 2º do art. 14 (antigo art. 12). (BRASIL, 2017a, n. p.).

Além dessas alterações, Bacelar faz também modificações “[...] de cunho meramente formal, com vistas ao aperfeiçoamento da técnica legislativa da proposição [...]” (BRASIL, 2017a, n. p.), nos dispositivos abaixo mencionados:

1. Incisos III, VIII, XIII, XIV, XV do art. 2º;
2. §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 3º;
3. Parágrafo único do art. 4º;
4. “Caput” e parágrafo único do art. 5º;
5. Introdução e alíneas “b” e “c” do § 1º do art. 7º;
6. §§ 3º e 4º do art. 9º; (BRASIL, 2017a, n. p.).

Por fim, Bacelar acrescenta os ajustes formais e de redação, se manifesta sobre o PL 6555/2016, de autoria da Deputada Mariana Carvalho (apensado em dezembro de 2016 ao PL 7420/2006), que faz a inclusão de “[...] estabelecimentos de ensino médio dentre os que deverão comunicar ao Conselho Tutelar os casos que especifica [...]”. (BRASIL, 2017a, n. p.).

De acordo com Bacelar a proposta de Mariana Carvalho é semelhante àquela contida PL 5647/2013, mas opta “[...] por incluir novo dispositivo no Substitutivo anexo, contemplando a proposta contida nos referidos projetos de lei, ajustando o texto do art. 56 do Estatuto da

Criança e do Adolescente para contemplar toda a educação básica obrigatória, e não apenas o ensino fundamental.” (BRASIL, 2017a, n. p.).

Dessa forma, o relato dá seu 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 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; nº 2.971, de 2015; nº 4.901, de 2016; e nº 6.555, de 2016, na forma do Substitutivo anexo. (BRASIL, 2017a, n. p.).

Apesar de todos os indicativos de alterações no substitutivo 8, ao compará-lo com o substitutivo 7 encontramos apenas a inserção do artigo 15, que rege que

Art. 15. O art. 56 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de educação básica que atendam alunos na faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

.....” (NR) (BRASIL, 2017a, n. p.).

A partir do excerto exposto, verifica-se que a alteração foi feita no sentido de adequar o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo que a comunicação dos dirigentes de estabelecimentos de ensino ao conselho tutelar, nos casos de maus tratos, reiteração de faltas injustificadas e elevados níveis de repetência, contemplasse toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental, como atualmente é previsto.

No dia 28 de junho de 2017, nova complementação de voto é apresentada por Bacelar (PODE-BA). Nessa, o relator assinala que em virtude das discussões realizadas no contexto da Comissão Especial, acrescenta alguns dispositivos no Substitutivo, quais sejam:

1. “Caput”, *in fine*, incisos V, VI, VII, X, XI, XIX (antigo XX, renumerado) e XX (antigo XXI, renumerado) do art. 2º; nesse mesmo artigo, supressão do inciso XIII, com renumeração dos incisos subsequentes.
2. Art. 6º;
3. Novo § 2º do art. 7º, renumerando-se os demais; alínea “b” do § 5º (antigo § 4º) desse mesmo artigo;
4. Art. 8º;
5. Art. 10;
6. Art. 11 (novo);
7. Art. 12 (antigo art. 11, renumerado);
8. Art. 13 (novo);

9. § 2º do art. 14 (antigo art. 12). (BRASIL, 2017b, n. p.).

Além das modificações mencionadas, o relator afirma que fez as seguintes alterações formais:

1. Incisos III, VIII, XIII (antigo XIV, renumerado), XIV (antigo XV, renumerado) do art. 2º;
2. §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 3º;
3. Parágrafo único do art. 4º;
4. “Caput” e parágrafo único do art. 5º;
5. Introdução e alíneas “b” e “c” do § 1º do art. 7º;
6. §§ 3º e 4º do art. 9º; (BRASIL, 2017b, n. p.).

Na nova complementação de voto (a qual chamamos de Substitutivo 9), o relator se manifesta novamente sobre o PL 6555/2016, de autoria da Deputada Mariana Carvalho já mencionado anteriormente e sobre o PL 7424/2017, de autoria do Professor Victório Galli.

De acordo com Bacelar, o PL de Galli impõe obrigação aos “[...] pais ou responsáveis legais de alunos do ensino fundamental a comparecer a cada bimestre às escolas de seus filhos para acompanhar o desempenho escolar”. Nesse sentido, o relator considera

[...] que a intenção de estimular a presença dos pais ou responsáveis junto às escolas, acompanhando a vida escolar dos estudantes, inegavelmente louvável, está contemplada no inciso XIX do art. 2º do Substitutivo. Já a questão referente a abono por comparecimento, para fins trabalhistas, é tema a ser tratado na legislação própria. (BRASIL, 2017b, n. p.).

Diante de sua exposição, o deputado vota

[...] 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 4 2007; nº 1.256, de 2007; nº 1.680, de 2007; nº 4.886, de 2009; nº 8.039, de 2010; nº 8.042, de 2010; nº 413, de 2011; nº 450, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; nº 2.971, de 2015; nº 4.901, de 2016; nº 6.555, de 2016; e nº 7.424, de 2017, na forma do Substitutivo anexo. (BRASIL, 2017b, n. p.).

O Substitutivo 8 é então acrescido das considerações acima mencionados, constituindo-se o dispositivo 9, como é possível observar no Quadro 16.

Quadro 16 – Comparativo entre os Substitutivos 8 e 9: Padrão de qualidade e retrocesso

SUBSTITUTIVO 8	SUBSTITUTIVO 9
Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, como processo permanente de aprimoramento, no	Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, como processo permanente de aprimoramento, no

art. 2º, IV, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em cada sistema, rede e unidade de ensino, conforme o caso, será aferido, entre outros fatores, mediante a existência de:

[...]

V – permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento;

[...]

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

VII – disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, e acesso a laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível e a modalidade de ensino.

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

XI – 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, com a adoção complementar de metodologias de formação por meio de educação a distância e da formação em serviço.

XIII – 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, ao lado da titulação ou habilitação, asseguradas as diversas condições de trabalho previstas neste artigo, em especial aquelas dispostas nos incisos V, VIII, X, XI e XII deste artigo.

XIX – funcionamento regular do conselho escolar;

art. 2º, IV, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em cada sistema, rede e unidade de ensino, conforme o caso, será aferido, entre outros fatores, mediante a existência de:

[...]

V – permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento, **de acordo com parâmetros definidos pelo respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais;**

[...]

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

VII – disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, e acesso a laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível e a modalidade de ensino.

X – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente, **que considere, entre outros, a titulação ou habilitação e a avaliação de desempenho como fatores para progressão funcional;**

XI – manutenção de **política 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, com a adoção complementar de metodologias de formação por meio de educação a distância e da formação em serviço.

XX – funcionamento regular dos conselhos de educação **e dos conselhos de acompanhamento e controle social previstos na legislação educacional e correlata, com garantia dos recursos necessários para a efetividade de sua atuação.**

XX – articulação da escola com o Conselho Tutelar, especialmente na comunicação de três faltas injustificadas consecutivas do estudante e de sinais de maus tratos no ambiente familiar ou extraescolar;
[...]

Art. 6º 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. 2º desta Lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), nos termos do art. 14 desta Lei, ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, nos termos do art. 14, de acordo com os níveis e as modalidades de atendimento educacional prioritários de sua rede de educação básica, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

[...]

Art. 7º O retrocesso 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. 10 desta Lei.

[...]

§ 2º Os exames nacionais periódicos referidos no § 1º deste artigo ocorrerão bianualmente e em anos ímpares, com a obrigatória divulgação dos resultados até o dia 30 de junho do ano subsequente ao de sua realização.

§ 3º É dever dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal assegurar, em cada escola de sua rede pública, a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar avaliado nos exames nacionais periódicos.

§ 4º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo o retrocesso na qualidade da educação básica que não puder ser atribuído à responsabilidade da gestão pública do ente federado, desde que comprovado simultaneamente que:

[...]

XIX – articulação da escola com os pais ou responsáveis de seus alunos, inclusive por meio de reuniões periódicas ao longo do período letivo, e com o Conselho Tutelar, especialmente na comunicação de três faltas injustificadas consecutivas do estudante e de sinais de maus tratos no ambiente familiar ou extraescolar;

[...]

Art. 6º 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. 2º desta Lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), nos termos do art. 14 desta Lei, ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, nos termos do art. 14, de acordo com os níveis e as modalidades de atendimento educacional prioritários de sua rede de educação básica, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

[...]

Art. 7º O retrocesso 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. 10 desta Lei.

[...]

§ 2º Para efeitos do disposto no § 4º deste artigo, os indicadores referidos no § 1º serão considerados no contexto dos demais indicadores de qualidade das condições de oferta da educação básica, de universalização do atendimento escolar, de melhoria da qualidade do aprendizado, de valorização dos profissionais da educação, de gestão democrática e de superação das desigualdades educacionais.

§ 3º Os exames nacionais periódicos referidos no § 1º deste artigo ocorrerão bianualmente e em anos ímpares, com a obrigatória divulgação dos resultados até o dia 30 de junho do ano subsequente ao de sua realização.

§ 4º É dever dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal assegurar, em cada escola de sua rede pública, a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar avaliado nos exames nacionais periódicos.

§ 5º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo o retrocesso na qualidade da educação básica que não puder ser atribuído à responsabilidade da gestão pública do ente federado, desde que comprovado simultaneamente que:

[...]

b) foram garantidos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, observado o disposto no art. 12.

[...]

Art. 8º Constatada a existência dos necessários recursos financeiros, nos termos dos arts. 5º e 6º desta Lei, a não garantia dos insumos e processos mencionados no art. 2º, observado o disposto no art. 12, ainda que não se reflita nos indicadores referidos no § 1º do art. 7º, durante o período de gestão do Chefe do Poder Executivo, ensejará a aplicação do disposto no art. 10.

[...]

Art. 10. A constatação de retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 8º, simultânea ou isoladamente, e de recursos financeiros, nos termos do art. 6º, darão ensejo a ação civil pública de responsabilidade educacional, conforme o disposto no art. 11.

Art. 11. 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 por objetivo 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 Federal” (NR).

Art. 12. De acordo com a categorização referida no § 4º do art. 3º desta Lei, as redes escolares e as unidades escolares classificadas nos padrões “abaixo do básico” e “básico”, para efeitos de aplicação do disposto no art. 7º, § 4º e no art. 8º, com relação ao atendimento dos requisitos do art. 2º, expressos como Parâmetros Nacionais de Oferta da Educação Básica, nos termos do art. 3º, deverão progredir, a cada quatro anos, de um padrão para o outro imediatamente mais elevado, até alcançar o padrão “adequado”.

Art. 13. Os Padrões Nacionais de Oferta da Educação Básica, referidos no art. 3º, deverão estar definidos e publicados no prazo de 1 (um) ano a contar da data de publicação desta Lei.

b) foram garantidos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, observado o disposto no art. 12.

[...]

Art. 8º Constatada a existência dos necessários recursos financeiros, nos termos dos arts. 5º e 6º desta Lei, a não garantia dos insumos e processos mencionados no art. 2º, observado o disposto no art. 12, ainda que não se reflita nos indicadores referidos no § 1º do art. 7º, durante o período de gestão do Chefe do Poder Executivo, ensejará a aplicação do disposto no art. 10.

[...]

Art. 10. A constatação de retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 8º, simultânea ou isoladamente, e de recursos financeiros, nos termos do art. 6º, darão ensejo a ação civil pública de responsabilidade educacional, conforme o disposto no art. 11.

Art. 11. 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 por objetivo 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 Federal” (NR).

Art. 12. De acordo com a categorização referida no § 4º do art. 3º desta Lei, as redes escolares e as unidades escolares classificadas nos padrões “abaixo do básico” e “básico”, para efeitos de aplicação do disposto no art. 7º, § 4º e no art. 8º, com relação ao atendimento dos requisitos do art. 2º, expressos como Parâmetros Nacionais de Oferta da Educação Básica, nos termos do art. 3º, deverão progredir, a cada quatro anos, de um padrão para o outro imediatamente mais elevado, até alcançar o padrão “adequado”, observado o disposto no art. 6º assim como a garantia de assistência técnica por parte da União.

Art. 13. Os Padrões Nacionais de Oferta da Educação Básica, referidos no art. 3º, deverão estar definidos e publicados no prazo de 1 (um) ano a contar da data de publicação desta Lei.

Art. 14. O Custo Aluno Qualidade (CAQ) deverá estar implantado até o término da vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. [...] § 2º O CAQi será implantado no prazo de 18 (dezoito) meses a contar da publicação desta Lei e será anualmente reajustado até a implantação do CAQ, prevista no “caput” deste artigo.	Art. 14. O Custo Aluno Qualidade (CAQ) deverá estar implantado até o término da vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. [...] § 2º O CAQi será implantado no prazo de 18 (dezoito) meses a contar da publicação desta Lei e será anualmente reajustado até a implantação do CAQ, prevista no “caput” deste artigo.
--	--

Fonte: Brasil (2017a, b).

Depreendemos do quadro acima que algumas alterações foram anunciadas, mas não se fazem presente no novo substitutivo apresentado por Bacelar e outras foram anunciadas e realizadas, de forma a dar outros rumos para interpretação do dispositivo.

- No inciso V do artigo 2º, podemos observar que à permanente busca da relação adequada entre número de alunos, professor, carga horária e condições materiais da instituição é acrescido que será “[...] de acordo com parâmetros definidos pelo respectivo sistema de ensino, à vista de condições disponíveis e das características regionais e locais” (BRASIL, 2017b, n. p.);
- Os incisos VI e VII do artigo 2º não receberam alterações, apesar do anúncio de que haveria;
- O inciso X do artigo 2º que trata do plano de carreira para o magistério, agora está amarrado ao critério de que seja considerada “[...] a titulação ou habilitação e a avaliação de desempenho como fatores para progressão funcional.” (BRASIL, 2017b, n. p.);
- O inciso XI do artigo 2º, que trata da manutenção do programa permanente de formação continuada é alterado para política permanente de formação continuada (BRASIL, 2017b, n. p.);
- Supressão do inciso XIII do artigo 2º, que trata do programa permanente de avaliação dos profissionais do magistério;
- O inciso XIX do artigo 2º, é renumerado como inciso XX e sofre acréscimos no substitutivo 8, de forma que onde se falava em funcionamento do conselho de educação, agora fala-se em funcionamento dos conselhos de educação e dos conselhos de acompanhamento e controle social, sendo garantidos recursos necessários para atuação;
- A articulação da escola com o Conselho Tutelar na comunicação de faltas injustificadas, trazido no artigo XX do Substitutivo 8 sofre alterações e é renumerado no substitutivo 9 como inciso XIX. No novo texto a articulação não se dá apenas entre escola e Conselho Tutelar como no PL anterior, mas é estendida aos pais ou responsáveis de seus alunos;

- Apesar de terem sido anunciadas, não foram encontradas alterações no artigo 6º;
- Ao artigo 7º, que trata do retrocesso na qualidade da educação básica foi acrescentado o parágrafo 2º, que trata da consideração dos indicadores apontados no parágrafo 1º de forma contextualizada com os outros indicadores;
- Os parágrafos 2º, 3º e 4º do substitutivo 8 foram renumerados no substitutivo 9, tendo em vista a inserção de um parágrafo, mas textualmente não houve modificações;
- Apesar do anúncio de alteração dos artigos 8º, 10 e 11, essas não foram realizadas;
- Ao artigo 12, que trata do cumprimento da progressão (em que a cada quatro anos as escolas deverão alcançar) é acrescido que deve ser observado o artigo 6º, que trata da função redistributiva e supletiva da União quando da comprovação de insuficiência e de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de Estados, Municípios e do Distrito Federal para cumprirem as exigências do art. 2º e também da garantia de assistência técnica por parte da União;
- Apesar do anúncio de que o artigo 13 é novo, podemos observá-lo no substitutivo 8;
- É anunciado que haveria uma alteração no parágrafo 2º do artigo 14, referenciado como antigo artigo 12 mas, não houve alterações.

Ainda em 28 de junho de 2017 é realizada uma reunião entre os membros da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420/2006 e apensados. Estavam presentes os Deputados

Gorete Pereira - Presidente; Keiko Ota - Vice-Presidente; Bacelar - Relator; Angelim, Christiane de Souza Yared, Enio Verri, Glauber Braga, Professor Victório Galli, Renata Abreu e Zé Silva - Titulares; Aluisio Mendes, Jose Stédile, Leo de Brito, Luiz Carlos Ramos, Luiz Couto, Marcelo Squassoni e Pedro Uczai – Suplentes. Compareceram também os Deputados Ademir Camilo, Carlos Henrique Gaguim e Evair Vieira de Melo, como não-membros. (Brasil, 2017c, n. p.).

Não compareceram a referida reunião os Deputados “Adail Carneiro, Alex Canziani, Celso Jacob, Izalci Lucas, João Gualberto, José Otávio Germano, Lelo Coimbra, Margarida Salomão, Moses Rodrigues, Pedro Chaves, Professora Dorinha Seabra Rezende, Rafael Motta, Raquel Muniz, Sérgio Vidigal e Uldurico Junior.” (BRASIL, 2017c, n. p.).

Na oportunidade foi aprovada a ata da reunião realizada em 22 de março de 2017 e a ordem do dia tinha como prioridade a apreciação do PL 7420/2006 e seus apensados pelo Plenário.

Nesse sentido, o Deputado Bacelar (PTN-BA) apresenta parecer com complementação de voto,

[...] pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação deste, do PL 247/2007, do PL 1680/2007, do PL 4886/2009, do PL 413/2011, do PL 2417/2011, do PL 6137/2013, do PL 2971/2015, do PL 600/2007, do PL 1256/2007, do PL 8039/2010, do PL 450/2011, do PL 5647/2013, do PL 8042/2010, do PL 4901/2016, do PL 5519/2013, do PL 51/2015, do PL 89/2015, do PL 6555/2016, do PL 925/2015 e do PL 7424/2017, apensados, com substitutivo. (BRASIL, 2017c, n. p).

Também constam da ata da reunião a “Vista conjunta aos Deputados Leo de Brito, Margarida Salomão e Professora Dorinha Seabra Rezende, em 02/03/2016.”

Foi anunciado pelo presidente que seria dada continuidade à discussão do parecer do relator, mas não houve quem desejasse discutir, de forma que o debate foi encerrado e a palavra foi passada ao relator para réplica. Dessa forma, “O Deputado Bacelar, relator, comunicou que incorporou sugestões da bancada do PT que não alteraram significativamente o teor principal do projeto e que a complementação de voto que apresentava naquele momento já continha essas alterações.”

Na sequência,

O presidente em exercício, Deputado Aluisio Mendes, passou à votação. Não havendo quem quisesse encaminhar a votação, o presidente submeteu a votação o parecer do relator com a complementação de voto apresentada. Em votação, foi **APROVADO O PARECER COM COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO POR UNANIMIDADE**. Usaram da palavra para manifestar apreço ao tema e ao texto aprovado, bem como para parabenizar o relator e a comissão, os deputados: Ademir Camilo, Renata Abreu, Aluisio Mendes e Pedro Uczai. O relator comunicou a importância da matéria e agradeceu aos servidores exemplares da consultoria legislativa da Casa, na pessoa do Professor Ricardo Martins, e da secretaria da comissão, na pessoa do secretário Marcelo Lapa. O presidente reforçou o agradecimento aos servidores e questionou ao plenário se poderia dar por aprovada a ata desta reunião que seria em seguida elaborada com base no arquivo de áudio gravado. O plenário anuiu e a ata foi dada por aprovada. (BRASIL, 2017c, n. p., grifo do autor).

No dia 29 de junho de 2017 é encaminhado ao Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Especial acerca do PL 7420/2006 para publicação. O texto, que nomeamos como substitutivo 9 foi publicado no dia seguinte.

Em 11 de setembro de 2017 há o registro de uma solicitação para que fosse apensado o PL 8334/2017, de autoria de Rômulo Gouveia. A ementa informa que a proposta trata do acréscimo de “[...] parágrafo ao art. 12 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a participação dos pais ou responsáveis dos alunos na elaboração e acompanhamento da execução da proposta pedagógica da escola de educação básica.” (BRASIL, 2017d, n. p.).

Em 15 de setembro de 2017, há mais um registro de solicitação para que fosse apensada outra proposta ao PL 7420/2006. Trata-se do PL 8388/2017, de autoria do Deputado Francisco Floriano, que propõe a alteração da Lei 9394/1996 “[...] para determinar que alunos da educação

básica, com menor rendimento escolar, tenham atendimento educacional de reforço em horários alternativos e atendimento psicológico, gratuito e obrigatório.” (BRASIL, 2017e, n. p.).

Na mesma direção, em 29 de novembro de 2017, Pollyana Gama solicita que seja apensado ao PL 7420/2006, o PL 9159/2017, que “Dispõe sobre o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (BRASIL, 2017f, n. p.).

Em 13 de março de 2018 foi encaminhado ao Presidente da Câmara dos Deputados o Requerimento nº 8251/2018, com a solicitação de urgência na apreciação do PL 7420/2006, feito pelos Deputados Bacelar (PODE-BA) e Pollyana Gama (PPS-SP), tendo em vista que “[...] teve parecer aprovado por Comissão Especial específica em 29 de junho de 2017.” (BRASIL, 2018b, n. p.).

No dia 07 de junho de 2018 é apresentado pelo Deputado Izalci Lucas (PSDB-DF) o Requerimento de Desapensação nº 8804/2018, referente ao PL 6137/2013, sob a justificativa de que as questões voltadas para responsabilidade da oferta da educação básica de qualidade são amplas e que ainda há discussões sendo realizadas “[...] com manifestações de segmentos organizados da sociedade civil e dos próprios gestores. São também tema de negociação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.”. Entretanto, de acordo com o parlamentar,

O projeto de lei nº 6.137, de 2013, porém, trata de questão específica, e urgente, alterando “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”. (BRASIL, 2018c, p. 1).

Destarte, de acordo com Izalci Lucas,

Trata-se de medida extremamente relevante para assegurar o direito à educação das crianças e jovens brasileiros e que, se aprovada, será de aplicação e impacto imediatos. O reconhecimento do mérito dessa iniciativa é evidenciado pelo acordo interno interpartidário, no Poder Legislativo, e entre este e o Ministério da Educação, para que ela seja desde logo votada, no curso da semana de votações dedicada às políticas educacionais. (BRASIL, 2018c, p. 1).

Como podemos observar, Izalci entende que a matéria de sua proposta é de maior urgência, sendo necessário desapensar sua proposta para que fosse trabalhada separadamente, na espera de que trouxesse “impactos imediatos”.

A próxima movimentação do PL 7420/2006 e seus apensados é registrada em 22 de fevereiro de 2019⁷¹, quando foi indeferido o pedido de desarquivamento da proposição aqui debatida e de outras, tendo em vista que não haviam sido arquivadas. (BRASIL, 2019a, n. p.).

⁷¹ Requerimento 262/2019 de autoria do Deputado Jefferson Campos.

Em 20 de março de 2019⁷² é registrado o Requerimento nº 895/2019 da Deputada Tábata Amaral (PDT-SP), em que a parlamentar solicita a inclusão do PL 7420/2006 na pauta da Ordem do Dia, com a justificativa de que “[...] trata de matéria extremamente importante para o desenvolvimento do projeto educacional brasileiro. Tendo o mesmo sido debatido em Comissão Especial e tido seu relatório aprovado a unanimidade estando, portanto, pronto para a Pauta do Plenário.” (BRASIL, 2019b, n. p.).

Em 03 de abril de 2019 é registrada a solicitação da Deputada Professora Rosa Neide, em que a mesma requer que seja apensado o PL 1296/2019⁷³, que **“Estabelece parâmetros para a gestão democrática na educação básica associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade educacional, no âmbito das unidades educacionais públicas, e dá outras providências”** ao PL 7420/2019 (BRASIL, 2019c, n. p.).

No dia 16 de abril de 2019, foi apresentado o Requerimento 1201/2019, em que a Deputada Rosa Neide (PT-MT) solicita a desapensação do PL 1296/2019, com a justificativa de que “[...] As proposições apensadas não tratam de assuntos correlatos ou idênticos.”, referindo-se o PL de sua autoria, ao estabelecimento de “[...] parâmetros para a gestão democrática na educação básica associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade educacional, no âmbito das unidades educacionais públicas, e dá outras providências.”. Dessa forma, de acordo com a Deputada, sua proposta trata da introdução de “[...] diretrizes e elementos para proporcionar regulamentação da gestão democrática, pelos sistemas de ensino. Trata de princípios, processos e instrumentos orientados à efetivação da gestão democrática.” (BRASIL, 2019d, n. p.).

Acerca do PL de autoria da Deputada Rosa Neide, destacamos nossa compreensão de que a proposta de uma Gestão democrática poderia ser inviabilizada pelos critérios meritocráticos propostos no mesmo documento.

Rosa Neide afirma ainda que enquanto sua proposta tem como cerne a gestão democrática, o PL 7420/2006

[...] prevê **fundamentalmente a responsabilização de dirigentes** pelo desempenho dos estudantes aferido por exames nacionais, com proposição de sanção financeira e eventual improbidade no caso de redução nas médias ou ainda aumento na proporção de estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável. Trata da **concepção de responsabilização ancorada em metas de qualidade**. Outros projetos apensados tratam de estratégias para fortalecer o regime de colaboração, para qualificar o Estatuto da Criança e do Adolescente e para reforçar a rede de proteção social, dando relevo à atuação de conselhos de controle social e em especial aos Conselhos Tutelares. (BRASIL, 2019d, n. p., grifo do autor).

⁷² O requerimento é datado de 28 de fevereiro de 2019.

⁷³ A data de apresentação do documento é 12 de março de 2019.

Dessa forma, de acordo com a Deputada, o PL 1296/2019 não se coadunaria com a proposta do PL 7420/2006, tendo em vista que sua proposição compreende

[...] **gestão democrática** como o **conjunto de princípios, processos, instrumentos e mecanismos** mobilizados para estimular a **constituição e o fortalecimento de conselhos e instâncias colegiadas, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão educacional**, e aqueles voltados a garantir **participação dos profissionais da educação, de estudantes e de toda comunidade educacional**, na discussão, na elaboração, na **implementação e na avaliação de planos de educação, de planos institucionais e de projetos pedagógicos**. (BRASIL, 2019d, n. p., grifo nosso).

Sendo assim, Rosa Neide apresenta as diferenças entre as proposições e enfatiza que seu PL “[...] oferece parâmetros e prazos para que, efetivamente, sistemas e unidades educacionais deem consequência [...] ao exercício dos princípios da autonomia, participação e descentralização na condução da política educacional e dos processos educativos.”. Dessa forma, para ela “São os sistemas de ensino que definirão as normas da gestão democrática do ensino público, de acordo com as suas peculiaridades, por meio de leis específicas.” (BRASIL, 2019d, n. p.).

Nesse sentido, a Deputada compreende que os elementos da sua proposta “[...] não presidem, ademais, eventuais processos de responsabilização de qualquer natureza.” e acrescenta que o PNE/2014 “[...] dá tratamento distinto e apartado sobre a regulamentação da responsabilidade educacional e da gestão democrática.” (BRASIL, 2019d, n. p.).

Diante da sua explanação, a parlamentar solicita que sua proposta tramite independentemente do conjunto de proposições referentes ao PL 7420/2006 por não se tratarem de matérias idênticas ou correlatas.

No dia 07 de maio de 2019, o Deputado Bacelar apresenta o Requerimento 135/2019 solicitando

[...] a realização de reunião de audiência pública para debater a responsabilidade dos gestores públicos na promoção da qualidade da educação básica, cerne do Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, e do respectivo substitutivo aprovado, em 28/06/2017, na Comissão Especial destinada a analisar essa proposição e seus apensos. (BRASIL, 2019e, n. p.).

Dentre os expositores indicados pelo Deputado estão Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Salomão Ximenes, da Universidade Federal do ABC e; Representante do Ministério da Educação.

Na justificativa apresentada por Bacelar para o debate em audiência pública é apontada a inquestionável “[...] relevância social da oferta da educação de qualidade [...]” e considerado que

[...] no início desta nova legislatura e com a renovação parlamentar ocorrida, na qual diversos Deputados em primeiro mandato passaram a integrar esta Casa, é bastante oportuno retomar a discussão sobre a criação de uma lei de responsabilidade educacional, em especial baseada na proposta já aprovada pela Comissão Especial que aguarda apreciação em plenário. (BRASIL, 2019e, n. p.).

No dia 09 de maio de 2019 a Deputada Tábata Amaral (PST-SP) apresenta o Requerimento nº 1441/2019 em que solicita a desapensação do PL 1672/2019, com a justificativa de que enquanto a Lei de Responsabilidade Educacional trata do estabelecimento de “[...] padrões de qualidade da educação básica; apresenta a fórmula de cálculo do valor anual por aluno; e determina a responsabilização do Chefe do Poder Executivo responsável pela educação local em caso de retrocesso nos parâmetros de qualidade estabelecidos.”, o PL de sua autoria “[...] trata da priorização dos recursos federais oriundos de transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos.”. Dessa forma, de acordo com a Deputada, “[...] as propostas possuem divergências estruturais evidentes [...]” e não podem ser consideradas como “matéria idêntica”. (BRASIL, 2019f, n. p.).

Em 17 de maio de 2019 é indeferido o Requerimento 1201/2019 de autoria de Rosa Neide, no qual a Deputada solicitava que fosse desapensado o PL 1296/2019 do PL 7420/2006.

Em 05 de junho de 2019 é aprovado o Requerimento nº 135/2019, no qual Bacelar solicita realização de audiência pública na Comissão de Educação para tratar do PL 7420/2006.

No dia 18 de junho de 2019 foi indeferido o Requerimento 1441/2019, tendo em vista o entendimento de que o PL 1672/2019 e 7420/2006 tratam de matérias correlatas.

É possível afirmar que o debate acerca da criação de uma LRE é mais intenso nesse último período, com o acréscimo de diversas propostas. Os pontos mais importantes do intervalo entre 2016 e 2019 são:

- Realização de diversas reuniões e audiências públicas com representantes tanto do setor público, quanto do setor privado;
- A prestação de contas na nova proposta (substitutivo 3) apresentado no dia 1º de março, em que Bacelar sugere apresentação de relatórios ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo com os êxitos e dificuldades de implantação e a possibilidade de apontamento dos compromissos do Poder Executivo que não tiverem sido cumpridos de forma satisfatória. Entendemos que a nova proposta traz possibilidades para um diálogo acerca do cumprimento do direito à educação de qualidade, mas não dissocia a educação da concepção mercadológica que vem permeando as propostas;

- Apresentação de novo parecer do relator Deputado Bacelar em 26 de abril de 2016, no qual o parlamentar acrescenta a síntese do PL 4901/2016 e insere em seu substitutivo que a determinação de padrões de qualidade seja expressa por parâmetros nacionais integrantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica;
- Diferenças entre o substitutivo 3, que trazia em seu artigo 2º que o padrão de qualidade da educação seria assegurado com a existência de alguns fatores e o substitutivo 4, que afirma que a qualidade seria assegurada com a existência de fatores, conforme o caso;
- O acréscimo no substitutivo 4, da aprovação, execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação do plano de educação, dando mais uma vez ênfase às avaliações;
- A perda, no substitutivo 4 do termo “garantia” no que tange à duração mínima da jornada diária e ao acesso físico à escola;
- Alinhamento da proposta de Bacelar ao movimento de defesa pela BNCC no substitutivo 4;
- A contradição presente na ideia de complementação da União para alcance dos valores por aluno ao ano, caminhando com a lógica de responsabilização por cumprimento de metas, que tem um caráter mercadológico;
- A supressão no substitutivo 4, do relatório detalhado em formato padronizado para solicitação de requerimento de suprimento dos valores do CAQ para União, sem dizer de que forma seria apresentada essa informação;
- Acréscimo, no substitutivo 4, de diversos pontos, como: Valor por aluno de acordo com a categorização que traz os padrões abaixo do básico, básico, adequado e superior; Cálculo do CAQ, de acordo com o PNE/2014; Valores médios por aluno de acordo com etapa e modalidade de atendimento educacional; A forma como deveria ser feito o cálculo do CAQ, que consideraria os valores recebidos à conta do FUNDEB e também o total de recursos vinculados à MDE e recursos recebidos de programas federais de distribuição universal para educação básica;
- No substitutivo 4 é suprimido o texto que tratava (no artigo 5º do substitutivo anterior) da proporcionalidade no âmbito das responsabilidades e da incumbência dos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal de adotar medidas para o alcance de metas;
- Caracterização como improbidade administrativa quando da observação da existência de recursos financeiros e a não garantia de todos os insumos e processos, mesmo que não reflita nos indicadores no substitutivo 4. Esse fato aponta que além de cumprir os

indicadores, as unidades escolares deverão cumprir os 21 itens do artigo 2º como fatores de aprimoramento do padrão de qualidade;

- Enquanto no substitutivo 3, o relator tratava da caracterização de ato de improbidade administrativa nos casos de retrocessos injustificados, no substitutivo 4, Bacelar trata da não garantia e do retrocesso sendo caracterizados como atos de improbidade administrativa, o que é preocupante, tendo em vista que agora não é mais possível justificar as causas do “retrocesso”, ou do não cumprimento do padrão de qualidade;
- A contradição presente no substitutivo 4, que traz o prazo de 1 ano, para implantação do CAQi, que teria reajuste anual até a implantação do CAQ. Nesse ponto, salientamos que é positiva a ideia de implantação do CAQ, mas contraditoriamente, essa ferramenta seria implantada para cumprimento de um padrão de qualidade que não condiz com a diversidade do nosso país;
- Retirado de pauta o PL 7420/2006 em 27 de abril de 2016;
- Apresentação do Substitutivo 5 pelo Deputado Bacelar, sendo a letra c, a diferença entre os pareceres referentes aos substitutivos 4 e 5. Enquanto no parecer 4 é especificado que a responsabilidade dos governantes na implementação de metas do PNE e do Plano de Educação são proporcionais ao tempo de duração do mandato, o parecer 5 trata da responsabilidade dos governantes sem trazer essa especificação;
- O acréscimo, no substitutivo 5 da articulação Escola-Conselho Tutelar, como um dos fatores que asseguraria o padrão de qualidade;
- Diferença no prazo de divulgação dos exames nacionais que no substitutivo 4 poderia ocorrer até o dia 31 de dezembro e na proposta 5 poderia ocorrer até 30 de junho do ano subsequente ao de sua realização;
- O acréscimo, no substitutivo 5, da assistência financeira da União aos Estados e Municípios (o substitutivo 4 tratava apenas de assistência técnica);
- Enquanto no artigo 10 do substitutivo 4, o texto tratava da caracterização como improbidade administrativa a não garantia de insumos e processos, no substitutivo 5 insere o não cumprimento por parte da União;
- Apresentação do substitutivo 6 de Bacelar, que representa um avanço com relação aos anteriores, tendo em vista que traz a ideia de que o professor só pode ser cobrado por meio de processo avaliativo se forem garantidas as condições de trabalho;
- A apresentação do substitutivo 7, que se diferencia do 6 nos seguintes aspectos: padrões de infraestrutura escolar (no substitutivo 6 era definido de forma específica e no 7, de

forma genérica); o número de alunos (que de acordo com o texto do substitutivo 6 era considerado ao pensar no acervo da biblioteca); enquanto no substitutivo 6, a averiguação de retrocesso era caracterizada como ato de improbidade administrativa, no substitutivo 7 passa a ser tratada no âmbito da ação civil pública de responsabilidade educacional; a ausência do prazo para atendimento dos fatores relacionados ao padrão de qualidade no substitutivo 7 (no substitutivo 6 era dado o prazo de três anos); a alteração do prazo para implantação do CAQi (no substitutivo 6 era de um ano e no substitutivo 7 passa a ser de 18 meses); a determinação de classificação das unidades escolares a um padrão mais elevado a cada 4 anos não estava presente no substitutivo 6 e faz parte do substitutivo 7; imposição de prazo para definição dos Padrões Nacionais de Oferta da Educação Básica constante do substitutivo 7, ausente na proposta anterior, o que demonstra um alinhamento com as discussões da BNCC;

- Apresentação do substitutivo 8 em 23 de março de 2017 (complementação de voto), que tem como novidade a inclusão de matéria tratada no PL 6555/2016 (apensado em dezembro de 2016 ao PL 7420/2006). Foi alterado o texto no sentido de incluir na adequação do Estatuto da Criança e do Adolescente a comunicação dos dirigentes de estabelecimentos de ensino ao conselho tutelar, nos casos de maus tratos, reiteração de faltas injustificadas e elevados níveis de repetência, contemplasse toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental, como atualmente é previsto;
- Apresentação da complementação de voto (substitutivo 9) no dia 29 de junho de 2017, que tem como novidade: o acréscimo de que a permanente busca da relação adequada entre número de alunos, professor, carga horária e condições materiais da instituição, proposta no substitutivo anterior, seja “[...] de acordo com parâmetros definidos pelo respectivo sistema de ensino, à vista de condições disponíveis e das características regionais e locais”; (BRASIL, 2017a, n. p.); a alteração do programa permanente de formação continuada, constante do substitutivo anterior para política permanente de formação continuada; a supressão do programa permanente de avaliação dos profissionais do magistério; o acréscimo dos conselhos de acompanhamento e controle social, com a garantia de recursos necessários para atuação; o acréscimo da responsabilidade dos pais ou responsáveis na articulação com o Conselho Tutelar, (no PL anterior a articulação era apenas entre Escola e Conselho Tutelar); a contextualização dos indicadores do retrocesso na qualidade educacional; o acréscimo ao artigo 12, que traz a função redistributiva e supletiva da União, bem como da garantia

de assistência técnica da União quando comprovada a insuficiência para cumprimento do padrão de qualidade;

- Solicitação em 11 de setembro de 2017 para que fosse apensado o PL 8334/2017 (trata da participação de pais ou responsáveis na elaboração e acompanhamento da execução da proposta pedagógica); em 15 de setembro de 2017 para que fosse apensado o PL 8388/2017 (trata do reforço escolar para alunos com menor rendimento escolar); em 29 de dezembro de 2017 foi solicitado que fosse apensado o PL 9159/2017 (trata das transferências federais voluntárias, na área de educação);
- Encaminhamento à Câmara dos Deputados de solicitação de urgência na apreciação do PL 7420/2006 (requerimento de autoria dos Deputados Bacelar e Pollyana Gama);

As discussões do PL 7420/2006 e seus apensados ganharam mais força entre os anos de 2016 e 2019, de forma que esse é um período marcado pelo maior número de alterações. Foram apresentados sete substitutivos que evidenciam um aprofundamento das contradições constantes do período anterior.

Nesse sentido, destacamos a possibilidade de contextualização dos resultados das avaliações e a “importância” dada aos Conselhos caminhando junto com centralidade das avaliações em larga escala e a responsabilização pelo cumprimento de metas. Igualmente, destacamos nesse período, a alteração ocorrida no Substitutivo 7, que traz a possibilidade da ação civil pública no lugar da caracterização como ato improbidade administrativa o não cumprimento do padrão de qualidade.

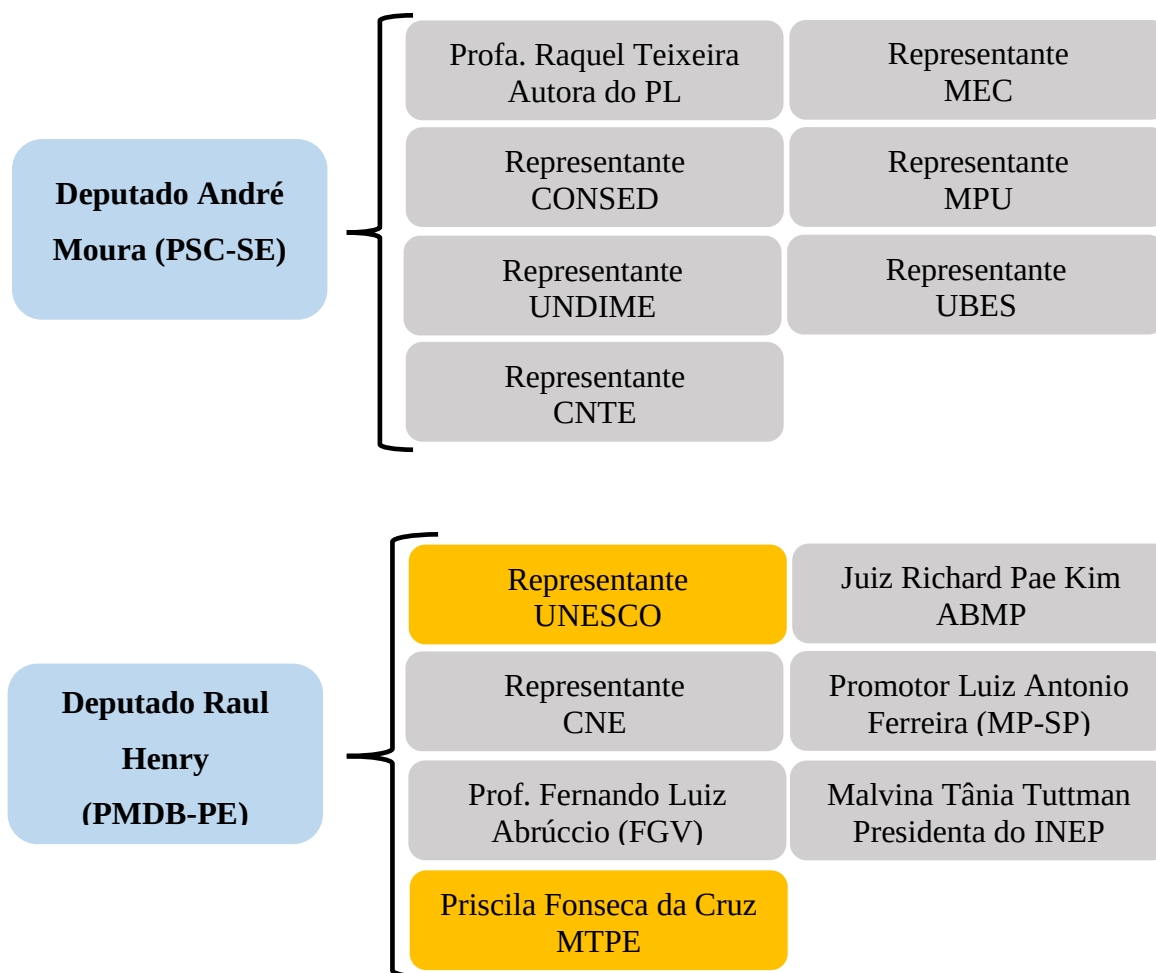
Antes de iniciarmos a análise do PL 7420/2006 e seus Substitutivos, compreendemos ser de suma importância trazer uma síntese das presenças solicitadas para audiências durante a tramitação da matéria. Isso decorre do fato de que os projetos de lei podem representar um campo de disputa de interesses entre os setores público e privado.

Nesse sentido, cabe salientar que nas Figuras de números 5 a 10 optamos por destacar em amarelo as entidades que podem representar a permeabilidade de concepções privadas no setor público⁷⁴, além da Unesco que é destacada pelo fato de que há um documento em que a organização fala sobre a corrupção nos sistemas educacionais, o qual será tratado posteriormente.

⁷⁴ Cabe ressaltar que compreendemos que há atores convidados a participar de audiências que mesmo representando instituições públicas podem ter concepções de educação voltadas para defesa de práticas gerencialistas, entretanto, optamos por destacar aqueles que podem representar diretamente concepções privadas.

Na Figura 5 temos as presenças solicitadas em audiências públicas por meio de requerimentos dos Deputados André Moura e Raul Henry, no período compreendido entre 2006 e 2011.

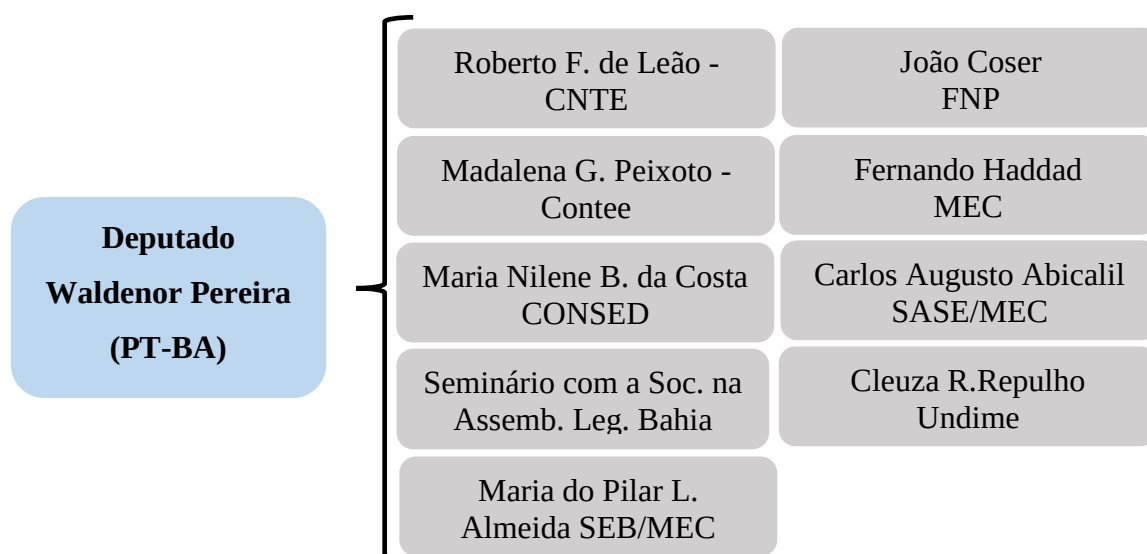
Figura 5 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2006 a 2011- Parte 1)



Fonte: Organizado pela autora.

Da figura acima, destacamos a solicitação da presença da Sra. Priscila Fonseca da Cruz, Diretora Executiva do Movimento Todos pela Educação e também da UNESCO, dos quais falaremos posteriormente

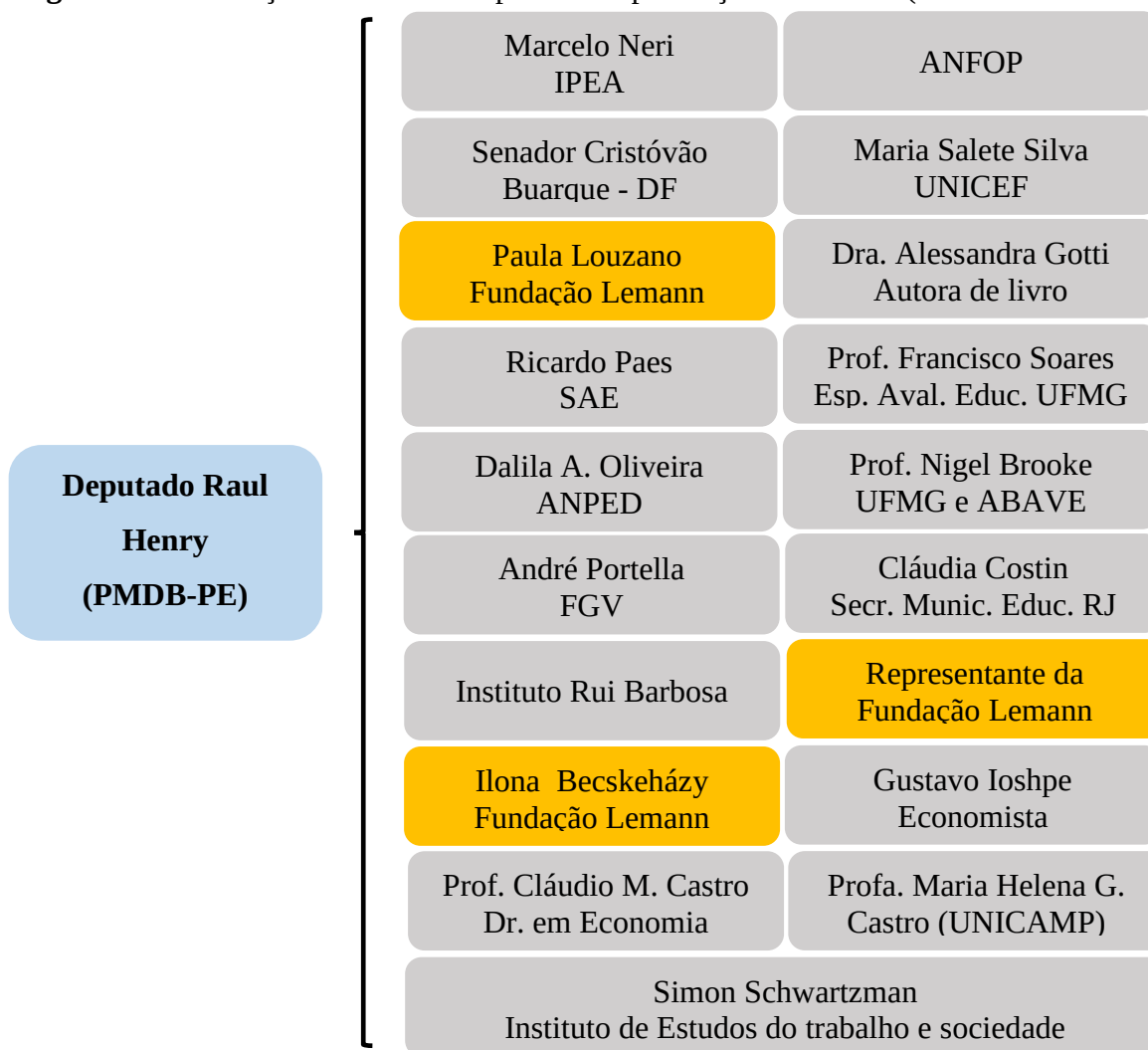
Na Figura 6 apresentamos as solicitações de presenças em audiências públicas requeridas pelo Deputado Waldenor Pereira.

Figura 6 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2006 a 2011- Parte2)

Fonte: Organizado pela autora.

Observamos na Figura 6 que o Deputado Waldenor Pereira não fez nenhum requerimento solicitando a presença de representante direto do setor privado no período de 2006 a 2011.

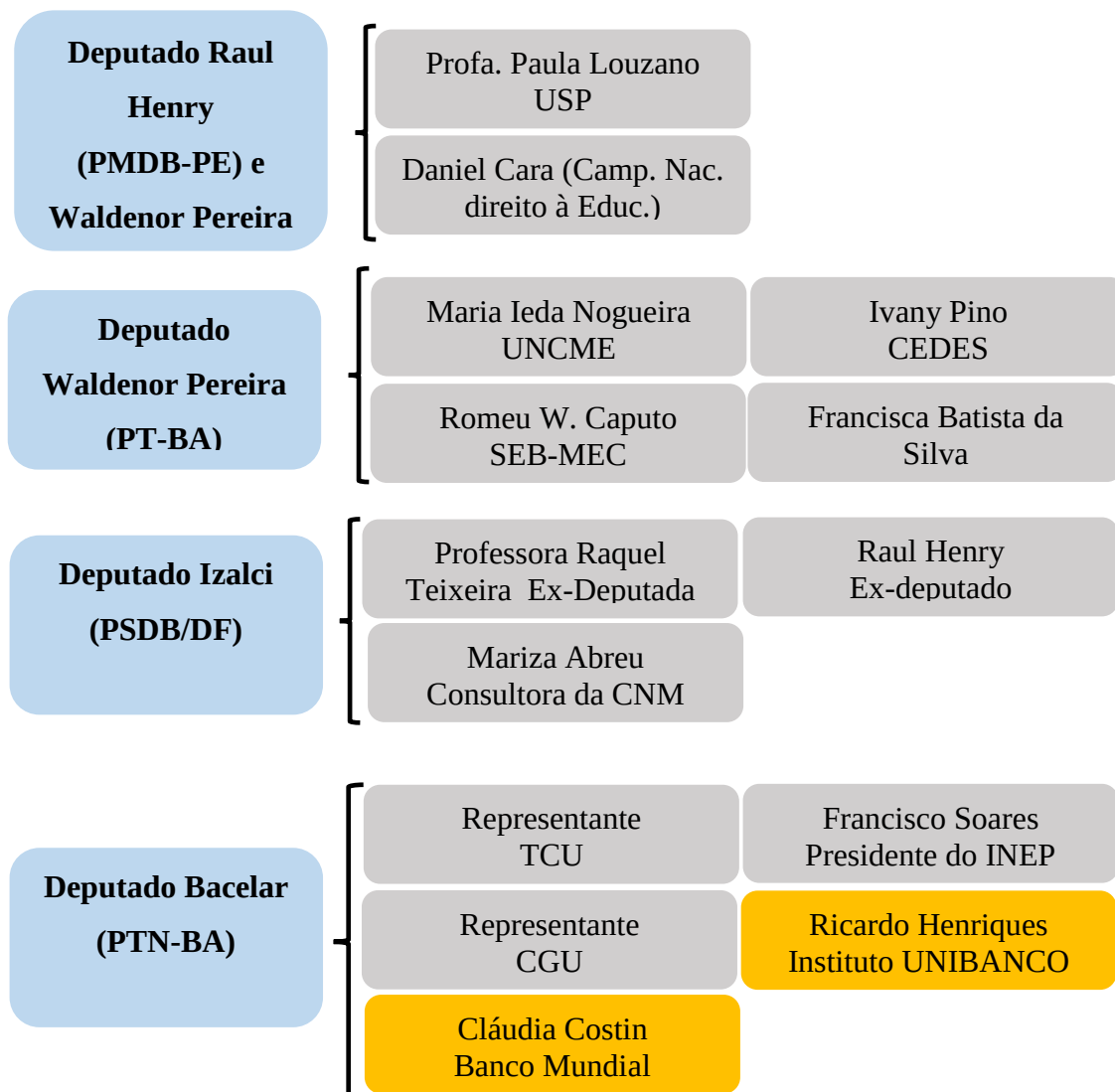
A Figura 7 mostra as solicitações de presença em audiência no período compreendido entre 2012 e 2015, referentes ao Deputado Raul Henry.

Figura 7 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2012 a 2015 - Parte 1)

Fonte: Organizado pela autora.

Destacamos da Figura acima que o Deputado Raul Henry solicitou, no período compreendido entre 2012 e 2015, por três vezes, a presença da Fundação Lemann para o debate sobre a matéria em questão. Em um dos requerimentos, o Deputado solicita a presença de um representante da entidade sem nomear a pessoa que participaria. Nos outros documentos ele solicita a presença de Ilona Becskeházy, Diretora de Qualidade da Educação da referida fundação e também de Paula Louzano.

Na Figura 8 temos a solicitação conjunta dos Deputados Raul Henry e Waldenor Pereira, bem como as solicitações dos Deputados Waldenor Pereira, Izalci e Bacelar.

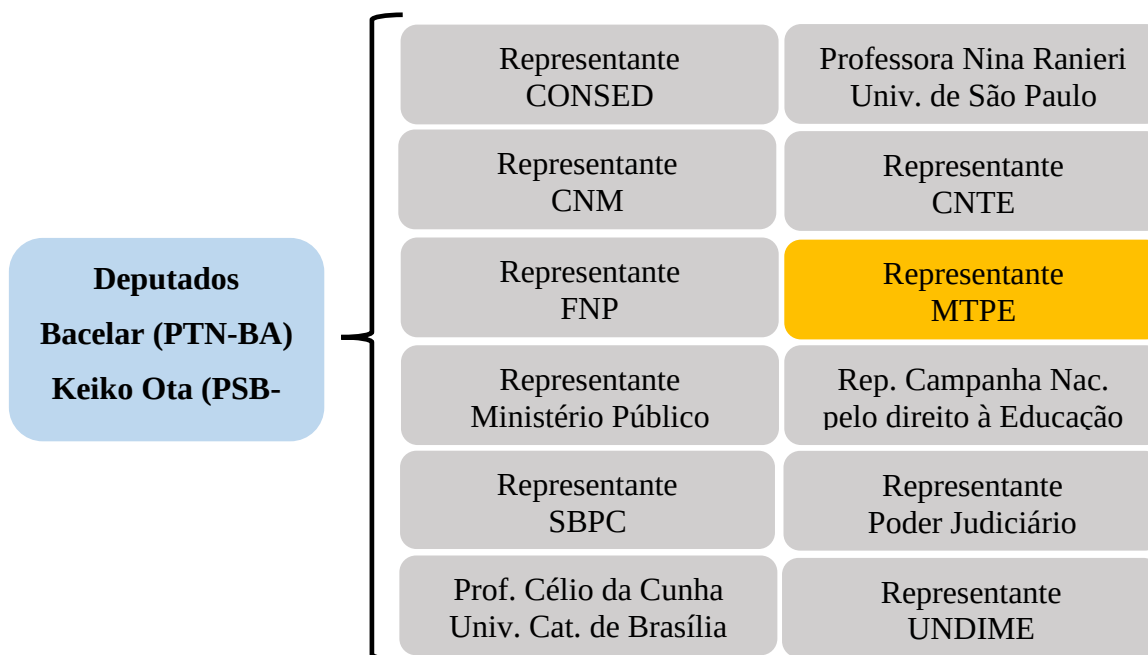
Figura 8 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2012 a 2015 - Parte 2)

Fonte: Organizado pela autora.

Destacamos da Figura 8 a solicitação da presença do Senhor Ricardo Henrique Superintendente Executivo do Instituto Unibanco e também da Sra. Cláudia Costin, Diretora do Banco Mundial.

Cabe ressaltar que a presença de Cláudia Costin já havia sido solicitada pelo Deputado Raul Henry, no período em que foi Secretária de Educação do município do Rio de Janeiro.

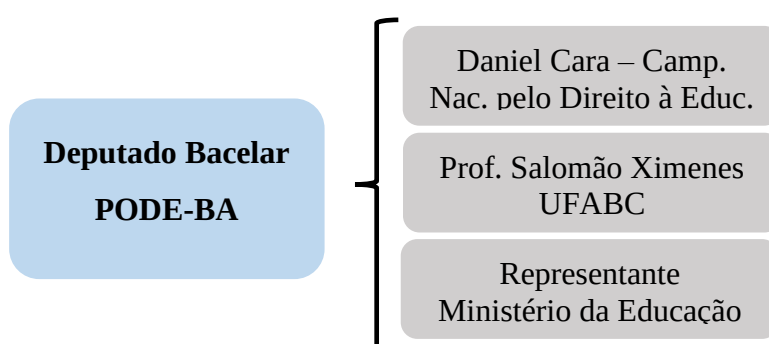
Na Figura 9 temos as solicitações realizadas conjuntamente pelo Deputados Bacelar e Keiko Ota.

Figura 9 – Solicitação de audiências públicas e presenças solicitadas (2012 a 2015 - Parte 3)

Fonte: Organizado pela autora.

Destacamos da Figura acima a solicitação de presença de um representante do Movimento Todos pela Educação, o qual falaremos posteriormente.

Por último, temos a Figura 10, que traz a solicitação de participações em audiências realizadas por parte do Deputado Bacelar, no período compreendido entre 2016 e 2019.

Figura 10 – Solicitação de audiência pública e presenças solicitadas (2016 a 2019)

Fonte: Organizado pela autora.

Dos destaques realizados, a partir das figuras apresentadas, temos duas vezes a solicitação de presença de representante do Movimento Todos Pela Educação – MTPE – entidade

[...] que defende que a lógica da gestão empresarial, calcada em metas e resultados mensuráveis, seja aplicada nos sistemas públicos de ensino, com base nas parcerias

estabelecidas entre entes federados, nas três esferas de governo, setores privados nacionais e terceiro setor. (PINHEIRO, 2018, p. 13).

De acordo com Feitosa, Mendes Segundo e Santos (2015, p. 165), o “[...] movimento Todos Pela Educação, cuja iniciativa dos empresários brasileiros ganha apoio do Estado [...]” apresenta-se “[...] como a alternativa educacional necessária e eficiente para alcançar a qualidade na educação.”, de maneira que “[...] essa proposta empresarial de educação reafirma a sua condição de mercadoria, subjugando de forma cada vez mais intensa a educação da classe trabalhadora aos ditames do grande capital.” (FEITOSA, MENDES SEGUNDO; SANTOS, 2015, p. 165).

Souza (2020, p. 287) elucida em sua pesquisa que o “Todos pela Educação” é

[...] um projeto de classe que se coaduna com o projeto societário neoliberal de Terceira Via colocado efetivamente em prática por Fernando Henrique Cardoso, seguindo o receituário dos Organismos Internacionais Multilaterais à risca. O que esse movimento chama de “nova governança” ou “governança sem governo” via “governança em redes” pode ser entendido enquanto (re)acomodação das relações de força entre as classes proprietárias, fazendo do Estado um escritório extensivo aos seus interesses de classe, submetido à lógica gerencialista-empresarial e às intempéries do mercado.

O referido projeto “[...] é de longo prazo e alcance expansivo permanente, independente de governos, por isso é apreendido como “projeto de nação” [...]” (SOUZA, 2020, p. 291), isto é,

[...] como projeto societário que para se sustentar e prosperar necessita da educação, e da educação escolar em particular, para preparar e forjar mentes, corpos e corações da matéria-prima essencial à produção, à competitividade, ao mercado: a força de trabalho atual (capacitações, especializações, cursos de aperfeiçoamento e reciclagem) e futura. (SOUZA, 2020, p. 291).

O documento intitulado “Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já! Balanço 2019 e Perspectivas 2020”, do MTPE aponta as organizações que apoiaram sua construção e, dentre os apoiadores temos, por exemplo, a Fundação Lemann, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Telefônica Vivo, o Instituto Natura, o Instituto Península, o Instituto Unibanco Itaú, o Movimento pela Base Nacional Comum, dentre outras entidades que defendem interesses privados.

A presença da Fundação Lemann, que apoiou o Relatório acima mencionado, é requisitada duas vezes a participar do debate acerca da responsabilidade educacional, enquanto a presença do Instituto Unibanco é requisitada uma vez durante a tramitação da matéria, o que nos causa preocupação.

Nesse sentido, Souza (2020, p. 552, grifo nosso) alerta que

A *Fundação Lemann*, através de seu principal expoente, o empresário Jorge Paulo Lemann e seus sócios, é uma das expressões desse avanço do empresariado e dos homens de negócio sobre a educação “pública”-estatal e como sua sistematização, organização, funcionamento e práticas passam a ser dirigidas **pelas prescrições gerencialistas e pela gestão de resultados**.

Acerca do Instituto Unibanco, Souza e Piolli (2020, p. 31) assinalam que “Os conceitos, as ideias, os valores, as atitudes, os comportamentos e os sentimentos da lógica empresarial e dos homens de negócio, personificações do sistema capital, devem se tornar o referencial para repensar e reformar a Educação Básica e a superior [...]” e que

Isto explica o objetivo do Banco Itaú, através do Instituto Unibanco, com o Projeto Jovem de Futuro destinado às escolas da rede pública, estaduais e municipais, voltado ao Ensino Médio. O Futuro para os filhos da classe trabalhadora e camadas populares é o setor da informalidade e de serviços e mesmo assim, os postos de trabalho não são para todos, mas apenas para aqueles que apresentam futuro, assimilando, seguindo e reproduzindo a paideia empresarial, dos homens de negócio e do sistema de mercado. (SOUZA; PIOLLI, 2020, p. 31).

Nesse sentido,

O caso da Fundação Lemann (nome fantasia que eclipsa o empresário e homem de negócio Jorge Paulo Lemann que está por trás dela) e Instituto Unibanco (um dos tentáculos do Banco Itaú, que evidencia a apropriação e influência direta dos homens de negócio sob a forma(ta)ção da força de trabalho dos filhos da classe trabalhadora) expõem a materialização do novo estágio de dominação, direção e supremacia do capital sobre o trabalho, como também as razões do capital, através de suas personas, avançar aberta e descaradamente sobre a educação das crianças, adolescentes e adultos. (SOUZA, 2020, p. 566).

Diante do exposto, nos preocupamos com essa aproximação das relações público e privado, tendo em vista que “[...] esse movimento [...] segue o desenvolvimento do capitalismo mundial [...]”, de forma “[...] que as empresas procuram seguir critérios do mercado internacional, tendo participação nas áreas sociais.” (PINHEIRO, 2018, p. 303).

Ressaltamos ainda que corroboramos o entendimento de que “[...] a proposta empresarial de educação em parceria com o Estado aprofunda a condição de mercantilização da educação, subjugando de forma cada vez mais intensa a classe trabalhadora aos ditames do grande capital.” (FEITOSA, MENDES SEGUNDO; SANTOS, 2015, p. 166).

Destacamos ainda a solicitação de convite à UNESCO na participação das discussões acerca da responsabilidade educacional, tendo em vista o relatório da organização, intitulado “Escolas corruptas, universidades corruptas, o que fazer?” (2008), de Jacques Hallak e Muriel Poisson.

O referido documento é um resumo executivo que foi elaborado para um seminário sobre ética e responsabilidade na educação⁷⁵ e objetiva

[...] sensibilizar autoridades, peritos em planejamento educacional e gestores para a importância do combate à corrupção em educação; disponibilizar instrumentos e ferramentas para a detecção e avaliação de problemas de corrupção; e servir de guia de orientação na formulação de estratégias adequadas para controlar e frear práticas incorretas. (UNESCO, 2008, p. 8).

Dessa forma, para tratar de assuntos relacionados à corrupção nas instituições educacionais, o documento está dividido em nove capítulos, que dispõem sobre os seguintes assuntos:

- Capítulo 1: define o que é corrupção e sua ordem de grandeza, trata sobre transparência e responsabilidade e sobre as conexões entre governança, crescimento, pobreza e corrupção;
- Capítulo 2: traz o marco conceitual da corrupção em educação, com a identificação de oportunidades de corrupção em educação, dos pontos críticos, além das políticas de educação e corrupção;
- Capítulo 3: traz um diagnóstico da corrupção no setor educacional, abordando os requerimentos metodológicos, avaliação participativa, auditoria na educação e nas instituições, bem como fala em rastreamento das despesas públicas em educação;
- Capítulo 4: trata da descentralização financeira;
- Capítulo 5: discute sobre a reforma na gestão de professores objetivando a transparência e a responsabilidade, além da criação de códigos de conduta para esses profissionais;
- Capítulo 6: trata da contratação de despesas não-salariais (construção, melhorias, reparos, livros, materiais e alimentação);
- Capítulo 7: expõe sobre os exames, os certificados e também a acreditação, tratando de como melhorar a gestão dos exames tradicionais, da criação de critérios para os exames nacionais (objetivando a transparência), sobre o estabelecimento de sistemas de informações confiáveis, a valorização da ética (normas, códigos de honra) e também do desmantelamento e remoção das principais causas de fraude;
- Capítulo 8: Fala sobre a tutoria privada e como evitar a corrupção da educação;

⁷⁵ Resumo Executivo elaborado pela Dr^a Dulce Borges para o Seminário Internacional Ética e Responsabilidade na Educação: compromisso e resultados, a partir da obra *Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?* Paris: UNESCO, 2007.

- Capítulo 9: traz um memorando para autoridades e gestores, abordando a necessidade da construção do que o documento chama de triângulo virtuoso para que seja eliminada a corrupção no setor educacional.

Jacques Hallak e Muriel Poisson,

[...] argumentam que criar e manter sistemas regulatórios transparentes, reforçando as capacidades de gestão com vista a uma maior responsabilidade e apropriação dos processos de gestão podem ajudar na construção de um "triângulo virtuoso" que favorece a consolidação de sistemas de educação sem corrupção. (UNESCO, 2008, p. 7).

Para tanto, trazem recomendações como as listadas abaixo:

- **o combate à corrupção precisa de normas e regras claras**, procedimentos transparentes e um marco político especificando, para uma das etapas do processo, **a distribuição de responsabilidades entre diferentes responsáveis na alocação, distribuição e uso dos recursos de educação;**
- **a melhoria das capacidades em gestão**, contabilidade, monitoramento e auditoria é um **pré-requisito básico na redução da corrupção em educação. Cursos de aperfeiçoamento de boa qualidade** dos quadros administrativos em diferentes níveis e também de outros responsáveis no sistema, como, por exemplo, as associações de pais e professores, sindicatos e outras organizações da sociedade civil organizada devem ser, do mesmo modo, levados a cabo;
- **o acesso do público em geral à informação é indispensável para a consolidação da participação, apropriação e controle social.** Como consequência, as entidades que se encontram mais próximas da entrega de resultados – **as escolas** – devem estar suficientemente bem informadas não apenas para a detecção da fraude, mas também para reclamar o que lhes pertence. (UNESCO, 2008, p. 7-8, grifo nosso).

Destacamos do documento a preocupação com a responsabilidade na aplicação dos recursos destinados à educação, a “melhoria” das capacidades de gestão (com a oferta de cursos de aperfeiçoamento) como um pré-requisito básico para reduzir a corrupção no campo educacional e a imprescindibilidade do acesso do público à informação (participação e controle social).

Dessa forma, tais preocupações relacionadas à corrupção, parecem ir ao encontro das ideias expressas nos projetos de lei apresentados, cabendo-nos destacar que tanto o PL 7420/2006, quanto a propagação do livro de Jacques Hallak e Muriel Poisson pela UNESCO fazem parte de um mesmo contexto (o projeto inicial apresentado Deputada Raquel Teixeira é de 2006 e o livro da UNESCO é do ano de 2007).

Nesse sentido, os debates em torno da responsabilidade educacional e a necessidade de convidar a UNESCO para o debate pode significar uma abertura às ideias gerencialistas, lembrando que Lopes (2013) apontou em sua pesquisa a consonância entre a reforma gerencial de Bresser Pereira, os mandamentos de Osborne e Gaebler e os projetos da UNESCO para América Latina.

Além disso, é necessário salientar que o documento aponta que

Mais atenção deve ser dada aos objetivos do currículo (**aprender a aprender, aprender a ser**), a medidas para melhorar drasticamente a qualidade, à maior homogeneidade entre escolas combinada com a redução de escolas de prestígio, a uma melhor personalização e adequação do currículo às necessidades dos alunos. (UNESCO, 2008, p. 50, grifo nosso).

Destacamos do excerto acima a continuidade do lema “aprender a aprender”, que resgata a defesa das chamadas necessidades básicas de aprendizagem (NEBA), apresentadas no documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, apresentado em Jomtien (UNESCO, 1990).

O discurso constante do referido documento “[...] é revestido de um apelo sedutor ao desenvolvimento da autonomia do indivíduo, ao autodidatismo [...]”, ou seja, as chamadas “[...] ‘pedagogias do aprender a aprender’⁷⁶ [são] apelos os quais se configuram um elo comum às pedagogias neoliberais em voga atualmente” (BULHÕES, 2016, p. 26).

Cabe ressaltar que,

[...] dentro da perspectiva proposta pelas NEBA, se configura em uma das principais instituições responsáveis pela formação do trabalhador nos moldes desejados pela Economia Política; para tanto, ela garantirá a limitação e a restrição das aspirações do futuro trabalhador desde sua infância e induzirá a classe trabalhadora a renunciar às suas necessidades humanas e, em última instância, à própria vida para além da mera sobrevivência. (BULHÕES, 2016, p. 33).

Em tal perspectiva, educar “[...] limita-se a produzir trabalhadores polivalentes com alta capacidade adaptativa, nos moldes desejados pelo processo produtivo [...]” (BULHÕES, 2016, p. 37).

Dessa forma,

[...] a otimização da educação da classe trabalhadora preconizada pelas NEBA permite que esses indivíduos estejam rapidamente disponíveis nas prateleiras do mercado de trabalho – já que sua formação não precisa ir além da educação Básica - para serem comprados a preço ínfimo pelas grandes corporações na condição de mercadorias que produzem mercadorias. (BULHÕES, 2016, p. 37).

Depreende-se do exposto que durante o tempo de tramitação dos projetos que se dedicaram ao debate acerca da responsabilidade educacional na Câmara dos Deputados, vários requerimentos solicitaram que diferentes entidades fossem convidadas para acompanhar os debates, com o objetivo de instruir a matéria em questão.

⁷⁶ De acordo com Bulhões (2016, p. 26), “pedagogias do aprender a aprender”, “[...] é um termo “guarda-chuva” elaborado por DUARTE, 2001, que reúne a escola nova, o construtivismo, a pedagogia das competências, a pedagogia dos projetos, os estudos na linha do professor reflexivo etc.; refere-se a um fenômeno observado no contexto educacional nas últimas décadas, o qual consiste na divulgação de novas pedagogias filiadas ao escolanovismo, embora revestindo-o com novas roupagens.”

Como já apontamos, nos causa preocupação a solicitação de participação de representantes de interesses privados. Entretanto, há de se considerar que também temos solicitações de presenças importantes que defendem a educação pública como direito, como por exemplo, representantes de conselhos, do Ministério Público, da ANPED, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do CEDES, da ANFOPE, do MEC e de diversos professores de importantes universidades.

4.3 As categorias constantes do PL 7420/2006 e seus Substitutivos

A partir da exposição do movimento pela implementação de um arcabouço jurídico que trate da responsabilidade educacional no Brasil, é possível afirmar que há diferentes interesses em disputa nesse cenário.

Nesse sentido, traremos nessa seção a síntese das diferenças encontradas em cada substitutivo, de forma categorizada, ou seja, traremos a segunda etapa de análise, de acordo com Bardin (2009).

Antes de adentrarmos nessa categorização apresentamos no Quadro 17, as alterações nas ementas de cada proposta.

Quadro 17 – Ementas do PL 7420/2006 e seus substitutivos

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

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

O Quadro 17 mostra que, enquanto a proposta inicial e o Substitutivo 2 dispunham acerca da qualidade da educação e da responsabilidade dos gestores em sua promoção, temos no Substitutivo 1 o estabelecimento de padrão de qualidade, o financiamento supletivo e a responsabilização pelo cumprimento de metas, além da ação civil pública de responsabilidade

educacional. Dessa forma, temos no Substitutivo 1, logo na ementa, a proposta de um padrão de qualidade e de responsabilização caso as metas não sejam cumpridas.

A ementa do Substitutivo 3 é bem parecida com a do Substitutivo 1, com a diferença de que enquanto o anterior trata do padrão de qualidade, o substitutivo 3 rege acerca do estabelecimento de requisitos para garantia do padrão de qualidade. No que tange à responsabilização, assim como no Substitutivo 1, o de número 3 trata da responsabilização caso as metas não sejam cumpridas.

Os Substitutivos 4, 5, 6, 7, 8 e 9 também possuem ementas parecidas com a do Substitutivo 3, tratando sobre a responsabilização, mas retira do final do texto o cumprimento de metas.

As propostas sob análise da Comissão Especial da Lei de Responsabilidade Educacional foram sintetizadas por Ximenes (2012).

Quadro 18 – Projetos, autores e sínteses das propostas 2006-2011

Proposição e Autor	Síntese do Conteúdo
Igual teor: PL 7420/2006, de Raquel Teixeira (PSDB/GO) PL 413/11, de Gastão Vieira (PMDB/MA) PL 450/11, de Thiago Peixoto (PSD/GO)	- Define o padrão nacional de qualidade como a universalização do ensino em tempo integral e a garantia de determinados insumos e do custo aluno/qualidade; - Determina que a qualidade deve ser aferida em processo nacional de avaliação; - Estipula um sistema de acompanhamento dos resultados das avaliações e das taxas de rendimento em cada ente federado, determinando a elevação do gasto por aluno quando não se observem avanços; - Condiciona as transferências voluntárias aos esforços dos entes federados; - Determina a responsabilidade dos gestores e agentes públicos pelo descumprimento do previsto na lei, caracterizando as omissões como crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade;
PL 1.680/07, de Lelo Coimbra (PMDB/ES)	- Especifica o dever do Estado, programas de avaliação do magistério, infraestrutura adequada e avaliação padronizada anual do rendimento dos alunos; - Define o padrão de qualidade como a melhoria contínua nas médias dos alunos aferidas na avaliação nacional e nas taxas de rendimento, estabelecendo metas para cada rede de ensino e determinando a elevação do gasto por aluno nos casos em que não se observem avanços; - Determina que a União deve equalizar a capacidade de dispêndio dos entes federados, através de transferências voluntárias; - Proíbe transferências voluntárias aos entes federados que descumpram a lei; - Determina a responsabilidade dos gestores e agentes públicos pelo descumprimento do previsto na lei,

	caracterizando as omissões como crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade.
PL 8.039/10, do Poder Executivo	- Inclui na Lei da Ação Civil Pública a modalidade ação civil pública de responsabilidade educacional; - Delimita como objeto da ação as obrigações de fazer e não fazer previstas na legislação e nos convênios, ajustes e termos assinados entre os entes federados; - Delimita que não cabe ação de responsabilidade para exigir o cumprimento de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação.
Igual teor: PL 247/07, de Sandes Junior (PP/GO) PL 600/07, de Carlos Abicalil (PT/MT)	- Inclui entre as infrações administrativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) a omissão de professores e gestores em notificar ao Conselho Tutelar situações de faltas reiteradas, evasão e maus-tratos; e a omissão dos pais ou responsáveis em efetuar a matrícula na idade obrigatória; - Define como ato de improbidade a não aplicação dos recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ou sua aplicação irregular, prevendo que a reincidência leva a inelegibilidade nos termos da chamada Lei da Ficha Limpa; - Determina a redução das transferências voluntárias da União em valor semelhante ao que deixou de ser obrigatoriamente aplicado em MDE.
PL 1.256/07, de Marcos Montes (DEM/MG)	- Inclui na LDB a previsão de crime, punível com detenção, por omissão dos pais ou responsáveis em efetuar a matrícula no ensino fundamental e acompanhar e corrigir aspectos relacionados a sua vida escolar.
PL 8.042/10, de Jovair Arantes (PTB/GO)	- Estende a autoria do crime de abandono intelectual, previsto no Código Penal, aos que deixem de prover instrução à criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela.
PL 1.747/11, de Teresa Surita (PMDB/RR)	- Institui na LDB os critérios e procedimentos para o processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica, prevendo avaliações periódicas a partir do 2º ano do ensino fundamental, critérios de validação e publicidade dos resultados por escola, entre outras diretrizes.
PL 1.915/11, de Carlos Souza (PP/AM)	- Institui na LDB o “índice de desenvolvimento escolar”, dispondo sobre sua composição e forma de divulgação em meio eletrônico e em cada escola, em local de fácil visibilidade para a comunidade.
PL 2.604/11, de Thiago Peixoto (PSD/GO)	- Institui em lei específica o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), determinando procedimentos, critérios de validação e publicidade dos resultados por escola, entre outras diretrizes.
PL 3.066/11, de Romero Rodrigues (PSDB/PB)	- Institui na LDB o dever de divulgação do índice-síntese, obtido em processo de avaliação nacional, pelo próprio estabelecimento de ensino, por meio de painel ou cartaz, em local de fácil visualização na entrada do prédio escolar.
PL 2.417/11, de Alex Canziani (PTB/PR)	- Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), determinando que a União priorize a assistência técnica e financeira aos entes federados que assim se articulem.

Fonte: Ximenes (2012, p. 356-358).

É possível observar no quadro organizado por Ximenes (2012) que diversas propostas foram apresentadas no sentido de contribuir com as discussões relacionadas à responsabilização pela garantia da educação de qualidade. Entretanto, seu levantamento trouxe as contribuições realizadas até o ano de 2011, tornando-se necessário acrescentar os outros projetos apresentados posteriormente, de forma que traremos tal síntese no Quadro 19.

Quadro 19 – Projetos, autores e sínteses das propostas 2012-2017⁷⁷

Proposição e Autor	Síntese do Conteúdo
4886/2009, de Lincoln Portela (PR/MG)	- 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. - Padrões mínimos e custo mínimo de qualidade
4901/2016, de Júlia Marinho (PSC/PA)	- Altera o art. 74 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para estender o padrão mínimo de oportunidades educacionais a toda a educação básica e incluir lista de insumos relativos à infraestrutura escolar.
2971/2015, de Rogério Rosso (PSD/DF)	- Dispõe sobre a responsabilidade na gestão educacional. - implantação dos padrões mínimos de qualidade; - Associação do investimento de recursos financeiros na educação ao bom desempenho; - o cumprimento das metas;
5519/2013, de Paulo Rubem Santiago (PDT/PE)	- Institui o Sistema Nacional de Educação.
5647/2013, de Rosane Ferreira (PV/PR) 51/2015, de Carmen Zanotto (PPS/SC)	Alteram 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.
89/2015, de Adail Carneiro (PHS-SE)	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 determinar que os dirigentes de instituições de educação pré-escolar e de ensino fundamental notifiquem faltas consecutivas superiores a 3 (três) dias e sinais de maus tratos envolvendo seus alunos.

⁷⁷ Além dos PIs apresentados entre os anos de 2012 e 2017, acrescentamos o PI 488/2009 que não foi elencado por Ximenes (2012).

6555/2016, de Mariana Carvalho (PSDB/RO)	Inclui os estabelecimentos de ensino médio dentre os que deverão comunicar ao Conselho Tutelar nos casos de maus tratos, reiteração de faltas e elevados níveis de repetência
6137/2013, de Sandra Rosado (PSB/RN)	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.
925/2015, de Jefferson Campos (PSD/SP)	Estabelece que instituições de ensino, de cuidados e de recreação, públicas e privadas, comuniquem aos responsáveis acerca do não comparecimento de criança à instituição.
7424/2017, de Professor Victório Galli (PSC/MT)	- Obriga os pais ou responsáveis legais de alunos do ensino fundamental a comparecer a cada bimestre às escolas de seus filhos para acompanhar o desempenho escolar.

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2017a).

De acordo com Ximenes (2012, p. 355, grifo nosso)

A decisão da Câmara de reunir para deliberação conjunta um amplo escopo de projetos e as diferentes concepções em disputa em cada um deles tiveram como consequência a **ampliação do enfoque do debate sobre responsabilidade educacional**, quando considerado o sentido jurídico até então adotado na legislação, incorporando ao mandato da Comissão Especial legislar sobre nada menos que a qualidade da educação.

Dessa forma, ampliado o debate acerca da responsabilidade educacional, que é trazido na maioria das propostas apresentadas, é instituída na Comissão especial da LRE, “[...] a polêmica aproximação entre o objeto da responsabilidade educacional e a definição jurídica de qualidade, ampliando-se os riscos já constatados quando analisado isoladamente o projeto que a encabeça [...]”. (XIMENES, 2012, p. 355). Esses riscos, de acordo com Ximenes (2012) são mencionados por Freitas (2011) e estão relacionados ao processo fiscalizatório do cumprimento de metas a partir de testes padronizados.

Importante mencionar que o pesquisador enfatiza que os PLs 1680/2007, 413/11 e 450/11, “[...] preveem que o não atingimento de metas de desempenho acadêmico, estabelecidas para cada rede de ensino, levaria ao dever de adotar medidas específicas de gestão e do financiamento.”. Além disso, caso persiste o baixo desempenho ou no caso da não adoção de tais ações “[...] os gestores e agentes públicos seriam responsabilizados nas esferas civil, política e penal.” (XIMENES, 2012, p. 355).

Aos PLs acima mencionados por Ximenes (2012) acrescentamos o PL 2971/2015 sintetizado no Quadro 19, que também constitui um risco para definição jurídica de qualidade,

a partir da associação entre o investimento de recursos financeiros ao desempenho educacional e cumprimento de metas.

Dessa forma, o PL 4886/2009, que prevê o estabelecimento do custo mínimo por aluno para assegurar a qualidade e que poderia ser considerado como possibilidade de melhoria, fica “aprimorado” a uma concepção reducionista de qualidade educacional, que está alicerçada em resultados de testes padronizados.

Além do PL 4886/2009, o PL 4901/2016, trata do estabelecimento de padrão de oportunidades educacionais, com base no cálculo do custo mínimo por aluno, com capacidade de assegurar ensino de qualidade.

Já o PL 2971/2015, também agrupado com os PLs 4886/2009 e 4901/2016, “[...] estabelece normas de aplicação de recursos públicos e de padrões de qualidade voltadas para a responsabilidade na gestão educacional [...]” (BRASIL, 2015j, n. p).

Na referida proposta a qualidade educacional

[...] é compromisso de toda a sociedade, devendo ser trabalhada em regime de colaboração, norteadas por equilibrada divisão de responsabilidades, de modo a garantir evolução para um sistema de educação estável e cooperativo, de acordo com responsabilidades compartilhadas entre instituições e sociedade. (BRASIL, 2015j, n. p.)

Em um primeiro momento, a proposta parece se pautar em um compartilhamento de responsabilidades, além de possuir uma avaliação integral que “[...] consiste na somatória de vários indicadores de educação [...]”, dentre os quais estão presentes o Ideb, estrutura administrativa, dados acerca da violência, evasão. Entretanto, compreendemos que

Se algumas 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. (XIMENES, 2012, p. 358).

O autor pontua ainda que existe ainda um risco maior que “[...] advém da possibilidade de responsabilizar por improbidade administrativa, em razão do não cumprimento de metas, não apenas os gestores, mas a totalidade dos agentes públicos, no que se inclui o magistério.” (XIMENES, 2012, p. 358).

Cabe ressaltar ainda que o PL 5519/2013, que propõe a instituição do Sistema Nacional de Educação, a partir de princípios como respeito à autonomia dos entes federados, solidariedade federativa, gestão democrática, justiça social e outros aparentemente democráticos, torna-se inviabilizado com a concepção de qualidade atrelada às metas de desempenho em testes padronizados.

Outro pensamento acerca da responsabilidade foi constatado no PL 6137/2013, que trata da obrigação da escola em avisar o Conselho Tutelar em caso de faltas injustificadas, preocupação essa, também constante dos PLs 5647/2013, 51/2015, 89/2015 e 655/2016, que acrescentam à tal exigência, a obrigatoriedade da escola de comunicar o referido órgão em caso em que os alunos tiverem sinais de maus tratos.

Além da responsabilidade atrelada aos índices numéricos e da responsabilidade da escola em comunicar o Conselho Tutelar em caso de faltas injustificadas e maus tratos, é possível observar a exigência de que as instituições de ensino, cuidados e recreação, comuniquem os responsáveis pelos alunos, quando estes não comparecerem (PL 925/2015) e também a obrigação dos pais de comparecer nas instituições de ensino para acompanhamento do desempenho escolar (PL 7424/2017).

Diante do exposto, é possível afirmar que foram apresentadas diversas propostas no sentido de complementar e/ou disputar uma concepção de qualidade educacional no processo de juridificação da responsabilidade educacional nas políticas educacionais brasileiras. Dessa forma, assim como Neves (2015), compreendemos que se faz presente um conflito político, ideológico e econômico nas concepções de responsabilidade educacional constantes dos projetos de lei.

Nesse sentido, a partir da apresentação do PL 7420/2006, foram apensados os PLs acima apresentados e foram realizadas audiências públicas e reuniões no âmbito da Comissão de Educação com diversos convidados. Esses debates, como vimos no decorrer desse capítulo, resultaram na apresentação de nove substitutivos.

Para melhor sistematização da discussão presente nos substitutivos, fizemos a categorização do debate por Unidades de Registros, as quais serão apresentadas a seguir.

4.3.1 De que qualidade as propostas estão falando?

Antes de iniciarmos as discussões acerca da concepção de qualidade apresentada pelos documentos oficiais levantados para análise, cabe-nos salientar que corroboramos as ideias de Flach (2012, p. 6) de que

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

Nesse sentido, objetivamos neste espaço realizar a análise da categoria Qualidade, a partir da compreensão de que no contexto atual, há no campo educacional, duas concepções de qualidade em disputa: a chamada Qualidade Total e a Qualidade Social da educação.

Enquanto os pressupostos da Qualidade Total da educação são pautados em mecanismos mercadológicos, na Qualidade Social há a consideração de que a qualidade educacional possui determinantes internos e externos (CHIRINÉA, 2010; SILVA, 2009).

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

De acordo com Bueno (2003, p. 16), a qualidade pautada nos moldes mercadológicos “[...] baseia-se na transferência, para a escola, de concepções inicialmente consagradas por grandes empresas do Primeiro Mundo.”, ou seja, para os empresários, a qualidade é pautada no cumprimento de metas pré-estabelecidas. Nessa concepção, são utilizados parâmetros de eficácia, eficiência e produtividade advindos do mundo do mercado, sendo as avaliações em larga escala os instrumentos de medição/aferição da qualidade.

Nessa perspectiva, as avaliações possibilitam a produção de resultados quantitativos que podem ser compilados em gráficos, gerando classificações e ranqueamento. “Com base nos resultados (produtos) constantes do instrumento de aferição (avaliação) é possível responsabilizar o professor ou a instituição pelo fracasso ou sucesso.” (FILIPE, 2016, p. 69).

De acordo com Flach (2005, p. 34), os indicadores da qualidade total são: “a) Educação como mercadoria; b) Gestão eficiente; c) Maximização do trabalho; d) Redução de custos.” (FLACH, 2005, p. 34). Nessa perspectiva, a atividade educativa é reduzida “[...] a um processo essencialmente mercantil, diante do qual não só é inteiramente indiferente o estado atual de heteronomia das consciências, como também ausente qualquer responsabilidade ética quanto à reprodução da dominação.” (BUENO, 2003, p. 147).

No que tange ao indicador “Educação como mercadoria”, Flach (2005) assinala que “A educação baseada na perspectiva da qualidade total, pressupõe uma vinculação direta com a compreensão capitalista, na qual a educação é entendida como mercadoria e como tal deve atender as necessidades do mercado, ou seja, atender as expectativas e interesses do ‘cliente’.”. Nessa perspectiva de qualidade, a educação tem a preocupação voltada para “[...] a aquisição

das competências necessárias ao processo produtivo, direcionando suas ações na busca da produtividade, através da ênfase dada ao produto final, havendo uma forte **tendência em maximizar o controle** e a eficiência em busca da garantia da eficácia.” (FLACH, 2005, p. 35, grifo nosso).

Dessa forma, “[...] as dificuldades escolares resumem-se às dificuldades gerenciais, as quais podem ser resolvidas por uma gestão eficiente.”, havendo “[...] uma preocupação em garantir que a escola produza cada vez mais, através de um controle cada vez maior do processo educativo, mas não com a intenção de torná-lo mais justo, mas sim para torná-lo mais ágil e atingir maior eficácia.” (FLACH, 2005, p. 35).

No tocante ao indicador “Gestão eficiente”, Flach (2005, p. 36) assinala que

A gestão eficiente na escola procura **a melhoria da produtividade** através de um **“clima organizacional”** que garanta a satisfação pessoal de professores e alunos, pontualidade nas ações, cumprimento dos prazos, solução dos problemas através do processo educativo, redução de custos e melhor aproveitamento do tempo.

Nesse sentido, a gestão eficiente busca a melhoria da produtividade que deve ser alcançada a partir de um clima organizacional. Dessa forma, “A escola é vista como um sistema que deve funcionar adequadamente, ignorando-se as próprias contradições do contexto escolar.”, não sendo “[...] possível ignorar que esta concepção desenvolve-se na administração capitalista e como tal procura **controlar o trabalho alheio**.” (FLACH, 2005, p. 36, grifo nosso).

Na perspectiva da qualidade total o administrador é gerente do processo educacional e possui o objetivo de guiar a instituição para que sejam alcançados os resultados esperados, e é por esse motivo que “[...] a QT na educação encontra solo fértil ao atribuir responsabilidades aos profissionais, tornando-os gerentes de processos específicos, na busca de melhores resultados através de um **auto-controle**.” (FLACH, 2005, p. 36, grifo nosso).

Dessa forma,

A escola passa a ser vista como empresa e como tal precisa ser gerenciada, distanciando-se cada vez mais de componentes que contribuam para a emancipação de seus sujeitos, como o exercício democrático que garante o usufruto do direito de cidadania aos indivíduos, independente da classe social na qual estão efetivamente engajados. (FLACH, 2005, p. 37).

Acerca do indicador “Maximização do trabalho”, Flach (2005, p. 37, grifo nosso) alerta que é necessário estarmos atentos

[...] para perceber que **a qualidade total** aplicada na educação **preocupa-se muito mais com o controle do processo produtivo**, havendo uma **maximização do trabalho dos profissionais da educação**, criando-se uma satisfação equivocada sobre o próprio processo de trabalho e distanciando a escola e seus sujeitos das discussões acerca da realidade excludente em que estão inseridos. Isso ocorre devido à falta de

uma perspectiva crítica que direcione os profissionais e comunidade escolar para uma visão realista do mundo e da sociedade.

Depreende-se do excerto acima que o foco da qualidade total é o controle do processo produtivo, ocasionando a maximização do trabalho dos profissionais do magistério. Ou seja,

Através de uma gestão eficiente cria-se uma padronização nos processos a serem executados, de tal forma que todos pensam que executam a educação, tendo autoridade sobre o processo e sendo responsáveis pelos seus resultados. Sendo assim, o trabalho é maximizado, sem que os profissionais tenham clareza sobre a condição de exploração em que estão inseridos. (FLACH, 2005, p. 37).

No que tange ao indicador “Redução de custos”, Flach (2005) elucida que a educação gerencial se preocupa em deixar o processo educativo mais ágil e eficiente, reduzindo seus custos. Na lógica da qualidade total “Acredita-se que através de uma gestão eficiente, **os recursos** aplicados no setor educacional **são suficientes, carecendo apenas de um controle maior na sua aplicação.**” (FLACH, 2005, p. 38, grifo nosso).

Podemos perceber novamente a presença do controle na gestão da qualidade total. Isso decorre da lógica capitalista e sua concepção de “[...] educação como um setor que precisa ser remodelado nos padrões defendidos pelos interesses comprometidos com a acumulação do capital. Por isso a preocupação com a redução de custos torna-se cada vez mais presente.” (FLACH, 2005, p. 38).

Como já discutimos nos capítulos 2 e 3, com a emergência do Estado Avaliador no contexto da NGP, houve a implantação de instrumentos de administração advindos do campo empresarial na administração pública. Dessa forma, a transposição dos princípios da qualidade total da educação está inserido neste contexto.

Nesse sentido Flach (2005, p. 32) assinala que “A utilização de tais princípios e métodos empresariais ocorreu com maior ênfase a partir do fortalecimento do discurso neoliberal [...]”, a partir da proposta “[...] não apenas o afastamento do Estado através de privatizações e/ou terceirizações, mas a lógica da competitividade em nome de uma qualidade educativa.”

Dessa forma

Ao assumir tal papel, **a escola assume as mesmas regras que na empresa** atendem aos interesses capitalistas, ou seja, se submete aos interesses da classe burguesa na sociedade. Ao assumir o controle gerencial do trabalho alheio, a escola assume apenas a dimensão política da administração capitalista [...] (FLACH, 2005, p. 30).

Ou seja, a escola passa a ser administrada como uma empresa, sendo a “gerência da qualidade total”⁷⁸, a forma que vem sendo apresentada contemporaneamente no campo educacional brasileiro (FLACH, 2005).

Depreende-se do exposto que na lógica da competição implantada no contexto neoliberal, a qualidade educacional está relacionada à elevação de índices de desempenho e boas posições nos *rankings* nacionais e internacionais da educação.

Nesse sentido, para qualificar as instituições escolares, é preciso adequá-las à lógica de competição, como sinônimo de eficiência e produtividade. Há, portanto, direcionamentos sob a égide da boa escola, do bom ensino, de bons professores, não para todos, como a questão da democratização em termos quantitativos, mas, para poucos privilegiados, geralmente os frequentadores de escolas particulares, contribuindo para perpetuação do dualismo público e privado. (CHIRINÉA, 2010, p. 54).

Em contraposição às ideias advindas do mercado e transplantadas no campo educacional, compreendemos que

Ao priorizar os critérios econômicos para atribuir qualidade à educação, os governos e gestores desconsideram os limites e as imperfeições geradas pelo mercado e sua incapacidade para corrigir questões sociais, que costumam se agravar quando deixadas à mercê dos interesses do capital financeiro e de empresários. (SILVA, 2009, p. 223).

Nesse sentido, defendemos a Qualidade Social da educação, que “[...] não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas.” (SILVA, 2009, p. 223). Ou seja, a qualidade da educação possui, como já afirmamos, determinantes internos e externos.

A qualidade social da educação é uma concepção que

[...] ganhou ênfase no processo de redemocratização do país ao longo da década de 80, quando os interesses das classes populares se tornaram mais evidentes e ganharam força, crescendo os debates nos movimentos populares, os quais se fortaleceram com a possibilidade de uma nova ordem social e política no país. (SILVA, 2009, p. 8).

A concepção que defendemos aponta que, para que haja qualidade, é necessário que aluno saiba português e matemática, mas também é preciso que sejam observadas outras dimensões que vão além das que propõem as avaliações em larga escala. Dessa forma é necessário lutar para que educação seja “[...] uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social [...]” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 16-17).

Compreendemos com Silva (2009, p. 223) que a escola de qualidade social

⁷⁸ “Os Estados Unidos são os grandes precursores da Gerência da Qualidade Total em Educação, o que influencia sobremaneira os educadores brasileiros. Dessa forma, a hegemonia capitalista norte-americana adentra aos portões escolares, não apenas pelo consumo de “hambúrguer e coca-cola”, mas também pela via da organização escolar.” (FLACH, 2005, p. 31).

[...] é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

Dessa forma, a qualidade educacional

[...] não deve ser vista apenas como “domínio de Português e Matemática”, mas além disso, incluir os processos que conduzam à emancipação humana e ao desenvolvimento de uma sociedade mais justa. Nesse sentido, a qualidade da escola depende da qualidade social que se consegue criar no entorno da escola. (FREITAS et al., 2012, p. 79).

Na mesma direção de Freitas et al (2012), Werle, Scheffer e Moreira (2012, p. 28), compreendem que

[...] a qualidade envolve o domínio do português e da matemática, mas, também, dos demais componentes curriculares, além de estratégias de desenvolvimento humano, numa **perspectiva crítica e emancipadora**, propiciando condições de inserção social, igualdade e justiça

De acordo com Flach (2005) a qualidade social busca a superação do modelo empresarial com vistas ao atendimento da classe trabalhadora e possui os seguintes indicadores: “a) educação como direito de **cidadania**; b) **participação** popular na gestão; c) **valorização dos trabalhadores** em educação; e d) **recursos adequados**. (FLACH, 2005, p. 18-19, grifo da autora).”

No tocante ao indicador “**educação como direito de cidadania**”, Flach (2005, p. 19) considera “[...] a educação como um bem histórico e coletivo. Histórico porque constituído historicamente ao longo do processo de humanização do próprio homem e coletivo porque não existe de forma isolada, sendo no coletivo que se efetiva e traduz todo o seu significado.”. Dessa forma, “[...] a educação se constitui também como um direito de cidadania, ou seja, é através dela que os homens se constituem enquanto protagonistas de sua própria história e da história social.” (FLACH, 2005, p. 19).

A constituição da educação como direito de cidadania se dá a partir de uma “[...] perspectiva de emancipação humana e social, superando o senso comum, que sofre influências de ideologias diversas, e permitindo que os indivíduos se tornem verdadeiros sujeitos de sua própria história.” (FLACH, 2005, p. 19-20).

Nessa perspectiva, pensar a educação como direito de cidadania traz a necessidade de [...] considerá-la como princípio da justiça social, da igualdade e da democracia. Por isso a

educação se torna fundamental para a superação da sociedade existente, procurando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. (FLACH, 2005, p. 20).

O indicador “**Participação popular na gestão**”, traz uma relação com o anterior “A prática da cidadania implica em participação através do efetivo exercício da democracia; por isso a participação na gestão do sistema e das instituições torna-se tão importante quanto necessária para uma política voltada à mudança radical do modelo econômico-social vigente.” (FLACH, 2005, p. 20).

No tocante ao indicador “**Valorização dos Trabalhadores**”, Flach (2005) argumenta que todos os trabalhadores da educação precisam ser valorizados “[...] através de: garantia de condições dignas de trabalho, formação (inicial e em serviço), carreira e remuneração, procurando atender as necessidades de cada escola e do sistema, na perspectiva de educação como direito de cidadania.” (FLACH, 2005, p. 26).

Nesse sentido, a pesquisadora compreende que

[...] profissionais melhor formados, valorizados individual e coletivamente, além de usufruírem das condições dignas de trabalho estarão mais aptos para o exercício da plena democracia e cidadania, sendo mais independentes e pouco sujeitos às pressões externas para a realização de sua atividade laboral. (FLACH, 2005, p. 27).

Os “**Recursos Adequados**”, último indicador da qualidade social da educação apresentado por Flach (2005) não dizem respeito apenas aos recursos financeiros “[...] mas tudo o que deriva da sua aplicação responsável, ou seja, recursos materiais, humanos e técnicos que viabilizem uma busca de mais qualidade para o setor educacional, concretizando de forma satisfatória as necessidades da população.” (FLACH, 2005, p. 28).

Acerca do indicador acima mencionado Flach (2005, p. 28) aponta que

O uso adequado dos recursos e a colaboração entre os entes administrativos podem contribuir para uma verdadeira revolução na educação, que no caso brasileiro, sofre um estigma histórico de clientelismo. Aos mais necessitados pode ser oferecida uma educação mais igualitária, contribuindo para a justiça social e para o exercício da cidadania.

Por essa razão, “[...] o poder público municipal pensaria a educação de maneira particular, buscando e aplicando os **recursos necessários** para que os demais eixos da política de qualidade social fossem atendidos.”, ou seja, “As ações do poder público visam, nesta perspectiva, a atender de forma satisfatória as necessidades da população.” (FLACH, 2005, p. 29).

Silva (2009), ao defender a Qualidade Social da educação divide seus indicadores em determinantes internos e externos, de forma que internamente à escola, a autora traz os seguintes elementos:

[...] a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares.” (SILVA, M. A., 2009, p. 224).

Externamente à escola, Silva (2009) aponta como determinantes da qualidade educacional:

a) *Fatores socioeconômicos*, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.

b) *Fatores socioculturais*, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.

c) *Financiamento público adequado*, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.

d) *Compromisso dos gestores centrais* com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações. (SILVA, 2009, p. 224, grifo da autora).

Diante do exposto, é possível afirmar que existem diversos aspectos que devem ser considerados no debate acerca da qualidade educacional. Sendo assim, defendemos a concepção de qualidade social que foi desenvolvida a partir do entendimento de que a educação é um instrumento de transformação social, que se dá pela via da emancipação de todos os agentes educacionais, esperando que estes se tornem sujeitos ativos em sua comunidade e na sociedade como um todo.

A partir desse posicionamento é possível a análise da categoria “Qualidade” no sentido de verificar qual é a concepção de qualidade educacional que permeia os documentos selecionados.

Cabe ressaltar que tal categoria está dividida em seis dimensões, quais sejam: 1. Magistério; 2. PNE e Plano de Educação; 3. Infraestrutura, mobiliário, equipamentos e recursos; 4. Oferta e acesso ao ensino; 5. Correção de fluxo e reforço escolar; 6. Parâmetros/padrões para oferta e; 7. Financiamento.

1. Dimensão “Magistério”

Quadro 20 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Magistério

QUALIDADE-MAGISTÉRIO	
PL 7420/2006	Substitutivos
I – Titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da legislação de diretrizes e bases da educação nacional;	O Texto do PL 7420/2006 está presente em todas as propostas
II – Plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;	Presente em todas as propostas , sendo que o substitutivo 9 tem acrescido o seguinte texto à redação: “[...] que considere, entre outros, a titulação ou habilitação e a avaliação de desempenho como fatores para progressão funcional”;
III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica;	Substitutivo 1 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; Nos textos dos Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6 7 e 8 é utilizada a mesma redação do substitutivo 1, acrescida da adoção complementar de metodologias de formação pela educação à distância e formação em serviço.
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;	No Substitutivo 1 são retirados os “servidores técnicos-administrativos” e acrescentada a Lei 11738/2008, que rege que o tempo de planejamento deve ser cumprido no estabelecimento de ensino. Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9: ao texto do substitutivo 1 é acrescentada a “implantação do piso salarial nacional profissional.”
Não contem texto que trate da avaliação de desempenho dos profissionais do magistério	Todos os Substitutivos tratam da avaliação do desempenho dos profissionais do magistério como fator para progressão na carreira.
Não trata da quantidade de alunos por professor	Substitutivo 1: assim como no PL 7420/2006 não há menção neste substitutivo sobre a quantidade de alunos por professor. Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6: “[...] permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento;” Substitutivo 9: “[...] permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento, de acordo com parâmetros definidos pelo respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais; ” Substitutivos 7, 8 e 9: apresentam correção ficando com o seguinte formato: “[...] adoção de instrumentos, em nível de sistema, para a promoção da busca ativa de crianças, pré-adolescentes e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, de saúde e de proteção à infância e à juventude.”

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

O Quadro 20, mostra que o PL 7420/2006 e seus substitutivos dão atenção às questões do magistério, como plano de carreira, formação, titulação mínima e jornada de trabalho, o que aparentemente vai ao encontro do indicador “Valorização dos trabalhadores em educação” constante da perspectiva da qualidade social defendida por Flach (2005). Entretanto, faz-se necessária a análise dos outros elementos constantes das propostas para que possamos chegar a conclusões mais consistentes.

Acerca do plano de carreira para o magistério público, destacamos os substitutivos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, que propõem a avaliação de desempenho como fator para progressão funcional.

A possibilidade trazida pelos Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, no que tange à adoção de metodologias de formação dos profissionais à distância, nos traz a preocupação em saber com que qualidade seria ofertada essa formação.

Outro ponto que nos chama a atenção na dimensão “Magistério” é a preocupação com a jornada de trabalho e com as atividades de planejamento que deverão ser cumpridas no estabelecimento de ensino e a menção nos substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 à implantação do piso salarial nacional profissional.

Ainda no tocante à dimensão “Magistério” temos, aparentemente, uma melhoria nos substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, pois, estas propostas se preocupam com a quantidade de alunos por professor, a carga horária e as condições materiais da escola. Entretanto, como podemos observar, o substitutivo 9 tenta relativizar tal necessidade, ao afirmar que esta será de acordo com as condições disponíveis e as características regionais e locais.

2. Dimensão PNE e Plano de Educação

Quadro 21 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – PNE e Plano de Educação

QUALIDADE-PNE E PLANO DE EDUCAÇÃO	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
V – plano de educação, em consonância com o plano nacional de educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;	Nos substitutivos 1, 2 e 3 a redação é a mesma. Nos substitutivos 4, 5, 6, 7, 8 e 9, o texto é ampliado, ficando da seguinte forma: “Aprovação, execução, monitoramento, acompanhamento e avaliação de plano de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;”

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Acerca a dimensão trazida no Quadro 21, é possível afirmar que enquanto no PL 7420/2006 e nos Substitutivos 1, 2 e 3 o plano de educação teria que estar em consonância com o PNE, temos nos Substitutivos posteriores uma ampliação do texto que traz uma ênfase nas avaliações e monitoramento e a necessidade de acompanhar a aplicação do plano de educação.

3. Dimensão “Infraestrutura, mobiliário, equipamentos e recursos”

Quadro 22 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Infraestrutura, mobiliário, equipamentos e recursos

QUALIDADE - INFRAESTRUTURA, MOBILIÁRIO, EQUIPAMENTOS E RECURSOS	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
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;	Texto dos substitutivos 1, 2, 3, 4, 5 e 6: “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;” Substitutivos 7, 8 e 9: o texto sofre algumas alterações e acréscimos, nos seguintes termos: “VI – infraestrutura de unidades escolares com padrões construtivos adequados, observados aspectos de salubridade, ventilação, iluminação, fornecimento de água potável, instalações sanitárias, energia elétrica e de espaços necessários ao funcionamento da escola, de acordo com a dimensão e a complexidade de sua estrutura de atendimento educacional, que, além dos ambientes para práticas esportivas e para alimentação, deverão contemplar as necessidades administrativas e demais atividades pedagógicas.”
Não contam texto detalhado sobre mobiliários, equipamentos e recursos didáticos.	Substitutivo 1 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; Substitutivos 2, 3, 4, 5 e 6: ao texto do substitutivo 1, é acrescentada “sala de recursos multifuncionais” aos recursos didáticos. Substitutivos 7, 8 e 9: “disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, e acesso a laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível e a modalidade de ensino.”
Nada consta sobre acesso internet	Todos os substitutivos: “[...] acesso universal à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade;”

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

No que tange a dimensão da qualidade apresentada no Quadro 22, é possível afirmar que existe a preocupação em todos os projetos com os recursos e com a infraestrutura da unidade escolar, havendo algumas modificações entre o PL 7420/2006 e os posteriores. Dentre as alterações, destacamos que enquanto na primeira proposta apresentada os padrões de infraestrutura e funcionamento das instituições escolares eram de acordo com o custo-aluno-padrão-qualidade, temos nos projetos subsequentes a descrição desses padrões construtivos.

Os Substitutivos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 apresentam também um texto detalhado acerca dos mobiliários, equipamentos e recursos didáticos necessários na constituição da qualidade educacional, havendo pequenas inserções no decorrer da apresentação dos Substitutivos. Além disso, todas as propostas preveem o acesso à internet em banda larga de alta velocidade.

4. Dimensão “Oferta e acesso ao ensino”

Quadro 23 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Oferta e Acesso

QUALIDADE - OFERTA E ACESSO AO ENSINO	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
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;	Substitutivos 1, 2 e 3 - 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; Substitutivos 4, 5, 6, 7 8 e 9: é removida a palavra “ garantia ”.
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.	
Não trata da acessibilidade	Substitutivo 1: 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. Substitutivo 2 e 3: XIX – garantia de acesso físico à escola, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos 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. Substitutivo 4, 5, 6, 7, 8 e 9: II – acesso físico à escola, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos 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.
--	---

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Com relação à dimensão “Oferta e acesso ao ensino”, enquanto o PL 7420/2006 tratava da oferta na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio separadamente, os Substitutivos posteriores trazem a questão da oferta de forma genérica. Sobre tal aspecto, destacamos que apesar de a primeira proposta tratar a educação infantil não como um direito de todas as crianças, mas com um caráter assistencialista, carrega consigo uma jornada escolar em tempo integral para o ensino fundamental e a jornada escolar de no mínimo cinco horas para o ensino médio.

O Quadro 23 aponta que os Substitutivos do PL 7420/2006 reduzem a proposta num primeiro momento à garantia de uma duração da jornada diária mínima de quatro horas e depois exclui o termo “garantia”.

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

5. Dimensão “Correção de fluxo”

Quadro 24 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Correção de Fluxo e Reforço Escolar

QUALIDADE – CORREÇÃO DE FLUXO E REFORÇO ESCOLAR	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
Nada consta sobre reforço escolar	Substitutivo 1: X – disponibilidade de horários de reforço escolar para alunos com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola; Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9: “[...] disponibilidade de horários de reforço escolar para alunos com notória dificuldade de aprendizagem ou com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola”.
Nada consta sobre correção de fluxo	Substitutivo 1: 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; Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9: XIV – garantia de programas de correção de fluxo no ensino fundamental e no ensino médio, com identificação e análise das situações de atraso escolar pelos professores da unidade de ensino, com base em instrumentos de verificação disponibilizados pelo respectivo sistema e,

	ainda, manutenção de acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado, de forma a reposicioná-lo na trajetória escolar de maneira compatível com sua idade;
--	--

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

É possível observar no Quadro 24 que enquanto a proposta inicial não tratava da correção de fluxo e do reforço escolar, seus Substitutivos tratam do reforço escolar para alunos com “rendimento insuficiente”, termo utilizado no Substitutivo 1 ou para alunos com “notória dificuldade de aprendizagem ou rendimento insuficiente”, como proposto nos Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

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

6. Dimensão “Parâmetros/Padrões para oferta”

Quadro 25 – Comparação do PL 7420/2006 com seus substitutivos – Parâmetros/Padrões

QUALIDADE - PARÂMETROS / PADRÕES	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
Não define como será expresso o padrão de qualidade.	Substitutivos 1, 2 e 3: não definem o padrão de qualidade. Substitutivos 4, 5, e 6: Art. 3º O padrão de qualidade definido no art. 2º será expresso pelos Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica, como parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. § 1º Os Parâmetros serão organizados em dimensões, componentes e indicadores que possibilitem a adequada aferição das condições de qualidade para a oferta da educação básica. § 2º Aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, ouvida a instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, prevista no § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e devidamente homologados, os Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica serão uma referência obrigatória para todas as unidades educacionais, redes e sistemas de ensino. § 3º Ao INEP caberá produzir e publicar bianualmente os indicadores referentes aos Parâmetros. § 4º Os Parâmetros serão referenciais para categorização das escolas e das redes de ensino, segundo seu nível e sua modalidade de atendimento educacional, de acordo com suas condições de oferta da educação básica em escala com os seguintes

	padrões: abaixo do básico; básico; adequado; e superior. Substitutivos 7, 8 e 9: Com texto semelhante aos substitutivos 4, 5 e 6 no que tange ao padrão de qualidade. Foi realizada alteração do termo “unidades educacionais” para “unidades escolares” no parágrafo 2º e o parágrafo 4º, onde se afirma que os Parâmetros serão referenciais para categorização das escolas e das redes de ensino, o texto ganha nesses substitutivos, agora passa a ser denominado de “Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica”. OBSERVAÇÕES: Nos substitutivos 7 e 8 é mencionado que as redes escolares que apresentarem a classificação “abaixo do básico” e “básico” deverão progredir, a cada quatro anos de um padrão para o outro imediatamente superior até o alcance do nível “adequado”. Exigem ainda a publicação dos Padrões Nacionais de Oferta da Educação Básica no prazo de um ano da publicação da lei de responsabilidade. O substitutivo 9, igualmente aos 7 e 8, trata do prazo para publicação dos Padrões Nacionais de Oferta da Educação e do avanço na classificação, mas aponta também a garantia de assistência técnica da União.
--	--

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

O Quadro 25 aponta que os parâmetros de qualidade começam a ser debatidos apenas com a apresentação do Substitutivo 4, no ano de 2016. Essa preocupação, como já afirmamos anteriormente, está alinhada às discussões e pressões daquele período em torno da BNCC.

Dessa forma, esses parâmetros, servirão para categorizar as escolas, como consta dos Substitutivos 4, 5, 6, 7, 8, e 9. Além disso, os Substitutivos 7, 8 e 9 impõem um prazo de quatro anos para que as redes escolares atinjam o nível adequado.

Cabe salientar que o Substitutivo 9 acrescenta que haverá a garantia de assistência técnica da União para que tal exigência seja cumprida. Entretanto, questionamos a forma como seria essa assistência técnica.

7. Dimensão “Financiamento”

Quadro 26 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Financiamento

DIMENSÃO: FINANCIAMENTO	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
“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	Substitutivo 1 – “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

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.”

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.”

Substitutivos 2 e 3 –O texto é modificado, ficando da seguinte forma: “Art. 3º 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, **tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal.

§ 1º Por Custo Aluno Qualidade (CAQ) entende-se aquele referido na Estratégia 20.7 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

§ 2º A insuficiência de receitas referida no “caput” deverá ser demonstrada através de relatório detalhado com dados educacionais e econômico-financeiros dos estados, municípios e do Distrito Federal, tendo como fonte exclusiva os pertinentes órgãos públicos, de acordo com formato padronizado definido em regulamento.

Art. 4º A União analisará e julgará a procedência dos relatórios dos estados, municípios 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.”

Substitutivos 4, 5 e 6: O texto é modificado, sendo reescrito da seguinte forma:

“Art. 4º Para cada um dos padrões de categorização referidos no § 4º do art. 3º será calculado um valor por aluno ao ano, que reflita os custos das respectivas condições de oferta. Parágrafo único. Dentre os padrões de categorização referidos no “caput”: I - o padrão básico corresponderá ao Custo Aluno Qualidade Inicial, de que trata a Estratégia 20.6 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de

	2014. II – o padrão adequado corresponderá ao Custo Aluno Qualidade, de que tratam as Estratégias 20.7 e 20.8 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Art. 5º Tomando como referência o disposto no art. 4º, o Ministério da Educação calculará anualmente: I – o Custo Aluno Qualidade, de acordo com a metodologia formulada nos termos do disposto na Estratégia 20.8 da Meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. II – os valores médios por aluno ao ano para cada rede pública de educação básica, consideradas as diferenciações por etapa e por modalidade de atendimento educacional. Parágrafo único. Para cálculo do disposto no inciso II do “caput” serão considerados, em cada ente federado, além dos valores recebidos à conta do Fundo instituído pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o total dos demais recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e os recursos recebidos de programas federais de distribuição universal, destinados à educação básica. Art. 6º 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. 2º desta lei, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), ficará a União obrigada a exercer a sua função redistributiva e supletiva, complementando os recursos do ente federado para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, de acordo com os níveis e as modalidades de atendimento educacional prioritários de sua rede de educação básica, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.” Substitutivo 7, 8 e 9 – o texto é similar aos dos apresentados nos substitutivos 4, 5 e 6, apenas acrescentando no artigo 6º a referência ao artigo 14 do substitutivo (que trata do CAQ e do CAQi). Observações: Nos substitutivos 2 e 3 o artigo 9º assevera que enquanto o CAQ não estiver implantado a referência será O CAQi. Nos substitutivos 4, 5 e 6, além de mencionar que será considerado o CAQi até a implantação do CAQ, fica estabelecido que o mesmo deverá ser implantado até o término da vigência do PNE e que o CAQi deverá ser implantado no prazo de um ano, contado da publicação da lei de responsabilidade educacional. Nos substitutivos 7, 8 e 9 o prazo de implantação do CAQi é dilatado para 18 meses.
--	---

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

A dimensão “Financiamento”, a última da categoria “Qualidade”, é de grande relevância para implementação da qualidade educacional proposta pelos documentos apresentados. Tal importância se dá pelo fato de que compreendemos que o financiamento é o meio para o alcance

dos fins educacionais, que são a formação integral e a apropriação do conhecimento científico historicamente acumulado pelos alunos.

Sobre tal aspecto, é possível observar no Quadro 26 que os critérios de distribuição das transferências voluntárias da União às Unidades Federadas, no PL 7420/2006 estão relacionados à melhoria de desempenho nas avaliações nacionais, dando centralidade a esses instrumentos como se os mesmos fossem capazes, por si só, de implementar uma educação de qualidade e também de mensurá-la.

Os Substitutivos 1, 2 e 3 exigem a apresentação de um relatório para comprovar a insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino dos entes federados, relatório esse que terá sua procedência julgada e deverá ser publicado para aprovação de instituições de controle externo.

Nos Substitutivos 4, 5 e 6, há alteração do texto que passa a tratar dos padrões de categorização e o respectivo cálculo do valor por aluno ao ano, tendo a União que cumprir sua função redistributiva e supletiva para suprir a diferença entre os respectivos valores por aluno ao ano e o CAQ, caso seja comprovada a insuficiência de recursos dos entes federados.

Os Substitutivos 7, 8 e 9 possuem o texto similar ao das propostas 4, 5 e 6, mas acrescenta que enquanto o CAQ não estiver implantado será utilizado o CAQi como referência.

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

4.3.2 Quais instrumentos avaliariam a qualidade da educação?

Depreende-se da exposição dos capítulos anteriores, que a partir da década de 1990, com a inserção dos pressupostos da NGP no campo educacional brasileiro, as avaliações em larga escala ganham centralidade, tendo em vista que o modelo gerencial está referenciado na lógica neoliberal que defende o estado mínimo, privatizações e a adoção de ferramentas da gestão empresarial privada no setor público.

De acordo com os neoliberais, sem a concorrência meritocrática não é possível alcançar a qualidade dos serviços educacionais (GENTILI, 2001). Dessa maneira, “De um lado, centralizam-se os processos avaliativos e, de outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, tornando-os meios destinados a “otimizar” o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo.” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 874).

Chirinéa (2010, p. 11) afirma que no campo educacional, o chamado “[...] Estado Avaliador mede e avalia a qualidade da educação tendo como ferramenta os testes realizados em larga escala, cuja proposta promove *ethos* competitivo nas unidades escolares [...]” e também “[...] repassa para as escolas a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso demonstrado nas avaliações externas.” (CHIRINÉA, 2010, p. 11).

Dessa forma, a partir da década de 1990, as ações do Estado com relação à educação, buscam “[...] maior eficiência na administração educacional, participação da comunidade na administração e nos custos escolares, descentralização das instituições escolares, análise econômica dos resultados e criação de sistemas de avaliação nacional [...]” (LOUREIRO, 2010, p. 18).

Sordi (2012) discute que a “lógica” que perpassa as políticas de avaliação é pautada no pressuposto de que a escola pública é ocupada massivamente por segmentos vulneráveis da sociedade. A autora critica os neoliberais, que possuem o entendimento de que para os pobres “[...] um padrão de qualidade mais rasteiro é suficiente.”, tendo em vista que “Este pressuposto [...] parece ser o preço a pagar pela universalização do acesso da classe trabalhadora à educação escolarizada.”, ou seja, “[...] Se quisermos escola para todos, temos que aceitar a ideia de que patamares diferenciados de qualidade serão inevitáveis.” (SORDI, 2012, p. 159-160).

Com a inserção dos parâmetros de eficácia, eficiência e produtividade advindos do mundo do mercado, as avaliações externas em larga escala ganham centralidade e passam a servir de instrumento de medição da qualidade educacional, ou “Qualidade Total””, que “[...] longe de vincular-se a propósitos humanistas, apenas reflete a competição sem limites [...]” (BUENO, 2003, p. 82). Nessa concepção de qualidade “Os resultados são quantitativos, estatísticos, geram gráficos, classificações e ranqueamento. Com base nos resultados (produtos) constantes do instrumento de aferição (avaliação) é possível responsabilizar o professor ou a instituição pelo fracasso ou sucesso.” (FILIPE, 2016, p. 68-69).

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

Nesse sentido, corroboramos as ideias Brandalise (2010, p. 1) de que “[...] a avaliação, se entendida como uma análise crítica da realidade é fonte valiosa de informação,

problematização e ressignificação dos processos educativos, conseqüentemente, tem função estratégica no desenvolvimento institucional da escola e na gestão educacional.”

Dessa forma, entendemos que

A compreensão das questões relativas à avaliação exige que se procure novos olhares que revelem, para além do modo imediato como a avaliação se apresenta, a compreensão, também, de suas relações com a sociedade e com a organização da escola, desvelando os limites da prática avaliativa e averiguando as possibilidades que dela possam emergir como um **mecanismo de transformação** de uma dada realidade. (BERTAGNA, 2002, p. 231, grifo nosso).

Como afirmamos diversas vezes, compreendemos que a educação não pode ser analisada de forma fragmentada de sua realidade. Da mesma forma, consideramos que “[...] a avaliação da qualidade de seu processo é influenciada por um conjunto de fatores tanto intra como extra-escolares. Estes não podem ser esquecidos ou silenciados pelas políticas que incidem sobre a escola e seus atores.” (SORDI; LUDKE, 2009, p. 321).

Cabe-nos ressaltar que as avaliações externas em larga escala por si só, não impulsionam a qualidade educacional, mas, ao contrário disso, reduzem a qualidade à quantidade.

Dessa forma, torna-se necessário verificar de que forma esses instrumentos podem colaborar para o diagnóstico e superação dos problemas educacionais, a partir de sua integração com os outros níveis avaliativos, quais sejam, a avaliação da aprendizagem e a avaliação institucional.

Entendemos, pois, que os dados das avaliações em larga escala devem ser apropriados pela escola, de forma que tal instituição, a partir deles e não somente com eles, possa se transformar, ou seja, “[...] não basta o dado do desempenho do aluno ou do professor coletado em um teste ou questionário e seus fatores associados. É preciso que o dado seja “reconhecido” como “pertencendo” à escola.” (FREITAS et al., 2012, p. 48), para que a instituição possa utilizá-los no momento da autoavaliação. Dessa forma, os resultados dos testes poderão auxiliar os agentes escolares na identificação de suas dificuldades e também dos progressos da escola, auxiliando no trabalho pedagógico e no desenvolvimento dos alunos.

Corroboramos ainda as ideias de Sordi (2012, p. 164) de que “É da natureza da avaliação promover aprimoramentos institucionais, subsidiando-os com os dados da realidade que capturam e que disponibilizam para que os atores se engajem ativamente no processo de qualificação em curso.”, mas que para que isso ocorra de fato “[...] é mister que a avaliação mantenha sua vocação formativa, afastando-se das premiações ou punições [...]”.

Dessa forma, é necessário que “Processos de avaliação alternativos sejam exercitados com os atores da escola e da comunidade”, processos esses pautados no diálogo entre diferentes pessoas “[...] unidas em torno de um projeto comum.” (SORDI, 2012, p. 165).

Trata-se, portanto, de **construir uma estratégia alternativa que recoloca os processos de medição de desenvolvimento dos alunos em seu devido lugar** – desgastados que foram pelas políticas neoliberais ávidas por premiar e punir professores – **e os associe a um processo (institucional) destinado a levar em conta o desempenho dos alunos como parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas**, favorecendo a reflexão e a organização dos trabalhadores em cada uma delas. (FREITAS et al., 2012, p. 67, grifo nosso).

Compreendemos que as Avaliações Institucionais Participativas (AIP) se constituem como uma alternativa de ruptura e contraposição aos pressupostos do gerencialismo, tendo em vista que a escola “[...] a partir de uma ação de autoavaliação participativa, torna-se capaz de olhar criticamente para si mesma, redefinindo caminhos para alcançar a qualidade desejada [...]” (MENDES, 2012, p. 171), ou seja, as AIPs são como uma resposta do coletivo da escola na construção da qualidade educacional.

De acordo com Sordi et al. (2012, p. 198, grifo nosso),

A AIP é um processo de autoavaliação coletivo no qual os sujeitos têm a chance de refletir e aprender sobre os momentos, experiências, êxitos e fracassos dos trabalhos desenvolvidos na instituição, sobre os problemas de ensino-aprendizagem, expectativas, enfrentamentos e **ações pela melhoria da qualidade da escola no tempo presente e de esperança sobre o tempo futuro das crianças.**

É necessário elucidar acerca da esperança sobre o tempo futuro das crianças que isso não significa a aceitação da lógica imposta, mas é um mecanismo “[...] impulsionador de projetos, metas e ações para melhoria da qualidade da educação na escola, das relações na escola.” (SORDI et al., 2012, p. 198).

Importante salientar que para que o processo de avaliação tenha um caráter formativo é necessário o debate acerca da qualidade negociada (BONDIOLI, 2004; FREITAS, 2005), além do conhecimento de toda a comunidade escolar acerca do papel da avaliação, tendo em vista que a partir da coletividade torna-se possível a caminhada rumo a transformação da instituição.

Para condução da qualidade negociada, que é o “[...] produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente” (FREITAS, 2005, p. 911), o instrumento de referência é o Projeto político pedagógico (PPP). Dessa maneira, está presente a ideia de mudança, considerando-a

[...] uma **construção local apoiada** e não uma transferência desde um órgão central para a “ponta” do sistema. Tal construção é guiada por um projeto pedagógico da instituição, local – consideradas as políticas globais emanadas de órgãos centrais – que configura uma cesta de indicadores com os quais se compromete e se

responsabiliza, demandando do Poder Público as condições necessárias à sua realização. **Esta forma de relacionamento exclui tanto as formas autoritárias de gestão baseadas na verticalização das decisões como exclui igualmente o populismo e o democratismo de formas de gestão** que transferem inadequadamente (para não dizer que abandonam) para a “ponta” as decisões, unilateralizando-as e omitindo-se. (FREITAS, 2005, p. 924, grifo nosso).

Além da avaliação em larga escala e da avaliação institucional é preciso enfatizar a relevância da avaliação da aprendizagem que é de responsabilidade do professor, profissional que sabe dos desafios que ocorrem na turma.

Nesse sentido, corroboramos as ideias de Freitas et al. (2012), no sentido de que os níveis de avaliação devem se dar de forma integrada, ou seja

[...] a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoração das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, *dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa consumir estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria*. A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem se criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou disponibilização de dados em um site não terá um mecanismo seguro de reflexão sobre os mesmos. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política. (FREITAS et al. 2012, p. 65, grifo dos autores).

Dessa forma, os dados das avaliações em larga escala, que ocorrem no país, estado ou município e são de responsabilidade do poder público devem subsidiar a avaliação institucional, que acontece internamente à escola e é de responsabilidade de seu coletivo. Essa, por sua vez, busca elementos na avaliação do processo de ensino–aprendizagem que acontece na sala de aula e vice-versa.

Diante do exposto, é possível analisar as dimensões “Auto avaliação” e “Avaliação externa/Índice/Metas”, no sentido de verificar qual a concepção de avaliação que permeia as propostas de leis de responsabilidade educacional apresentadas pela Câmara dos Deputados.

1. Dimensão “Auto avaliação”

Quadro 27 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Auto avaliação

AVALIAÇÃO: AUTO AVALIAÇÃO	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
Nada consta sobre autoavaliação	Substitutivos 2 e 3: VII – indução de processo permanente de autoavaliação das escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas com foco em: a) planejamento estratégico; b) melhoria e elevação dos indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações de aprendizagem tomadas como instrumento de referência e seguindo uma linha periódica ascendente de projeção; c) formação continuada dos profissionais da educação e

	aprimoramento da gestão democrática escolar; d) ampliação do conhecimento do perfil dos alunos e do corpo de professores. Substitutivo 4, 5, 6, 7, 8 e 9: “[...] XXI – indução de processo permanente de autoavaliação das creches e escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de planejamento estratégico, ampliação do conhecimento do perfil dos componentes da comunidade escolar e formação continuada dos profissionais da educação, com foco na elevação periódica dos indicadores de desempenho dos estudantes, tomados como instrumento de referência para as práticas pedagógicas.”.
--	---

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016e, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Enquanto a primeira proposta apresentada não trazia nada sobre autoavaliação, temos, a partir do Substitutivo 2 a consideração deste instrumento. Entretanto, nas propostas de números 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, a indução dos processos de autoavaliação tem como foco o planejamento estratégico e a elevação dos indicadores de desempenho, dentre outros.

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

Como podemos observar, apesar de mencionar a autoavaliação, nível tão importante para construção de atributos e fatores relacionados à qualidade educacional, há mais uma vez a ênfase nos indicadores de desempenho.

2. Dimensão “Avaliação externa/Índice/Metas”

Quadro 28 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Avaliação externa-Índice-Metas

AVALIAÇÃO: AVALIAÇÃO EXTERNA / ÍNDICE / METAS	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
“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.”	Substitutivo 1 – “[...] § 1º O retrocesso da qualidade da educação básica, referido no “caput”, será medido objetivamente pela comparação do [...] 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. Substitutivo 2 – Além do texto constante do substitutivo 1, prevê que “Art. 1º Esta Lei dá cumprimento ao disposto na Estratégia 20.11 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação[...] que determina à União aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação”

	básica, em cada sistema e rede de ensino, evidenciado pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.” Substitutivos 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9“Art. 1º Esta Lei dá cumprimento ao disposto na Estratégia 20.11 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação [...], que determina à União aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, evidenciado pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.”
--	--

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Com o exposto no Quadro 28, é possível observar que:

- Ao tratar especificamente da avaliação externa, o PL 7420/2006 relaciona a qualidade educacional ao rendimento escolar do processo nacional de avaliação;
- A partir do Substitutivo 1, o retrocesso da qualidade da educação básica passa a ser medido a partir da comparação dos resultados do Ideb;
- A partir do Substitutivo 2, a responsabilidade educacional aparece relacionada ao termo “metas de qualidade”.

Dessa forma, a partir da dimensão “Avaliação externa/Índice/Metas” é possível afirmar que o Ideb não é mencionado na proposta inicial, tendo em vista que ainda não havia sido implantado.

A partir da validação dos dados quantitativos como expressão da qualidade educacional, as metas de qualidade aferidas por meio da avaliação em larga escala são naturalizadas e implantadas na educação nacional, sendo esse discurso reproduzido e ratificado pelos Substitutivos apresentados no Quadro 28.

4.3.3 Quais seriam os mecanismos de participação da construção da qualidade educacional?

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

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

[...] é preciso tomar o devido cuidado para que o processo democrático não seja entendido como aquele que é capaz de propiciar decisões coletivas numa perspectiva de “Centralismo democrático”, onde um pequeno grupo fala pela maioria

estabelecendo a posição mais “adequada”, desconsiderando a vontade e necessidade dos demais. (FLACH, 2005, p. 21-22).

Corroboramos a ideia de Flach (2005) de que é necessário ter esse cuidado ao tratarmos de participação, tendo em vista que pode ocorrer, por exemplo uma pseudoparticipação, que possui o objetivo de endossamento de decisões expressas por um líder (PATEMAN, 1992) ou a participação parcial, que “[...] é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes.” (PATEMAN, 1992, p. 97).

Defendemos, portanto que

[...] participar consiste em colaborar de forma efetiva na construção de um plano de ação coletivo, observando que essa construção deve superar o conflito das partes e alcançar um consenso, mas não o consenso entendido como aceitação da concepção defendida pela classe dominante, o qual impossibilita totalmente a elaboração de um projeto contra-hegemônico, mas o consenso baseado no diálogo, onde a voz mais fraca, mesmo que oriunda de uma ínfima minoria, é ouvida e considerada. (FLACH, 2005, p. 23).

Dessa forma, o processo participativo é um exercício democrático que objetiva a transformação da realidade social e histórica e “[...] se fundamenta no exercício do diálogo entre as partes, através do qual estas procuram alcançar um consenso sobre idéias pró e contra.”. (FLACH, 2005, p. 23).

Nesse sentido a pesquisadora assinala que

[...] a gestão democrática torna-se componente fundamental para a educação de qualidade social. Ela implica na abertura de espaços de discussão com a comunidade escolar, possibilitando um processo de participação efetiva, onde a consciência coletiva não anula o pensamento individual, mas o transforma na busca do bem comum. (FLACH, 2005, p. 25).

Dessa forma, esse indicador traz a possibilidade de envolvimento de todos os atores educacionais e de rompimento com a passividade dos indivíduos. (FLACH, 2005).

É necessário salientar que o PDRAE, documento que dá legitimidade à inserção dos pressupostos da NGP na administração pública, se apropria e ressignifica o conceito de participação, ao afirmar a necessidade de a administração pública ser permeável à participação dos agentes privados para que seja deslocada a ênfase dos procedimentos para os resultados.

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

ser compreendida sob duas dimensões: uma técnica e outra ético-política. Do ponto de vista técnico, a *participação da comunidade* nas atividades escolares pode gerar diminuição de gastos. Na esfera ético-política, a proposta de participação dos pais e da comunidade na vida dos alunos está pautada especialmente no *voluntariado* e na *cooperação*.”, com a proposta de que “[...] os pais assumam responsabilidades sobre a educação escolar de seus filhos, cobrando, participando das atividades das escolas e monitorando os índices de desempenho nas avaliações.” (SHIROMA; SANTOS, 2014, p. 34, grifo das autoras).

Acerca da ressignificação de conceitos democráticos pelas políticas, Schneider (2019) assinala que embora as associações da *accountability* com a responsabilização e/ou a prestação de contas sejam mais corriqueiras, pode ocorrer a conexão da temática com outros termos que podem ser associados a perspectivas teóricas diferentes “[...] e cujas formulações práticas podem ser contraditórias ou mesmo paradoxais entre si.”, como por exemplo, no caso das expressões “[...] participação, transparência, controle social, fiscalização, democracia, dentre outros, implicados na implementação ou aprofundamento de dispositivos de *accountability* com interesses e finalidades muitas vezes controversos.” (SCHNEIDER, 2019, p. 472).

A partir do conceito de “hegemonia discursiva” de Jameson (1997), Schneider (2019) analisa os vocábulos e expressões recorrentes em documentos⁷⁹ produzidos entre os anos de 2005 e 2014 que sumarizam políticas para educação básica.

De acordo com Schneider (2019), em um contexto em que o conceito de *accountability* é colonizado por correntes neoconservadoras e neoprodutivistas

[...] o uso de ferramentas de *accountability* pauta-se na ideia de amplo poder discricionário dos servidores públicos — eleitos ou contratados — na implementação de mudanças educacionais, de modo a produzir os efeitos esperados pela ideologia capitalista. Embora o interesse anunciado seja o de assegurar os resultados da ação governamental, há certo afrouxamento de normas procedimentais, especialmente no uso dos dispositivos de *accountability*. O controle externo é considerado necessário, porém enfatiza o imperativo de monitoramento, prestação de contas, transparência e responsabilidade dos funcionários públicos — administradores, gestores e docentes — perante os resultados logrados.

⁷⁹ Foram analisados os seguintes documentos: “(i) Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 — Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); (ii) Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 — Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; (iii) Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009 — Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; (iv) Resolução nº 14, de 13 de julho de 2010 — Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica; (v) Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010 — Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos; (vi) Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012 — Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio; e (vii) Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e Anexo I da Lei — Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências.” (SCHNEIDER, 2019, p. 474).

Nesse contexto de reformas educacionais permeia o interesse de grupos hegemônicos que buscam a desresponsabilização do Estado no que tange à oferta e melhoria da qualidade educacional, de modo a transferir essa missão às instituições escolares, professores e comunidade escolar. (SCHNEIDER, 2019). Dessa forma, “O escopo da *accountability* volta-se [...] à promoção de unidade nacional e à coesão social em torno de um projeto hegemônico de sociedade, em que a função social da educação subordina-se às demandas do capital.” (SCHNEIDER, 2019, p. 480).

Importante salientar que, para autora, uma das estratégias utilizadas por aqueles que produzem a política educacional é a vulgarização do vocabulário da reforma, com o objetivo de “[...] facilitar a construção de uma hegemonia discursiva em torno das inovações tidas como necessárias ao novo contexto educacional.” (SCHNEIDER, 2019, p. 481), ideia que vai ao encontro do que pensam Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 429), autores que afirmam que “A vulgarização do ‘vocabulário da reforma’ pode ser considerada uma estratégia de legitimação eficaz na medida em que consegue ‘colonizar’ o discurso, o pensamento educacional e se espalhar no cotidiano como demanda imprescindível da ‘modernidade’”.

Assim,

Alinhada às novas demandas da lógica capitalista, que focaliza a necessidade de adoção de um novo modelo de administração pública, a educação adquire centralidade. Porém, incorpora funções regradas pelas leis do mercado, tais como o controle por resultados e a descentralização de responsabilidades. (SCHNEIDER, 2019, p. 491).

No que se refere ao vocabulário constante da reforma da educação básica e que pode, de acordo com a autora, “[...] tornar legítimas certas mudanças educacionais empreendidas no curso das transformações estruturais.”, foi realizado um levantamento dos termos “Participação”, “Transparência”, “Controle Social”, “Fiscalização”, “Publicização”, “Prestação de Contas”, “Responsabilização”, “Sanção” e “Bonificação”.

De acordo com o levantamento de Schneider (2019, p. 482) o termo “Participação” aparece 51 vezes, enquanto o termo “Transparência” aparece 10 vezes, o termo “Controle Social” 6 vezes e “Prestação de Contas”, uma vez. Os outros termos não foram encontrados. Entretanto, ressalta a autora que mesmo sendo “[...] possível julgar pouco expressivas as evidências de uso de um vocabulário conexo aos dispositivos de *accountability* [...]”,

[...] tendo em conta os propósitos das reformas, a discursividade dos documentos que materializam o conteúdo dessas palavras e o contexto político-econômico e social mais amplo no qual se inserem as reformas da educação básica, é possível constatar que a falta de evidências é apenas aparente. (SCHNEIDER, 2019, p. 482).

Nesse sentido, a autora faz uma análise meticulosa dos sentidos dos vocábulos encontrados nos documentos e traz o exemplo do conceito de participação mencionado um diversas vezes e no maior número de documentos, apontando que “A participação da sociedade civil no controle da ação pública teria, pois, o propósito de levar os cidadãos a atuarem na definição de metas coletivas e na fiscalização da ação do Estado.” (SCHNEIDER, 2019, p. 482). Dessa forma, destaca a autora que

[...] **o conceito de participação remete ao de democracia.** Contudo, porque o termo é caracterizado pela ambiguidade e a imprecisão semântica, nas últimas décadas surgiram diferentes modalidades e tipos de participação com significados igualmente plurais. A **utilização do conceito por correntes de pensamento filiadas a perspectivas ideológicas distintas, bem como a sua colonização, a partir de um viés instrumental e fortemente apelativo,** vem favorecendo a banalização e o uso retórico do conceito. Especialmente na educação, em vista da imposição à **implementação de uma gestão democrática no ensino público,** tende a se expandir um tipo normativo e marginal de participação. (SCHNEIDER, 2019, p. 483, grifo nosso).

Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 429, grifo nosso) também se apoiam no conceito de Jameson (1997) e afirmam que

Colabora para a construção dessa “hegemonia discursiva” a **disseminação massiva de documentos oficiais.** Considerados uma “mina de ouro” por pesquisadores, estes documentos são relevantes tanto porque fornecem pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização, uma vez que muitos dos documentos oficiais, nacionais e internacionais são, hoje, facilmente obtidos via internet. Talvez resida aí uma das principais explicações para a disseminação massiva de documentos digitais e impressos: **popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas e almejadas.**

Dessa forma, faz-se necessária uma análise da categoria de participação constante dos documentos, tendo em vista a possibilidade de sua apropriação por diferentes perspectivas.

De acordo com Loureiro (2010), a partir da década de 1990, as ações do Estado com relação à educação, por seguirem as orientações de organismos internacionais como o BM, são voltadas à priorização da Educação Básica, buscando “[...] maior eficiência na administração educacional, **participação da comunidade na administração e nos custos escolares, descentralização das instituições escolares, análise econômica dos resultados e criação de sistemas de avaliação nacional** [...]” (LOUREIRO, 2010, p. 18, grifo nosso).

Ainda sobre o conceito de participação, vimos no capítulo 3, que para atingir seus objetivos o MARE se pauta na administração profissional autônoma e organizada em carreiras, na descentralização administrativa, na competição entre as unidades administrativas, disciplina na utilização de recursos, nos indicadores de desempenho, no controle dos resultados e no uso de práticas privadas de gestão (PAULA, 2005). É a partir dessas referências que o MARE

produz projetos que valorizam os programas de Qualidade Total advindos do mercado. Exemplo disso é Programa de Qualidade e Participação, já mencionado anteriormente.

Dessa forma, ressaltamos que quando defendemos a participação, pautamo-nos na valorização da comunidade escolar na construção da qualidade educacional e não na desresponsabilização do Estado com relação às questões sociais, como propõe o PDRAE.

Nesse sentido, quando falamos da importância da participação na construção da qualidade educacional não nos referimos àquela proposta pela Terceira Via que trata a democracia como a assunção de tarefas do Estado pela sociedade e a participação como responsabilização da sociedade na execução de tais tarefas, como nos explica Peroni (2013).

Diante do exposto, reiteramos nossa defesa pela educação de qualidade socialmente referenciada, que tem como pilar a construção coletiva, com a valorização da participação de todos os agentes escolares, no sentido de um compartilhamento dos objetivos e das responsabilidades, ancorados na compreensão de que todos são responsáveis pela educação e não somente o professor ou a Instituição escolar.

Dessa forma, apoiamo-nos em Bondioli (2004) e Freitas (2005) para afirmar que a qualidade tem uma natureza transacional, participativa, auto reflexiva, contextual e plural, processual e transformadora.

Sobre a natureza participativa e “polifônica” da qualidade, corroboramos as ideias de Bondioli (2004, p. 15) de que sem participação não existe qualidade, tendo em vista que “Definir e produzir qualidade são uma tarefa política, um trabalho democrático.” (BONDIOLI, 2004, p. 15).

Nesse sentido, compreendemos que as políticas participativas são propostas de contra-regulação (FREITAS, 2005) e que é a comunidade local das escolas “[...] que pressionará os eventuais servidores públicos lenientes a assumir o verdadeiro “espírito de serviço público” onde o atendimento indiferenciado é pedra fundamental.” (FREITAS et al., 2012, p. 67). Nas políticas participativas estão inseridas as AIP, discutidas na Categoria anterior.

Entendemos, pois que

Como a qualidade social se efetiva através da prática da democracia, a Gestão Educacional precisa ser democrática possibilitando a participação real da população nas decisões sobre os assuntos da educação, seja através de conselhos escolares atuantes, eleições democráticas para dirigentes escolares, até mecanismos de controle social. (FLACH, 2005, p. 13-14).

Diante do exposto, enfatizamos nossa defesa da participação, mas temos que discutir todas as propostas que se pautam nessa categoria, tendo em vista a apropriação de termos considerados democráticos por vertentes que defendem o setor privado e alargam o conceito de

participação, deixando para os verdadeiros interessados (a classe trabalhadora), um espaço para pseudoparticipação, para validação da lógica empresarial que ganhou consenso a partir da década de 1990 no Brasil.

1. Dimensão “Institucional”

Quadro 29 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Institucional

PARTICIPAÇÃO: INSTITUCIONAL	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
Não trata da definição e afixação de programas de ensino na sala de aula para conhecimento da comunidade escolar.	Substitutivo 1: 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; Substitutivos 2, 3, 4, 5 e 6: Substituição do trecho em negrito por “[...] correspondentes ao nível de ensino em que o aluno está matriculado e ao período cursado, para cada componente curricular;” Substitutivos 7, 8 e 9: “[...] definição de programas de ensino que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar, por meio de sua publicização bimestral em todas as salas de aula, de maneira que fiquem claros os direitos, as expectativas e os objetivos de aprendizagem, correspondentes ao nível de ensino em que o aluno está matriculado e ao período cursado, para cada componente curricular;”

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Enquanto o PL 7420/2006 não trata da definição e afixação de programas de ensino na sala de aula para conhecimento da comunidade escolar, temos em todos os seus Substitutivos a menção ao referido elemento, tendo pequenas modificações no decorrer do tempo (conforme Quadro 29).

Consideramos de grande relevância a discussão acerca da dimensão “Institucional” da participação, e observamos que é por meio da afixação (como mostram os Substitutivos 1, 2, 3, 4, 5 e 6) ou da publicização (como afirmam os Substitutivos 7, 8 e 9) dos objetivos de aprendizagem em sala de aula, que essa participação ocorreria.

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

2. Dimensão “Transparência/publicação de dados da escola”

Quadro 30 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos –
Transparência/publicação de dados

PARTICIPAÇÃO: TRANSPARÊNCIA / PUBLICAÇÃO DE DADOS DA ESCOLA	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
Nada consta sobre publicação de dados da escola.	Substitutivos 1, 2 e 3: “[...] 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;” Substitutivo 4, 5, 6, 7, 8 e 9: “[...] implantação de 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;”

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

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

3. Dimensão “Conselhos”

Quadro 31 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Conselhos

PARTICIPAÇÃO: CONSELHOS	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
Não trata do Conselho Escolar	Todos os substitutivos: “[...] funcionamento regular do conselho escolar;”
Não trata de Conselhos de acompanhamento e controle social	Substitutivo 1: não consta Substitutivos 2 a 9: XXI – funcionamento regular dos conselhos de acompanhamento e controle social previstos na legislação educacional e correlata, com garantia dos recursos necessários para a efetividade de sua atuação.

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Sobre a dimensão “Conselhos”, enquanto no PL 7420/2006, não há menção de tais mecanismos, temos em todos os Substitutivos a presença do Conselho Escolar e nos Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, o funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social.

4.3.4 Como se daria o processo de compartilhamento de responsabilidades pela qualidade educacional?

O debate acerca da responsabilidade educacional ganha ênfase no contexto educacional brasileiro a partir de 2007 com a implementação do Ideb e com a publicação do Decreto 6094/2007, como já discutido nos capítulos anteriores. Apesar disso, é possível afirmar que esses marcos dizem respeito ao aprofundamento das políticas implementadas a partir da década de 1990 com os pressupostos mercadológicos da NGP.

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

De acordo com Schneider (2019) “A *accountability* em educação é tema em franca ascensão no quadro das políticas educacionais das últimas décadas, em países centrais.” (SCHNEIDER, 2019, p. 471).

Ao analisar o vocabulário da reforma na educação básica brasileira iniciada a partir da década de 1990, com o objetivo de trazer as tendências em curso expressas por meio de termos e mecanismos associados à *accountability* educacional a autora aponta que

Ainda que sua presença no campo da administração pública, mormente na ciência política, esteja razoavelmente consolidada, a entrada na educação, especialmente em países latino-americanos, como é o caso do Brasil, pode ser considerado fenômeno recente. (SCHNEIDER, 2019, p. 472).

Além disso, é necessário considerar que o conceito de *accountability* tem um caráter controverso,

[...] uma vez que **sua heurística depende da área de conhecimento a qual se filia e da aplicação que dela se faz**, a expressão tem sido frequentemente associada à ideia de **responsabilização e prestação de contas ou**, ainda, consoante sua aplicação prática, por **ambas as expressões**. (SCHNEIDER, 2019, p. 472, grifo nosso).

De acordo com Afonso (2012, p. 472), menção constante “[...] à necessidade de implementação de certas formas de *accountability* transformou-se numa panaceia (ou mesmo num fetiche) [...]” em razão “[...] de a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização serem, supostamente, capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores sociais aparentemente desejosos de resolver os défices e problemas de qualidade da educação pública.”.

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

Antes de falar sobre a responsabilização, torna-se necessário trazer a pesquisa de Ribeiro (2017), que debate o conceito de responsabilidade e afirma, apoiada em Aulete (2012) que o termo é de origem latina e que “Tem a ver [...] com a capacidade de se responder pelos atos praticados e o dever de assumir as consequências por um comportamento, do próprio indivíduo ou de outrem.” (RIBEIRO, 2017, p. 31).

A partir de Arendt (2004), Ribeiro (2017, p. 31) afirma que há diferença entre responsabilidade e culpa. Enquanto a culpa é pessoal

A responsabilidade implica definir antecipadamente os papéis de cada ente, bem como o provimento da infraestrutura necessária para o desempenho das atividades confiadas. Caso contrário, não se pode exigir responsabilidade. Definidos os papéis, somos responsáveis pelo resultado das ações que executamos, ainda que sob estritas ordens (ARENDT, 2004). Portanto, a responsabilidade tem uma conotação coletiva e uma destinação política. (RIBEIRO, 2017, p. 31).

Ainda referenciada em Arendt (2004), a pesquisadora afirma que

[...] a escola é uma instituição que está interposta entre o domínio privado do lar e o mundo, fato que leva a família entregar a criança (aluno) aos cuidados dos adultos (escola). Logo, quem educa não assume responsabilidade apenas pelo desenvolvimento da criança, mas também pela própria continuidade do mundo. (RIBEIRO, 2017, p. 32).

Nesse sentido, a responsabilidade é política (coletiva) e ética (individual). Dessa forma, “[...] é no espaço público, atuando como cidadão, que o indivíduo exerce suas atividades políticas e, portanto, é capaz de assumir uma responsabilidade pessoal. (RIBEIRO, 2017, p. 32-33).

Jaspers (1998), que trabalha sob a mesma ótica, também é referenciado no trabalho. Para o filósofo “[...] a culpa pode ter uma conotação política quando associada aos atos de um governo, quando por ação ou omissão um povo envolve-se em graves violações dos direitos humanos como ocorreu no holocausto, quando os alemães promoveram o extermínio dos judeus.” (RIBEIRO, 2017, p. 33). Dessa forma

A culpabilidade é inerente à própria liberdade e à própria existência. Desse modo, qualquer cidadão compartilha a responsabilidade e, ademais, é afetado por tudo aquilo que faz seu próprio estado. Por essa concepção, o povo deveria assumir uma penosa responsabilidade política, que não se confunde com o tipo de culpa tratada no caso do extermínio dos judeus. (RIBEIRO, 2017, p. 34).

A partir das reflexões realizadas com as contribuições de Arendt (2004) e Jaspers (1998), Ribeiro (2017) afirma que a responsabilidade é diferente da culpa e possui uma conotação política por remeter a uma ação coletiva.

Cury (2011, p. 3, grifo do autor) também contribui com o conceito de responsabilidade e afirma que

Por *responsabilidade* deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito e 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.

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

É possível afirmar que, a noção de responsabilidade está relacionada à obrigação que um sujeito tem de cumprir com suas atribuições, ou seja

[...] a fruição de um *direito (jus)* que pertence a um sujeito, dele titular, se rege pelo princípio de que *jus et obligatio sunt correlata*. Decorre daí que a todo o direito corresponde um *dever (obligatio)* da parte de outrem ou, em outros termos, a satisfação de tal direito importa na existência de um sujeito ativo da obrigação do seu cumprimento. (CURY, 2011, p. 1).

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

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

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

Compreendemos ainda que

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. (NEVES, 2015, p. 75).

Diante do exposto, torna-se possível a análise das dimensões “Responsabilidade” e “Responsabilização” no sentido de verificar quais são as concepções constantes das propostas.

1. Dimensão “O que é Responsabilidade?”

Quadro 32 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Responsabilidade

RESPONSABILIDADES: O QUE É RESPONSABILIDADE?	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
O texto não define explicitamente o que é responsabilidade educacional	Substitutivo 1 – Assim como no caso do PL 7420/2006, o primeiro substitutivo não define explicitamente o que é responsabilidade educacional. Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 - “[...] Por responsabilidade educacional entende-se o dever dos gestores públicos dos entes federados em assegurar as condições necessárias para garantia, sem retrocessos, do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento de metas que promovam o avanço da sua qualidade.”

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

Os textos do PL 7420/2006 e do Substitutivo 1 não trazem de forma explícita a definição de responsabilidade educacional. Entretanto os Substitutivos subsequentes definem a responsabilidade educacional, relacionando-a com a obrigação de o gestor público de garantir o avanço da qualidade que, por sua vez, está relacionada ao cumprimento de metas.

Dessa forma, o gestor possui a responsabilidade de não retroceder, garantindo as condições necessárias, o financiamento e o cumprimento das metas educacionais.

É possível afirmar a partir da leitura do Quadro 32, que a concepção de responsabilidade constante dos Substitutivos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, está muito mais relacionada à culpabilização, enquanto a qualidade educacional é reduzida às metas.

2. Dimensão “Responsabilização”

Quadro 33 – Comparação do PL 7420/2006 com seus Substitutivos – Responsabilização

RESPONSABILIDADE: RESPONSABILIZAÇÃO	
PL 7420/2006	SUBSTITUTIVOS
“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 [...] deverão ser superiores às verificadas na avaliação anterior [...]” § 2º Enquanto houver estudantes com desempenho inferior ao mínimo aceitável, [...] as Unidades da Federação deverão desenvolver ações específicas [...] § 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, [...] 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. [...] § 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.” O descumprimento da lei é caracterizado como [...] I – crime de responsabilidade por violação patente contra o exercício de direitos individuais e sociais [...]; II – infração político-administrativa por deixar de defender direitos e interesses do Município [...]; III – ato de improbidade administrativa[...]. 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.	Substitutivos 1, 2, 3 e 4- Retrocesso da qualidade será medido pelo Ideb alcançado no final da gestão anterior; Os entes federados deverão garantir que pelo menos 80% dos alunos de cada escola da rede pública sejam avaliados pelos exames utilizados para aferição do Ideb; O retrocesso na qualidade não será aplicado em casos de força maior, desde que seja comprovado que foram garantidos os insumos e processos e que foi priorizada destinação de recursos para aprimorar a qualidade; A União tem o dever de assegurar assistência técnica aos estados e municípios em que o valor do Ideb diminuir em relação à avaliação anterior. Substitutivos 3 e 4 – Submissão de relatório pelo Chefe do Poder Executivo (nos três primeiros anos de sua gestão) ao Conselho de Educação e Poder Legislativo sobre o cumprimento da educação de qualidade; Nos substitutivos 7 e 8, o texto é semelhante aos textos dos substitutivos 5 e 6, sofrendo acréscimo da categorização dos padrões. No substitutivo 9, no artigo 7º, que trata o acréscimo do retrocesso no atendimento, há o acréscimo do seguinte texto: “§ 2º [...] os indicadores referidos no § 1º serão considerados no contexto dos demais indicadores de qualidade das condições de oferta da educação básica, de universalização do atendimento escolar, de melhoria da qualidade do aprendizado, de valorização dos profissionais da educação, de gestão democrática e de superação das desigualdades educacionais.” Substitutivo 1 – Alteração da Lei nº 7.347/1985, que 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 [...] comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública..” Substitutivos 2 e 3, 4, 5 e 6: A constatação de retrocesso injustificado, é caracterizada como ato de improbidade administrativa. Substitutivos 7, 8 e 9: a constatação de retrocesso passa a ser alvo de ação civil pública de responsabilidade educacional

Fonte: Organizado pela autora a partir de Brasil (2006, 2013i, 2015k, 2016a, 2016d, 2016f, 2016g, 2016h, 2017a, 2017b).

No que tange à responsabilização pelo não cumprimento da garantia da educação de qualidade, temos no PL 7420/2006, as avaliações nacionais como tradutoras da qualidade

educacional, de forma que o desempenho deve sempre ser aceitável, o que significa ter um desempenho melhor do que o ano anterior. Caso isso não ocorra, a União deverá desenvolver ações específicas para a recuperação, além de alocar recursos financeiros por estudante ao ano. As taxas de repetência e evasão deverão ser menores do que aquelas apresentadas no biênio anterior.

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

Os substitutivos 1, 2, 3 e 4 regem que o retrocesso da qualidade será medido pelo Ideb, mas não será aplicado em casos de força maior, desde que estes sejam comprovados. A União deverá assegurar assistência técnica aos municípios e estados em que for constatada a diminuição do valor do Ideb.

Além de o Ideb ser considerado sinônimo de qualidade educacional pelos Substitutivos 1, 2, 3 e 4, a partir do Substitutivo 3, é acrescentada a obrigatoriedade de submissão de relatório pelo Chefe do Poder Executivo ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo, comprovando o cumprimento da educação “de qualidade”.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a qualidade na qual os documentos mencionados se referem está relacionada ao valor do Ideb e desconsidera diversos fatores. Além disso, os Substitutivos 7 e 8 acrescem a categorização dos padrões de qualidade, calcificando ainda mais uma concepção pautada em números.

Essa concepção de qualidade ancorada em aspectos quantitativos aparentemente é ampliada com o Substitutivo 9, o qual afirma que os indicadores de qualidade deverão ser contextualizados com os “[...] demais indicadores de qualidade das condições de oferta da educação básica, de universalização do atendimento escolar, de melhoria da qualidade do aprendizado, de valorização dos profissionais da educação, de gestão democrática e de superação das desigualdades educacionais.” (BRASIL, 2017b, n. p.).

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

O Substitutivo 1 traz a Ação Civil Pública, para caracterizar o retrocesso na qualidade da educação e os Substitutivos 2, 3, 4, 5 e 6 caracterizam o retrocesso injustificado da qualidade educacional como ato de improbidade administrativa.

Os Substitutivos 7, 8 e 9 retomam a proposta do Substitutivo 1, caracterizando a constatação de retrocesso da oferta da educação de qualidade como ação civil pública de responsabilidade educacional.

Diante da exposição das categorias e suas dimensões, torna-se possível trazer a última etapa da análise, na qual nosso esforço o fazer o tratamento dos resultados obtidos (BARDIN, 2009), ou seja, traremos nossas inferências, a partir do referencial teórico adotado.

4.4 Entre aparências e evidências: o discurso das possibilidades e as reais intencionalidades da tentativa de dar legalidade à *accountability* educacional no Brasil

Diante da exposição das propostas de forma categorizada, é possível afirmar que a partir do PL 7420/2006 de Raquel Teixeira, a educação brasileira ganha uma proposta com novos contornos, no que tange à *accountability* e/ou responsabilização educacional.

Nesse sentido, as avaliações em larga escala, que ganham centralidade a partir da década de 1990, com o discurso de que possuía o objetivo de monitorar a educação nacional, recebe a partir das discussões acerca da responsabilização, o *status* de controladora do trabalho do magistério. Entretanto, cabe ressaltar a nossa compreensão de que o PL 7420/2006 não é o “culpado” pela discussão da *accountability* educacional, mas, como vimos nos capítulos anteriores está inserido num contexto amplo de reformas do Estado. Esse processo, portanto, não se inicia no ano de 2006, mas a apresentação da proposta indica um aprofundamento dessas discussões e a tentativa de dar-lhes aplicabilidade.

Na categoria “Qualidade”, destacamos a **formação continuada do professor**, que a partir do substitutivo 2, poderá ter como complemento a metodologia de educação à distância. Tal preocupação é de grande relevância, tendo em vista que corroboramos as ideias de Silva (2009), de que o compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos profissionais do magistério, está incluído nos determinantes externos da qualidade educacional. Entretanto, a despeito de tal preocupação, os objetivos da formação não são revelados.

Entendemos também que a **titulação mínima dos profissionais do magistério**, inserida em todos os projetos, pode, juntamente com outros determinantes, como, por exemplo, o **plano de carreira**, também mencionado nos projetos de lei, pode contribuir para uma melhor qualidade educacional.

Nesse sentido, cabe reiterar nosso posicionamento de que a “valorização dos profissionais em educação” é um dos indicadores da qualidade social concepção defendida por Flach (2005), a qual defendemos.

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

A proposição de **jornada de trabalho**, com previsão de tempo para planejamento e estudo coletivo no estabelecimento de ensino é de grande relevância para as discussões acerca da qualidade educacional, tendo em vista nossa compreensão de que o trabalho colaborativo integra os determinantes internos da qualidade educacional (SILVA, 2009). Além disso, consideramos de grande relevância o acréscimo ao texto (a partir do Substitutivo 2), da implantação do **piso nacional salarial**, reforçando a Lei 11738/2008. (BRASIL, 2008).

Há ainda a preocupação com a **quantidade de alunos por professor, carga horária e condições materiais** (constantes dos Substitutivos de 2 a 6), que entendemos ser de suma importância para qualidade da educação, contudo essa preocupação é relativizada no Substitutivo 9, quando da afirmação de que sua aplicabilidade se dará de acordo com as condições disponíveis e características regionais e locais.

Entendemos que a preocupação com a **infraestrutura** (constante de todas as propostas) e o **mobiliário**, com **os equipamentos** e com **os recursos pedagógicos** (constantes de todos os substitutivos) são imprescindíveis para o referenciamento da qualidade da educação. Entretanto, para que sejam implementados de forma adequada, também é imprescindível que haja a aplicação dos recursos financeiros necessários (FLACH, 2005), ou seja, é fundamental que haja um financiamento público adequado (SILVA, 2009).

Destacamos ainda a **jornada escolar em tempo integral** para o ensino fundamental (constante apenas do PL 7420/2006), que está inserida na dimensão “Oferta e acesso ao ensino”. Referido destaque se dá pelo fato de que aparentemente as propostas estão “preocupadas” em garantir uma “educação de qualidade”. Entretanto, compreendemos que o aumento do tempo de permanência do estudante na escola, não necessariamente contribui para melhoria da qualidade, tendo em vista que educação em tempo integral não se trata de educação integral.

Sobre tal apontamento, Zanardi (2016, p. 85) alerta que “A ampliação do tempo na escola, [...] tem sido marcada por experiências que dicotimizam as atividades em curriculares e extracurriculares (turno e contraturno), desprezando a integração curricular”. Sendo assim, compreendemos que “A questão a ser enfrentada é, portanto, que a Escola em Tempo Integral deve ser mais que a permanência prolongada do aluno na escola, ou seja, a oferta deve ser mais

que o “depósito” de crianças alternando aulas e atividades extracurriculares.” (ZANARDI, 2016, p. 85).

Cabe resgatar que a proposta de jornada escolar em tempo integral não está presente nos Substitutivos ao PL 7420/2006, e tratam da duração mínima da jornada diária de quatro horas (considerando para esse tempo, o que as propostas chamam de “efetivo trabalho escolar”, que não compreende os períodos de intervalo).

A preocupação com o **transporte dos estudantes** e com a **adequação arquitetônica para acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência** (presente em todos os Substitutivos) é relevante, tendo em vista que corroboramos as ideias de Flach (2005) de que a garantia do acesso, permanência e aprendizado para todos integra a concepção de qualidade social. Também compreendemos com Silva (2009), que a política de inclusão efetiva é um dos elementos que constituem os determinantes internos da qualidade social.

O **reforço escolar** para alunos com “rendimento insuficiente” (como colocado pelo Substitutivo 1) ou para alunos com “notória dificuldade de aprendizagem ou rendimento insuficiente” (como proposto nos Substitutivos de 2 a 9) nos chama atenção por conta da afirmação de que tal constatação se dará por meio de instrumentos de verificação disponibilizados pelo sistema.

Importante ressaltar nossa compreensão de que os programas de reforço aparentemente trocam a repetência pela possibilidade de o aluno continuar os seus estudos por meio de mecanismos de apoio e que, apesar da proposta não trazer de forma elucidativa quais seriam esses instrumentos de verificação, já foi possível observar que as avaliações em larga escala ganham centralidade em todo esse processo (conforme evidenciaremos).

Juntamente com o reforço escolar, as propostas dos Substitutivos trazem a **correção de fluxo** como importante fator para melhoria da qualidade educacional, podendo ocorrer o que Freitas (2002) chama de “internalização da exclusão”, que é instituída da seguinte maneira:

Em um primeiro passo, a exclusão é internalizada (no sentido de que o aluno permanece na instituição escolar mesmo sem aprendizagem, ao contrário de quando era puramente eliminado da escola) e ganha-se clareza e controle sobre os seus custos econômicos (com Programas de Correção de Fluxo, Classes de Aceleração, Classes de Reforço etc.). Em um segundo momento, o custo pode ser externalizado, via privatização, por terceirização. Antes, os custos da repetência e da evasão eram informais, como um mal necessário, e faziam parte do próprio metabolismo de maneira não-razional (por exemplo, a defasagem idade/série), agora eles foram contabilizados e formalizados, sendo, portanto, passíveis de maior controle (correção de fluxo e equivalência idade/série). (FREITAS, 2002, p. 306).

Como já mencionamos, o debate em torno dos **parâmetros para oferta** tem seu início com o Substitutivo 4, no ano de 2016, demonstrando um alinhamento com as discussões em

torno da BNCC. Tais parâmetros serão utilizados para categorização das escolas (como propõem os Substitutivos de 4 a 9) e, além disso, há, por parte dos Substitutivos de 7 a 9, a imposição de um prazo de quatro anos para que as escolas alcancem o nível adequado.

Compreendemos que a necessidade de imposição de parâmetros para oferta, é um dos critérios voltados à melhoria da qualidade educacional, sob a perspectiva da *school accountability* (CORREA, 2018; LIBANORI, 2015; LOPES, 2012; SOUZA, 2009), constituindo-se como um dos ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização (CUNHA, 2015).

Uma das dimensões importantes para qualidade social da educação é a do **financiamento**, que juntamente com outras dimensões, possibilitam o alcance dos fins educacionais.

Podemos observar no PL 7420/2006 que ao relacionar os critérios de distribuição das transferências voluntárias da União às Unidades Federadas à melhoria de desempenho das avaliações nacionais, esses instrumentos ganham centralidade, como se os mesmos fossem capazes, por si só, de implementar uma educação de qualidade e também de mensurá-la.

Destacamos ainda nos Substitutivos 1, 2 e 3, a comprovação de insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino dos entes federados, por meio de relatório (que terá sua procedência analisada e julgada pela União e que será publicado para controle externo).

Dessa forma, constatamos a presença do controle em todo o processo que envolve a busca e a averiguação da qualidade educacional, tanto por meio das avaliações quanto por meio das instituições de controle externo, as quais não são especificadas nos textos das propostas.

Como já mencionamos, as referidas propostas trazem, aparentemente, a disponibilidade da União em suplementar municípios, estados e Distrito Federal (mediante análise de relatório padronizado comprovando a insuficiência de recursos). Entretanto, fica a dúvida acerca da possibilidade de o formato do referido relatório contemplar todas as dimensões que justificariam a necessidade da suplementação, de quais critérios seriam utilizados para análise do relatório e se os recursos seriam suficientes para melhorar a qualidade educacional, tendo em vista que a liberação dos recursos está condicionada à análise do relatório.

Ainda sobre o financiamento, temos nos Substitutivos 4, 5 e 6, a alteração do texto das propostas anteriores, passando a tratar dos padrões de categorização, trazendo também o cálculo do valor por aluno ao ano, cumprindo a União seu papel redistributivo e supletivo (para suprir a diferença entre valores por aluno por ano) e o CAQ (mediante comprovação de insuficiência

de recursos dos entes federados). Além disso, trouxemos os Substitutivos 7, 8 e 9, que mencionam a utilização do CAQi como referência enquanto o CAQ não estiver implantado.

Compreendemos que a questão do financiamento é de grande relevância para construção de uma qualidade socialmente referenciada. Dessa forma, corroboramos as ideias de Silva (2009), que traz a referida dimensão como determinante externo da qualidade educacional. O financiamento público adequado, de acordo com a autora, deve contar “[...] com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola, conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.” (SILVA, 2009, p. 224). Dessa forma, a escola de qualidade social, além de outros fatores que devem ser considerados, deve lutar coletivamente pela utilização de recursos adequados na educação, um dos indicadores da qualidade social da educação (FLACH, 2005).

Depreendemos do exposto que a dimensão financiamento é inicialmente ligada de maneira direta ao rendimento dos alunos nas avaliações em larga escala no PL 7420/2006. Posteriormente o CAQ e o CAQi passam a compor o debate acerca do financiamento, cabendo-nos ressaltar que estes instrumentos já estão previstos no PNE/2014 e ao mesmo tempo chocam com a EC 95/2016 (BRASIL, 2016) que congelou os gastos primários da União por vinte anos.

Consideramos que o CAQi e o CAQ objetivam inverter a lógica de dividir os recursos disponíveis, em que a quantidade de dinheiro define a educação que cada escola recebe, passando para a ideia de que o investimento deve ser pautado no pressuposto de que é a qualidade educacional que dirá a quantidade de investimento necessário para garantir o direito à educação.

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

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

Dessa forma, o CAQi seria um caminho para se chegar ao CAQ, que “[...] seria um passo seguinte em busca de uma qualidade sem adjetivos.” (PINTO, 2015, p. 101).

A **autoavaliação** constante dos Substitutivos de 2 a 9, representa, no campo das aparências, um progresso para o campo educacional, por trazer uma possibilidade de melhoria para as instituições escolares, como discutiremos anteriormente.

Nesse sentido, o processo de autoavaliação coletivo, conforme proposto por Sordi et al. (2012), no qual os atores escolares têm a oportunidade de refletir sobre as conquistas e malogros da instituição escolar, bem como de propor ações para melhorar a qualidade da escola, é de suma importância. Entretanto, observamos nas propostas, que a indução dos processos de autoavaliação tem como foco o planejamento estratégico e a elevação dos indicadores de desempenho, dentre outros.

Dessa forma, constatamos que as propostas que trazem a dimensão da autoavaliação, dando centralidade aos indicadores de desempenho para alcance de metas, estão relacionadas às ideias gerencialistas constantes do PDRAE (BRASIL, 1995), documento que, como já mencionamos, assinala que a reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão-gestão quando as práticas administrativas gerenciais (definição dos indicadores de desempenho e desenvolvimento de estratégias para o alcance de metas) são colocadas em prática, o que já fora apontado por Paula (2005) e em pesquisas levantadas no capítulo 2.

No que tange à retirada da gestão democrática (trazida nos Substitutivos 2 e 3 e excluída dos Substitutivos 4 a 8), reiteramos nosso posicionamento a partir de Flach (2005) de que a gestão democrática é elemento imprescindível para educação de qualidade social, por possibilitar a participação efetiva e a busca pelo bem comum.

Dessa forma, compreendemos que embora a vinculação dos resultados das avaliações externas com a gestão democrática, conforme proposto nos Substitutivos 2 e 3 já dificultasse a gestão democrática, retirar essa possibilidade do texto pode significar a tentativa de calcificação das ideias de mercado no campo educacional, sem que haja possibilidades de discussão pelo coletivo escolar.

Como podemos observar, apesar de mencionar a autoavaliação, nível tão importante para construção de atributos e fatores relacionados à qualidade educacional, há mais uma vez a ênfase nos indicadores de desempenho. Essa centralidade dos índices e das avaliações em larga escala pode induzir os processos autoavaliativos e a formação de professores à mera adaptação dos processos pedagógicos àquelas matérias constantes das avaliações em larga escala.

Na dimensão “**Avaliação externa, índice e metas**” constatamos no PL 7420/2006, a relação entre qualidade educacional e o rendimento escolar aferido pelas avaliações nacionais, além de termos, a partir do Substitutivo 1, a comparação dos resultados do Ideb servindo como “medidor” do retrocesso da qualidade da educação básica e, a partir do Substitutivo 2, a relação entre responsabilidade educacional e o termo “metas de qualidade”.

Essa relação entre qualidade educacional e rendimento escolar, excluem, como já apontado por Chirinéa (2010) e Silva (2009), outros fatores que determinam a qualidade da educação.

Dessa forma, é possível afirmar que o Ideb não é mencionado na proposta inicial, tendo em vista que ainda não havia sido implantado. Além disso, como já discutimos na seção 4.1, é com a criação do referido índice e do Programa Compromisso Todos pela Educação, implementado por meio do Decreto 6094/2007, que o movimento de construção de uma definição da qualidade educacional brasileira referenda os números como tradutor e impulsionador de uma concepção de qualidade da educação.

A partir da validação dos dados quantitativos como expressão da qualidade educacional, as metas de qualidade aferidas por meio da avaliação em larga escala são naturalizadas e implantadas na educação nacional, sendo esse discurso reproduzido e ratificado pelos Substitutivos apresentados no Quadro 28.

Nesse ponto, compreendemos ser necessário reiterar o apontamento de Schneider (2019) de que a *accountability* educacional ganha ênfase no Brasil a partir do ano de 2005, quando o SAEB passou a realizar avaliações censitárias, mas que, do ponto de vista da responsabilização, a aplicação de dispositivos de *accountability* na educação se efetivou com a criação do Ideb, no ano de 2007.

Dessa forma, temos a partir do ano de 2007, a continuidade da caminhada rumo à mercantificação da educação, agora validada por índices e metas a serem alcançadas pelas unidades escolares.

Constatamos ainda que a dimensão **institucional** da participação, está relacionada apenas à publicação dos direitos de aprendizagem os alunos, não tendo, portanto, relação com a qualidade socialmente referenciada, tendo em vista que os padrões já são previamente estabelecidos.

Nesse sentido, entendemos que com os padrões pré-estabelecidos e, atualmente, com a BNCC para reforçar essa concepção de qualidade, até mesmo a participação do corpo docente seria dificultada.

Cabe ressaltar que o debate acerca da participação é de suma importância, tendo em vista que, como já afirmamos, é por meio da participação do coletivo escolar que a qualidade educacional é construída e, conseqüentemente, toda coletividade possui responsabilidades, entretanto, é necessário avaliar a forma como essa participação está sendo debatida nas propostas, lembrando que na categoria anterior, pontuamos a retirada do aprimoramento da gestão democrática de algumas propostas.

Nesse sentido, observamos que na dimensão “institucional” essa participação ocorreria por meio da afixação (como mostram os Substitutivos 1, 2, 3, 4, 5 e 6) ou da publicização (como afirmam os Substitutivos 7, 8 e 9) dos objetivos de aprendizagem em sala de aula, no entanto, a despeito de compreendermos a importância do acompanhamento da comunidade escolar acerca objetivos educacionais dos componentes curriculares, entendemos que a participação não se resume a isso.

Além disso, os textos dos Substitutivos tratam não do direito à educação, mas do direito à aprendizagem, reducionismo esse que, conforme já mencionamos, ocorreu a partir do PNE/2014 e foi ratificado pela BNCC/2018. Dessa forma, enquanto a CF/1988 e LDBEN/1996 falavam em direito à educação e não definiam qual a concepção de padrão de qualidade, a partir do PNE/2014 o direito à educação é reduzido ao direito à aprendizagem e o padrão de qualidade é reduzido a metas pré-estabelecidas que devem ser atingidas por meio de testes padronizados. Com a BNCC, são enfatizadas as habilidades, competências, procedimentos e formação de atitudes objetivando a “contribuição” com a formação de professores e com as avaliações.

Compreendemos também que a dimensão “**transparência/publicação de dados da escola**”, é de suma importância, haja vista que o termo *accountability* não tem uma tradução literal para o português, mas tem sido traduzido como prestação de contas e responsabilização.

Relevante resgatar ainda, a relação da referida dimensão com o princípio da publicidade, que é, de acordo com a legislação (BRASIL, 1988), necessário à eficácia do ato administrativo e para o controle da sociedade, conforme explicitado por Pires (2013). Entretanto, preocupamo-nos com as reais intenções da transparência e da publicação de dados, haja vista que, os resultados de avaliações externas, juntamente com o discurso da necessidade de prestação de contas, podem ser utilizados para controlar o trabalho do magistério.

Acerca dos “**Conselhos**”, constatamos que todos os Substitutivos mencionam o Conselho Escolar, dando uma aparente importância a tais mecanismos de participação. Os o funcionamento dos Conselhos de acompanhamento e controle social ganham importância nos Substitutivos de 2 a 9.

Nesse ponto, é necessário resgatar as ideias de Smulovitz e Peruzzotti (2001), que trazem a abordagem da *accountability* social, a qual compreende que, os conselhos de controle social e a utilização de denúncias de controle ou nas mídias sociais são considerados canais mais amplos de participação (MACHADO, 2012).

Com relação aos canais de denúncias, compreendemos que tal perspectiva deve ser olhada com cautela, pelo fato de que a constatação da falta de qualidade da educação pode recair não em um compartilhamento de responsabilidades, com vistas à melhoria da qualidade

educacional, mas pode ocasionar a culpabilização dos profissionais que estão no contexto escolar.

Dessa forma, reiteramos nossa consonância com as ideias de Silva (2009) de que o funcionamento dos Conselhos escolares, juntamente com outros elementos, faz parte dos determinantes internos da qualidade socialmente referenciada, pois são espaços de negociação e abrem possibilidades para construção da qualidade educacional. Além disso, a qualidade social é efetivada por meio da Gestão Democrática, com a participação de fato da comunidade escolar, nas decisões educacionais, que pode ocorrer por meio de conselhos escolares. (SILVA, 2009).

Compreendemos, pois, que os Conselhos poderiam representar um passo em direção à qualidade socialmente referenciada. Entretanto, quando olhamos para as dimensões anteriormente analisadas, é possível afirmar que é grande a probabilidade de esses Conselhos possuírem a preocupação de melhorar a qualidade da educação por meio do controle social dos recursos educacionais e da cobrança do alcance das metas educacionais.

Enquanto a **definição de responsabilidade educacional** não está explícita no Substitutivo 1, temos a partir do Substitutivo 2 sua definição, relacionando-a ao cumprimento de metas, de forma que o gestor é responsável por não deixar retroceder a qualidade da educação, garantindo condições, financiamento e cumprimento das metas.

Tal perspectiva advém do modelo de gestão da iniciativa privada que, como já alertou Freitas (2016a), é pautado no controle e na responsabilização, por meio da fixação de metas. Tal concepção de responsabilidade está muito mais relacionada à culpabilização, como critica Ribeiro (2017), do que no compartilhamento de responsabilidades, como propõem Sordi e Freitas (2013). Outrossim, ressaltamos que a concepção de responsabilidade constante dos Substitutivos não vai ao encontro daquela proposta por Arendt (2004), que tem uma conotação coletiva e uma destinação política, mas é pautada no caráter individualizado.

Constatamos que os Substitutivos de 2 a 9 tentam dar legalidade à sua definição de responsabilidade educacional, a qual está relacionada à garantia da oferta da educação básica de qualidade, sendo que esta última é reduzida ao cumprimento de metas, seguindo a lógica proposta no PNE/2014. Cumpridas as metas, o direito à educação básica estaria garantido.

No que tange à “**responsabilização**”, observamos no PL 7420/2006 que a caracterização como crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa é bastante preocupante, tendo em vista que pode gerar diversos desdobramentos na organização do trabalho escolar, como o preparo de alunos para os testes, fraudes, a desmoralização dos profissionais da escola, entre outros.

De acordo com Freitas (2016b, p. 130), a referida proposta “[...] combina com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual fixa um limite para os gastos de estados e municípios com a contratação de servidores públicos [...]” o que “[...] interfere nos gastos das secretarias de educação garantidos constitucionalmente, pois a contratação de professores fica impedida pela LRF, mesmo que as secretarias disponham de recursos garantidos pelo teto constitucional a ser aplicado em educação.”. Entretanto, como esclarece o autor,

[...] estas mesmas secretarias podem gastar esses recursos com a contratação de Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações Sociais (OS), inclusive para a terceirização de gestão e a compra de sistemas de ensino padronizados, pois tais gastos não entram no cálculo do teto fixado pela LRF. Com isso, cria-se um poderoso indutor de privatização dos sistemas de ensino nos estados e municípios. (FREITAS, 2016b, p. 130).

É possível afirmar que o projeto de autoria de Raquel Teixeira objetiva (aparentemente) a responsabilização dos gestores públicos que não ofertarem educação de qualidade. Outrossim, observamos que o padrão de qualidade adotado pelo projeto está relacionado ao alcance de resultados em provas padronizadas, o que exigiria o cumprimento de uma série de fatores que envolve pensar não apenas nos recursos, mas no projeto educativo subjacente à proposta. Ressaltamos ainda o Ideb sendo considerado sinônimo de qualidade educacional, desconsiderando outros fatores que determinam a qualidade da educação, como já abordamos anteriormente, além da categorização dos padrões de qualidade nos Substitutivos 7 e 8 calcificando ainda mais uma concepção pautada em números.

Constatamos no Substitutivo 9 um aparente progresso da concepção de qualidade, com a afirmação de que os indicadores de qualidade deverão ser contextualizados.

Dessa forma, no campo das aparências, temos uma tentativa de dar um caráter democrático, coletivo à qualidade educacional, ao propor que sejam considerados vários fatores, como por exemplo, a gestão democrática e a valorização dos profissionais do magistério. Entretanto, ao trazer a obrigatoriedade do cumprimento de metas pré-estabelecidas, esse caráter coletivo é inviabilizado, tendo em vista que os critérios para alcance da qualidade educacional já foram determinados antes mesmo de acontecer a participação da comunidade escolar.

No tocante à responsabilização pelo não cumprimento da qualidade educacional, no PL 7420/2006, temos sua caracterização como crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa. De acordo com Neves (2015, p. 100),

Considerando a gama de legislação relacionada com punibilidade dos agentes públicos, o projeto inaugural 7.420/2006 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.

Dessa forma, a proposta inicial remetia o não cumprimento do direito à educação de qualidade à legislação já existente, considerando “[...] 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.” (NEVES, 2015, p. 100).

Entendemos ainda que a previsão de suspensão das transferências voluntárias da União ao Estado ou ao Município (prevista no PL 7420/2006), além de se constituir uma grande ameaça ao direito à educação de qualidade, conflita com o parágrafo 3º, ao artigo 212 da CF/1988 (com redação dada pela EC nº 59/2009), que rege que “[...] A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, **garantia de padrão de qualidade** e equidade, nos termos do plano nacional de educação.” (BRASIL, 1988, n. p., grifo nosso).

Dessa forma, é possível afirmar que a proposta inicial é híbrida, pois ao mesmo tempo em que tenta garantir uma educação de qualidade, propõe a suspensão das transferências voluntárias da União, o que tornaria ainda mais difícil a concretização desse direito.

No Substitutivo 1, a caracterização de retrocesso na qualidade da educação é realizada por meio da Ação Civil Pública, que é uma das funções institucionais do Ministério Público. Sua finalidade é a buscar a proteção e a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos.” (CURY, 2011, p. 14).

Entendemos com o autor que trazer esse instrumento para lei “[...] não inova em termos de exigibilidade e compromisso. Ela reitera o que, de certo modo, já está posto na legislação” (CURY, 2011, p. 14).

A caracterização de retrocesso injustificado da qualidade educacional, constante dos Substitutivos 2, 3, 4, 5 e 6 como ato de improbidade administrativa é um risco maior “[...] em razão do não cumprimento das metas, não apenas os gestores, mas a totalidade dos agentes públicos, no que se inclui o magistério. Isso está implícito na própria definição da Lei de Improbidade Administrativa [...]”. (XIMENES, 2012, p. 358).

Dessa forma, quando tratamos do ato de improbidade administrativa, é necessário identificar as reais obrigações de todos os entes federados e de todos os envolvidos no processo educativo, pois a tendência é a responsabilização daqueles que estão na ponta do sistema, ou seja, os professores.

Acerca da Lei nº 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Ximenes (2012, p. 368-369) assinala que nela

Não há [...] menção específica ao direito à educação, o que não afasta a possibilidade de aplicação dessa norma a desvios, atos de corrupção e mesmo omissão flagrante na garantia de direitos relacionados ao ensino, como de fato ocorre, por exemplo, em relação à gestão fraudulenta de recursos vinculados aos programas suplementares federais, merenda e transporte escolar.

Dessa maneira, ao recorrer ao referido instrumento, os Substitutivos 2, 3, 4, 5 e 6 não trazem nenhuma novidade, mas colocam em evidência a possibilidade responsabilizar aqueles que não são os únicos responsáveis pela garantia da educação de qualidade. “Portanto, não se podem subestimar os impactos potenciais dessas propostas na definição do regime jurídico do direito à educação e do padrão de qualidade e, especificamente, no papel que as políticas de avaliação nacional ocuparão na gestão dos sistemas de ensino.” (XIMENES, 2012, p. 358).

O autor destaca ainda que, de acordo com a Lei 8429/1992, enquanto a responsabilidade política é exclusividade das autoridades, “[...] a improbidade administrativa pode ser cometida por qualquer agente público, seja ele funcionário público da administração direta, indireta ou fundacional; servidor temporário ou mesmo particulares [...]”. (XIMENES, 2012, p. 369).

Esse mecanismo jurídico “[...] tem maior potencial de influenciar as políticas públicas e a conduta dos gestores, quando comparada ao crime de responsabilidade ou à infração político-administrativa.” (XIMENES, 2012, p. 369), além de também ser possível estendê-lo “[...] para outros deveres educacionais presentes na Constituição, como a universalização do ensino obrigatório, a implantação dos planos de carreira [...]” (XIMENES, 2012, p. 370). Entretanto,

A polêmica se coloca a partir da definição do padrão de qualidade como exigência de evolução nos resultados aferidos nos testes nacionais e, principalmente, com a ampliação do objeto da responsabilização para esse campo e a inclusão dos servidores da educação entre os responsabilizáveis. (XIMENES, 2012, p. 370).

A caracterização do retrocesso da oferta da educação de qualidade como ato de improbidade administrativa deve ser analisada não somente sob a ótica jurídica, que dá legalidade para responsabilização de parcela dos responsáveis, mas também deve ser vista sob o prisma da concepção de qualidade educacional.

Os Substitutivos 7, 8 e 9 retomam a proposta do Substitutivo 1, caracterizando a constatação de retrocesso da oferta da educação de qualidade como ação civil pública de responsabilidade educacional, não sendo possível considerar esse mecanismo como novidade no ordenamento jurídico brasileiro, como nos aponta Cury (2011).

Diante da análise de forma categorizada, é possível afirmar que a partir da proposta de Raquel Teixeira, a educação brasileira ganha novos contornos, no que tange à *accountability* e/ou responsabilização educacional.

A análise do PL 7420/2006 e seus Substitutivos evidencia que houve participação de atores com diferentes interesses, sendo possível observar movimentos de resistência à concepção hegemônica de qualidade educacional. Entendemos que tais movimentos são de grande relevância e seus interesses foram incorporados em algumas propostas, como por exemplo, na dimensão financiamento com a menção do CAQ e do CAQi ou quando as propostas demonstraram preocupação com a infraestrutura, equipamentos e recursos pedagógicos.

A incorporação de tais preocupações demonstra resistência a uma concepção reducionista de qualidade educacional, entretanto, mesmo sendo possível constatar a presença de movimentos e concepções contra hegemônicos, temos a centralidade dos resultados das avaliações em larga escala, que são tidas como pré-definidoras da qualidade educacional.

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

Diante de tal preocupação, traremos no Quadro 34, uma síntese de concepções constantes das categorias analisadas⁸⁰, cabendo-nos ressaltar que o referido Quadro não representa todo o movimento de defesa de concepções hegemônicas e contra hegemônicas que perpassam os documentos. Ao contrário disso, nossa intenção é de sintetizar as concepções de qualidade, avaliação, participação e responsabilidade que refutamos e demarcar as concepções que defendemos.

Quadro 34 – Síntese de concepções que refutamos e concepções que defendemos

Categorias	Concepção que refutamos	Concepção que defendemos
Qualidade	Se aproxima da concepção de Qualidade Total;	Qualidade socialmente referenciada;
	Ênfase nos resultados;	Ênfase nos processos;
	Índices quantitativos, numéricos;	Apreciação de diversos fatores que determinam a qualidade;
	Alcance das metas pré-estabelecidas com utilização dos recursos disponíveis.	Construção coletiva das metas e utilização de recursos necessários para alcançá-las.

⁸⁰ As concepções constantes do Quadro 34 permeiam diversas propostas aqui analisadas. Entretanto, o quadro não dá conta de todo o movimento analisado, tarefa que já foi cumprida no decorrer do texto.

Avaliação	Certificadora e indutora da qualidade educacional;	Possui caráter formativo e promove aprimoramentos institucionais;
	Ênfase nas avaliações em larga escala;	Integração dos três níveis de avaliação (mediação pela AIP);
	Resultados utilizados para composição de índices de desempenho e classificação.	Resultados apropriados pela comunidade escolar, com vistas à melhoria da qualidade.
Participação	Participação como forma de controle de metas pré-estabelecidas.	Participação em processos de construção e acompanhamento de metas.
Responsabilidade	Culpabilização dos profissionais do magistério pelo não cumprimento de metas.	Compartilhamento de responsabilidades.
	Responsabilização verticalizada, oriunda da desconfiança dos profissionais do magistério.	Relação horizontalizada, estabelecida por relações de confiança.

Fonte: Organizado pela autora.

Depreendemos do exposto, que a despeito de movimentos de resistência ocorridos durante a movimentação dos projetos analisados, estão presentes em diversas propostas, os quatro ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implementados nas últimas décadas e trazidos na pesquisa de Cunha (2015), quais sejam: a autoridade (que decide tornar público o desempenho das instituições educacionais; a informação (por meio dos resultados de testes padronizados); os padrões (que são os critérios para analisar as informações) e; as consequências (critérios para aplicar sanções ou incentivos).

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

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

Há que se resgatar que a implantação das estratégias gerencialistas está inserida no contexto das reformas neoliberais, como alerta Oliveira (2015) e esse pensamento permeia sua base teórica (PAULA, 2005). Além disso, conforme constatamos na seção 4.2, diversas organizações foram convidadas a participar do debate acerca da responsabilização educacional, como por exemplo, a UNESCO, que no ano de 2007 elaborou um documento sobre a corrupção nos sistemas educacionais e os caminhos para combatê-la, o qual aponta consonância com as ideias gerencialistas constantes dos documentos analisados.

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

Destarte, constatamos que as avaliações externas ganham uma função de fortalecer o controle não apenas sobre a cultura escolar, mas também sobre outras categorias do processo pedagógico, como já apontado por Freitas (2014).

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

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

Sobre essa apropriação de conceitos, retomamos o alerta de Schneider (2019) que trata do conceito de hegemonia discursiva, que é construída, de acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), com a colaboração da disseminação massiva de documentos oficiais, que popularizam informações e justificativas que dão legitimidade às reformas. Dessa maneira, há uma colonização do discurso e do pensamento educacional, fazendo com que alguns conceitos, como o de participação, se alastrem no cotidiano como necessidade indispensável.

Reiteramos aqui, a observação de Paula (2005), de que a NGP aflora quando a sociedade começa a exigir o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público e absorveu “a seu modo” um discurso que destaca a democracia e a participação.

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

Cabe ressaltar que, da mesma forma que Flach (2005), não compreendemos o alcance do consenso como a anuência da visão da classe dominante, mas se trata de um consenso construído a partir o diálogo, onde todos devem ser ouvidos, com o objetivo de transformar a realidade social e histórica.

Ao dar centralidade às avaliações externas, reduzir a concepção de qualidade educacional a números e, conseqüentemente, dar outro sentido para o conceito de participação, a forma de responsabilização educacional não poderia ser outra: é voltada à culpabilização dos profissionais do magistério.

Essa concepção de responsabilização (culpabilização) tem sua origem associada ao discurso da *accountability* e do controle social que, como nos mostra a pesquisa de Carvalho (2017), vem carregada de um discurso progressista, na realidade é o controle capitalista sobre a sociedade (nesse caso, sobre o campo educacional), com a mediação do Estado.

As análises apontam ainda que os critérios de melhoria da qualidade educacional, relacionadas à *school accountability*, constantes das pesquisas de Libanori (2015) e Souza (2009) estão presentes na maioria das propostas analisadas. Esses critérios são: estabelecimento de padrões, avaliação de desempenho (para verificação), adoção de políticas de desempenho, divulgação de resultados e responsabilização.

Nesse ponto, reiteramos nossa defesa pela responsabilização participativa, que propõe a convocação de todos os atores escolares para que participem dos processos de definição de metas e controle social, como propõem Sordi e Freitas (2013). Por essa perspectiva democrática, escolas e poder público são igualmente responsáveis por definir objetivos e executá-los, de forma que o compartilhamento de responsabilidades é fundamental para as políticas de AIP, como nos aponta a pesquisa de Ribeiro (2017).

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

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

Além disso, em 26 de agosto de 2020 é sancionada a Emenda Constitucional 108, que altera a CF/88 para “[...] estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do [...] ICMS para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do

planejamento na ordem social e para dispor sobre o [...] Fundeb [...]” (BRASIL, 2020, n. p). Na mesma direção, em 25 de dezembro de 2020, é sancionada a Lei 14.113, que regulamenta o FUNDEB.

Ambos dispositivos contêm mecanismos de *accountability* educacional, a partir da responsabilização, por meio da caracterização de crime de responsabilidade.

Nesse sentido, a imobilização do movimento de juridificação da responsabilidade educacional no Brasil por meio dos documentos analisados nesta tese, pode ter várias motivações, as quais podem ser aprofundadas por outras pesquisas.

Dessa forma, as propostas analisadas que buscam a responsabilização pelo não cumprimento da oferta de educação de qualidade, ganham agora um documento que dá legalidade aos conteúdos que devem ser ensinados para que as metas estabelecidas sejam cumpridas.

Além disso, a estratégia 20.11 do PNE/2014, que rege que a LRE deve ser aprovada em um ano, está atrelada à Meta 20 da norma, que objetiva “[...] 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.” (BRASIL, 2014a, p. 7).

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central da presente tese foi analisar o PL 7420/2006 e seus Substitutivos. Especificamente, buscamos analisar o discurso subjacente às intenções em disputa; contextualizar histórico-politicamente a relação entre as avaliações em larga escala, a qualidade educacional e o conceito de *accountability* no campo educacional; verificar quais são os atores que foram convidados a participar do debate do PL 7420/2006 e seus Substitutivos (até o momento atual) e; aprofundar a discussão sobre o conceito de *accountability* e seus fundamentos a partir de teses e dissertações nacionais.

Por meio do mapeamento da produção científica que trata da *accountability* educacional, foi possível contextualizar a origem do termo *accountability*, apreender o movimento de transposição do referido conceito para o campo educacional, além de apontar sua relação com a avaliação e a qualidade da educação.

Nesse sentido, nossa investigação indicou, num primeiro momento, que o conceito de *accountability* é polissêmico, mas geralmente está relacionado à responsabilização, quando utilizado no campo educacional.

As pesquisas levantadas evidenciaram a origem do conceito de *accountability*, a partir de O'Donnell, que assinala que a *accountability* possui as dimensões horizontal e vertical, e de Schedler, que critica a visão de O' Donnell e identifica a *answerability* (informação e justificação) e a *enforcement* (punição) como necessárias à eficácia da *accountability*.

No que se refere ao campo educacional, as pesquisas de Correa (2018), Libanori (2015), Lopes (2012) e Souza (2009) trazem o conceito de *school accountability*, que emerge da reestruturação da escola americana e tem o estabelecimento de padrões, as avaliações de desempenho, a divulgação e transparência dos resultados, a adoção de políticas de aumento de desempenho e a punição por resultados, como critérios para melhoria da qualidade educacional. Também são recorrentes nas pesquisas as propostas de Afonso (1999, 2009, 2010, 2012, 2014), Brooke (2006, 2008, 2013, 2014) e Sordi e Freitas (2013) e as críticas à responsabilização educacional realizadas por Freitas.

Cabe ressaltar que a difusão da *accountability* é considerada por diversos autores como elemento fundamental para o assentamento de regimes democráticos. Entretanto, o interesse pela discussão da temática surge das preocupações com o gerenciamento de recursos públicos no contexto de reformas relacionadas ao modelo neoliberal, que se apoia na ideia de que o setor privado é mais eficiente e, por isso, seus princípios deveriam ser implantados no setor público.

Dessa forma, os princípios do setor privado, que estão ancorados na eficiência e eficácia e no alcance de resultados são implantados no setor público, tendo as avaliações em larga escala centralidade nesse processo por possibilitarem as informações para a responsabilização.

No contexto brasileiro, temos em 1995, a publicação do PDRAE, documento que dá legitimidade à inserção dos pressupostos da NGP na administração pública e enfatiza as avaliações, a qualidade e os mecanismos de controle.

A ressignificação de conceitos democráticos e a consequente introdução dos processos de responsabilização no campo educacional brasileiro por meio da Prova Brasil, Ideb e PISA também foram explicitadas no mapeamento de teses e dissertações. Além disso, as pesquisas apontaram as consequências das políticas de *accountability* educacional já implantadas no Brasil, sobre a possibilidade de violação dos princípios da legalidade e moralidade (SOUZA, 2016) e trouxeram alternativas aos modelos usuais de responsabilização.

Ao realizar um aprofundamento sobre os aspectos que deram não apenas legitimidade, mas também legalidade à adoção dos pressupostos da NGP na administração pública brasileira constatamos que a NGP tem suas origens no Reino Unido e nos Estados Unidos e está ancorada em princípios mercadológicos advindos do pensamento neoliberal e da teoria da escolha pública.

Cabe ressaltar que, apesar de as justificativas da NGP estarem apoiadas num discurso participativo e democrático, essa participação se dá a partir de “escolhas” de quem detém o capital e na imputação de responsabilidades àqueles que detêm apenas a força de trabalho. Ou seja, a adesão às ideias é alcançada por meio do discurso da eficiência do setor privado e também pela ressignificação de conceitos democráticos.

Quando da discussão acerca do arcabouço jurídico que sustenta a implantação de ideias do setor privado na administração pública, constatamos que a *accountability* está relacionada aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência.

Apoiamo-nos em Bardin (2009) para analisar o PL 7420/2006 e seus substitutivos a partir das categorias qualidade, avaliação, participação e responsabilidade, as quais foram desmembradas em unidades menores (dimensões).

Aparentemente, os documentos analisados, mantêm uma relação com o conceito de *accountability* vertical advindo de O’ Donnell. Entretanto, há que se ressaltar que, na realidade, não ocorrerá a cobrança direta “principal-agente”, mas sim, a divulgação de resultados por parte do executivo (agente), o que impulsionará os pais (principal) a cobrarem por melhoria da qualidade educacional, dificultando assim, o compartilhamento de responsabilidades.

Também constatamos em nossa análise, que estão presentes nos documentos os elementos informação, justificação e punição defendidos por Schedler, que tratam da obrigação dos detentores de mandatos públicos de informarem e responderem pelos seus atos, bem como da capacidade das agências de controle na imposição de sanções (podendo perder os poderes aqueles que violarem os deveres). Entretanto, compreendemos que a possibilidade de penalizar os mandatários, acarretará na culpabilização e penalização dos professores, novamente dificultando o compartilhamento de responsabilidades.

Além disso, inferimos que o formato de *accountability* apresentado nos documentos se assemelha à *school accountability*, implementada nos Estados Unidos na década de 1990, pelo fato de conter características de tal modelo.

As propostas apresentadas demonstram compatibilidade com os pressupostos da NGP, tanto na tentativa de dar um “ar” democrático à responsabilidade educacional, quanto no destaque dado às avaliações, na adoção de padrões de medidas de desempenho e na ênfase dada ao controle de resultados.

Destacamos ainda que os testes não dão conta de avaliar todas as dimensões da qualidade educacional e compreendemos que a pretensa neutralidade desses instrumentos faz com que haja uma naturalização do uso dos mesmos, que passam a ser utilizados como tradutores da qualidade das escolas.

Nesse sentido, reiteramos a emergência e relevância do debate acerca da *accountability* no campo educacional brasileiro, da centralidade que assumem as avaliações no contexto neoliberal e da concepção de qualidade relacionada a esses instrumentos, por entendermos que essa (suposta) qualidade está relacionada a objetivos que devem ser cumpridos, chegando a resultados “sempre superiores”, com erradicação do “desempenho inaceitável”, o que nos causa preocupação por compreendermos que apenas com o cumprimento de metas pré-estabelecidas não é possível afirmar que foi garantido o direito à educação de qualidade.

Dessa forma, as propostas se apropriam de um discurso democrático, para aprofundar uma lógica em que o direito à educação é reduzido a direito à aprendizagem e a qualidade educacional é reduzida a resultados de testes padronizados. As avaliações externas, por sua vez, ganham centralidade, por indicarem aparentemente, precisão, neutralidade, eficiência e eficácia, em detrimento da valorização do coletivo escolar, da participação, que podem ser estimulados por meio das AIP.

Identificamos ainda a permeabilidade de atores privados nas discussões do PL 7420/2006, como por exemplo: a Fundação Lemann, o MTPE, o Unibanco e o Banco Mundial, os quais foram convidados a participar de audiências públicas. Tal movimento nos causa grande

preocupação, tendo em vista as prescrições gerencialistas do setor empresarial, que podem realocar a educação pública à condição de mercadoria.

Destacamos ainda a imobilização da aprovação da LRE no período compreendido entre 13 de junho de 2018 e 22 de fevereiro de 2019 e de 10 de dezembro de 2019 até o presente momento, que pode ter ocorrido por diversos fatores. Entendemos que tal paralização pode estar relacionada ao fato de que, para que haja um processo de responsabilização educacional nos moldes elencados pelas propostas, faz-se necessário a adoção de critérios passíveis de serem avaliados.

Nesse sentido, relembramos que no ano de 2018 estavam ocorrendo as discussões em torno da BNCC para o ensino médio, documento aprovado em dezembro do referido ano. Assim, com o padrão de qualidade regido pelo PNE/2014 e os conteúdos a serem avaliados, regidos pela BNCC, o sistema de responsabilização (culpabilização) tornava-se possível.

Não sabemos o motivo de as discussões em torno da LRE estarem paralisadas desde dezembro de 2019, mas compreendemos que agora, temos um campo fértil para implementação da responsabilização educacional, o qual foi preparado com a apresentação dos projetos de lei e com a aprovação da BNCC.

Além da BNCC, destacam-se a Emenda Constitucional 108 de 26 de agosto de 2020, e a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Ambos dispositivos tratam sobre o FUNDEB e contêm mecanismos de *accountability* educacional, a partir da responsabilização por meio da caracterização de crime de responsabilidade.

Nesse sentido, a imobilização do movimento de juridificação da responsabilidade educacional no Brasil por meio dos documentos analisados nesta tese, pode ter várias motivações, as quais podem ser aprofundadas por outras pesquisas.

A partir do estudo realizado é possível afirmar que a concepção de *accountability* constante do PL 7420/2006 e seus Substitutivos é permeada pela lógica gerencialista da NGP e não carrega consigo a possibilidade de garantir educação de qualidade que alcance a coletividade, haja vista que o gerencialismo confere primazia à eficiência, que é alcançada por meio da competição.

Dessa forma, a concepção de educação que perpassa os documentos analisados, não vai ao encontro do nosso entendimento de educação como formação do homem histórico por meio da apropriação da cultura, como vimos em Paro (2008), devido a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público, como já apontado por Paula (2005).

Depreende-se do exposto que no campo das aparências, as propostas analisadas estão preocupadas com a garantia do direito à educação de qualidade, mas na realidade, indicam o

aprofundamento do gerencialismo no campo educacional brasileiro e não têm potencialidade para assegurar o direito à educação de qualidade para todos. Além disso, caso a proposta seja aprovada, pode acarretar em diversas implicações para o campo educacional, que vão desde o treino para testes, a competição entre profissionais da educação, fraude, destruição moral do magistério e a destruição do sistema público de ensino, entre outros, como já fora mencionado anteriormente.

Aproveitamos para reiterar nossa defesa do compartilhamento de responsabilidades como princípio para AIP, de forma que todos os atores das escolas/redes sejam igualmente responsáveis pela definição e consecução dos objetivos de ensino, ou seja, a construção da qualidade da escola é construída a partir da responsabilização participativa (SORDI; FREITAS, 2013).

Cabe ressaltar que estamos cientes de que não esgotamos o debate acerca da *accountability* educacional, de forma que outras questões emergiram durante a pesquisa, como por exemplo, “Que leitura os chefes de executivo e equipes gestoras de escolas fazem das propostas de LRE?”. Tal questão não é objetivo desta tese, mas pode ser norteadora de outras pesquisas sobre *accountability* educacional.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Avaliação educacional: regulação e emancipação. 2 ed. Cortez Editora: São Paulo, 2000.151 p.
- AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 15 nov. 2016.
- AMORIM, A. G. C. de. Para uma crítica marxista do Estado e da Administração Pública. Revista em Pauta, v. 6, n. 23, jul./2009. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/> >. Acesso em 27 jan. 2019.
- ANDRÉ, M. E.D. A. Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. Brasília: Liberlivros, 2005. P. 7-70. Disponível em: <http://www.todosnos.unicamp.br:8080/lab/acervo/capitulos/ANDRE,M.E.D.A._EstudoDeCasoEmPesquisaEAvaliacaoEducacional.rtf/view>. Acesso em 01 out. 2012.
- ARROYO, M. G. O Direito à Educação e a nova segregação social e racial – Tempos Insatisfatórios? Educação em Revista, Belo Horizonte, v.31, n. 03, p. 15- 47, Jul.-Set. 2015. Disponível em:< <http://www.scielo.br>>. Acesso em 15.out. 2018.
- ARRUDA NETO, P. T. de. Reforma do Estado e evolução dos modelos de gestão pública no Brasil: a democracia deliberativa como fundamento de uma nova administração pública constitucional. Revista de Direito Administrativo, 2010, v. 253, p. 133-158. Disponível em< <http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 26 jun. 2018.
- ASSIS, L., E., A., de. Parcerias empresariais público-privadas: As parcerias e outras formas associativas em oportunidades de negócio na Lei das Estatais. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2018. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br>>. Acesso em: 02 ago. 2019.
- ASSUNÇÃO, M. F. O mito da virtuosidade da avaliação: trabalho docente e avaliações externas na educação básica. 2012. 193 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.
- BARBOSA e SILVA, L. Reforma do Estado ou Reforma do Aparelho: o MARE, seu papel e seu alcance. In: SBS - XII Congresso Brasileiro de Sociologia GT-24 Transformação do Estado, 2005, p. 1-19. Anais...Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=171>. Acesso em 18 ago. 2019.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 4 ed. Lisboa, Edições 70 LDA: Lisboa, Portugal, 2009. 281p.
- BERTAGNA, R. H. O formal e o informal em avaliação. In: FREITAS, L. C. et al. (Org.). Avaliação: Construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002, p. 231-255.
- BOGDAN, R. C. e BIKLEN, S. K. Investigação Qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994, 336p.

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

BRANCO, E. P et al. Uma visão crítica sobre a implantação da Base Nacional Comum Curricular em consonância com a reforma do Ensino Médio. Debates em Educação, v. 10, n. 21, p. 47-70, maio/ago.2018. Disponível em: <www.seer.ufal.br>. Acesso em: 09 nov. 2019.

BRANDALISE, M. A. T. Avaliação institucional da escola: conceitos, contextos e práticas. Olhar de professor, Ponta Grossa, v. 13, n. 2, p. 315-330, 2010. Disponível em: <<http://www.uepg.br/olhardeprofessor>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Ata da 10ª Reunião Ordinária, 2016b. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1439208.htm>>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Ata da 11ª Reunião Ordinária, 2016e. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1452985.htm>>. Acesso em 24 ago. 2019.

_____. Ata da 14ª Reunião Ordinária, 2017c. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1572909.htm>>. Acesso em 20 dez. 2018.

_____. Ato da Presidência, 2011k. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=896691&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Ato da Presidência, 2011m. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=929691&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Ato da Presidência, 2015. 2015c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1309726&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Atualização do despacho do PL 7420/2002, 2011f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=861067&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Educação é a Base. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2018a. Disponível em: < 568 http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_publicacao.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18 ago. 2019.

_____. Decisão da presidência. Diário da Câmara dos Deputados. LXVI - supl. ao nº 014, 01 de fevereiro de 2011 - Brasília-DF, 2011a. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 04 ago. 2019.

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

_____. Decreto-Lei 2848/1940. Código Penal. Não Paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Despacho ao requerimento 1113/2011. Diário da Câmara dos Deputados. LXVI - nº 065, 20 de abril de 2011 - Brasília-DF, 2011e. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2011.pdf#page=345>>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Despacho requerendo apensamento do PL 1.680/2007 ao PL 7420/2006, 2007d. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=493108&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em: 31 jul. 2019.

_____. Despacho requerendo apensamento do PL 4.886/2009 ao PL 7420/2006, 2009b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=643302&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 31 jul. 2019.

_____. Despacho requerendo apensamento do PL 413/2011 ao PL 7420/2006, 2011c. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=854127&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Não paginado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_11.11.2009/index.shtml>. Acesso em 02 out. 2019.

_____. Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para

dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <planalto.gov.br>. Acesso em 12 jun. 2021.

_____. Inep. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. [2007b]. Disponível em < http://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/IDEB-_Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Não paginado. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> >. Acesso em 02 out. 2019.

_____. Lei nº 11.378, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Não paginado. Disponível em: <planalto.gov.br>. Acesso em 14 fev. 2021.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. 2014a. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm >. Acesso em 02 out. 2019.

_____. Lei 7347, de 25 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019.

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

_____. Memorando n.º 145/11, 2011g. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=861662&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Memorando nº 32/2014. 2014b. Disponível em:< https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1240402&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Mensagem Presidencial 886/95. Proposta de emenda à Constituição nº 173-A, de 1995. 1995b. Disponível em: <www.bibliotecapresidencia.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2019.

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

_____. Ministério Público Federal. Glossário de Termos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/glossario>>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Parecer do relator, 2013i. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1211541&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Parecer do Relator, 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1437910&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Parecer do Relator, 2016d. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1452468&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 24 ago. 2019.

_____. Parecer do Relator, 2016f. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1458663&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 24 ago. 2019.

_____. Parecer do Relator, 2016g. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1485035&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 24 ago. 2019.

_____. Parecer do Relator, 2016h. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1513225&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 24 ago. 2019

_____. Parecer do Relator, 2017a. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1537206&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

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

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

_____. Projeto de Lei nº 2417/2011, 2011ae. Disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=521950>>.
 Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Projeto de Lei 8039/2010. 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. Disponível em: <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.>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Projeto de Lei 2971/2015, 2015j. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1387700&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

_____. Relatório da relatora, 2007c. Disponível em:
 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=455309&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 31 jul. 2019.

_____. Relatório do relator, 2009c. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=721185&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 31 jul. 2019.

_____. Relatório do relator, 2010a. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=745085&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Relatório do Relator, 2015k. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1406632&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento 1113/2011. Tramitação conjunta dos Projetos de Leis nºs 7.420/2006, 1.680/2007, 4.886/2009, 247/2007, 600/2007, 1.256/2007, 8.039/2010, 413/2011, 450/201, nos termos dos artigos 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2011d. Disponível em: <
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06ABR2011.pdf#page=199>>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Requerimento 40/2011. Diário da Câmara dos Deputados. LXVI - nº 025, 16 de fevereiro de 2011 - Brasília-DF, 2011b. Disponível em:
 <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16FEV2011.pdf#page=232>>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Requerimento 1732/2011. Diário da Câmara dos Deputados. LXVI - nº 080, 13 de maio de 2011 - Brasília-DF, 2011h. Disponível em: <
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13MAI2011.pdf#page=24>>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Requerimento para constituição e instalação de Comissão Especial, 2011i. Disponível em:
 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=873703&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Requerimento 2229/2011. Diário da Câmara dos Deputados. LXVI - nº 108, 22 de junho de 2011 - Brasília-DF, 2011j. Disponível em: <
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22JUN2011.pdf#page=186>>. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 1/2011, 2011n. Disponível em:
 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932202>. Acesso em 19 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 2/2011, 2011o. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932861&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 3/2011, 2011p. Disponível em:
 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932862&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4/2011, 2011q. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932863&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 5/2011, 2011r. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932865&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 6/2011, 2011s. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932867&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 19 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 7/2011, 2011t. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932868&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 8/2011, 2011u. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932869&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 9/2011, 2011v. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=932874&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 10/2011, 2011w. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=933622&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 11/2011, 2011x. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=934769&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 12/2011, 2011y. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=937830&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 3785/2011, 2011z. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=937830&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 3813/2011, 2011aa. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=937830&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento de Desapensação nº 3978/2011, 2011ab. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=937830&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 3985/2011, 2011ac. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=937830&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4035/2011, 2011ad. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E4063C9DE41BB9655BA0803888AEF3D9.proposicoesWebExterno2?codteor=937830&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4179/2012. Diário da Câmara dos Deputados. LXVII - nº 012, 08 de fevereiro de 2012 - Brasília-DF, 2012a. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08FEV2012.PDF#page=289> >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4381/2012, 2012b. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=965913&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4676/2012, 2012c. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=972208&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4730/2012, 2012d. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=974437&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 4868/2012, 2012e. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=978211&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 13/2012, 2012f. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=997796&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 14/2012, 2012g. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=1001272&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 15/2012, 2012h. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=1011033&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 16/2012, 2012i. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=1039367&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 17/2012, 2012j. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=420EE60F58D4F231F4583FC7420C6797.proposicoesWebExterno1?codteor=1051878&filename=Tramitacao-PL+7420/2006 >. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 18/2013, 2013a. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1061371&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 20/2013, 2013b. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1061841&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 21/2013, 2013c. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1064296&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 22/2013, 2013d. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1064522&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 23/2013, 2013e. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1074484&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 24/2013, 2013f. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1085287&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento nº 25/2013, 2013g. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1088684&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Requerimento 62/2015. 2015a. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1297839&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Requerimento 826/2015. 2015b. Disponível em:<
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1306440&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento 1/2015, 2015d. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1354359&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de Audiência Pública nº 2/2015, 2015e. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1356043&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento nº 4/2015, 2015f. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1366387&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento nº 5/2015, 2015g. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1366387&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento nº 6/2015, 2015h. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1373136&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento nº 7/2015, 2015i. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1382552&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de Desapensação, 2016c. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1438797&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 24 nov. 2019.

_____. Requerimento para que seja apensado o PL 8334/2017, 2017d. Disponível em:<
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1594175&filename=Tramitacao-PL+7420/2006> Acesso em 20 dez. 2018.

_____. Requerimento para que seja apensado o PL 8388/2017, 2017e. Disponível em:
 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1597626&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 dez. 2018.

_____. Requerimento para que seja apensado o PL 9159/2017, 2017f. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1626053&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 dez. 2018.

_____. Requerimento nº 8251/2018, 2018b. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1643880&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de Desapensação nº 8804/2018, 2018c. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1666906&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de nº 262/2019, 2019a. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1713619&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de nº 895/2019, 2019b. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1721829&filename=Tramitacao-PL+7420/2006> Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Requerimento para que seja apensado o PL 1296/2019, 2019c. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1726635&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de nº 1201/2019, 2019d. Disponível em:
 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1733530&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de nº 135/2019, 2019e. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1742001&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Requerimento de nº1441/2019, 2019f. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5E912464E18B258F4B890F8D595CD59D.proposicoesWebExterno1?codteor=1743870&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Solicitação de apensamento do PL 6137/2013, 2013h. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ADBE75F33E20878C4A11704AEB45EA4.proposicoesWebExterno2?codteor=1122157&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>. Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Solicitação de apensamento do PL 2417/2011 ao PL 7420/2006. Diário da Câmara dos Deputados. LXVI - nº 178, 11 de outubro de 2011 - Brasília-DF, 2011l. Disponível em: <
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11OUT2011.pdf#page=218>>. Acesso em 04 ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio: Uma burocracia desenvolvimentista e democrática? In: Pires, R., Lotta, G., Oliveira, V. E. de. (Org.). Burocracia e Políticas públicas no Brasil: interseções analíticas, Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413p.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. RAP, Rio de Janeiro, v. 42(2), p. 391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acesso em 18 set. 2019.

BUENO, S. F. Pedagogia sem sujeito: qualidade total e neoliberalismo na educação. 1 ed. Annalume Editora: São Paulo, 2003. 204 p.

BUGANÇA, N. da S. Gestão da Educação: das políticas federais à gestão escolar do município de Jataizinho. 148 f. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

BULHÕES, L. F. S. S. Crítica ao conceito de Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA) a partir da categoria marxiana de necessidades humanas, 2016, 216 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara). Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br>>. Acesso em 16 jul. 2018.

CAPOCCHI, E. R. Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil. 2017. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARVALHO, A. P. M. de. Para compreender o processo de reificação do capital: a política de responsabilização docente nas escolas estaduais de educação profissional. 2017. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, 2017.

CASASSUS, J. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. Sísifo. Revista de Ciências da Educação, n. 9, p. 71-78, maio/ago. 2009. Disponível em : <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

CHIRINÉA, A. M. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

CORREA, E. V. Accountability na Educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará. 2018. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

COSTOLA, A. BORGHI, R. O processo de construção da Base Nacional Comum Curricular no Brasil: análise do Movimento Todos Pela Base Nacional Curricular. In: GUTIÉRREZ, G. A. E; VÁZQUEZ, F. R. S (Org.). Reflexiones, Debates Y análisis sobre políticas educativas: um marco social de interpretacion común. 1 ed. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos: Ediciones de la Noche, 2020, p. 149-173.

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

CURY, C. R. J. Qualidade em Educação. Nuances: estudos sobre Educação. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 15-31, jan./dez. 2010

_____. Lei de responsabilidade educacional. Brasília, DF: Forum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <fne.mec.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. 2009. Cad. Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

DURAN, M. C. G. Avaliação: reguladora ou emancipatória?. Revista Diálogo Educacional, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 97-110, jan./abr. 2003. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=648&dd99=view&dd98=pb>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

FEITOSA, E. F.; MENDES SEGUNDO, M. das D.; SANTOS, D. dos. As parcerias público-privadas na educação brasileira: uma análise crítica à luz marxiana. In: RABELO, J.; JIMENEZ, S.; MENDES SEGUNDO, M. das D. (Org.). O movimento de educação para todos e a crítica marxista, Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. Estudos da Pós-Graduação. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16670/1/2015_liv_jrabelo.pdf>. Acesso em 02 out. 2019.

FERRONATO, G. Avaliações em larga escala e accountability no ensino fundamental: implicações na gestão de escolas públicas. 2014. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2014.

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

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

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

_____. Contribuições Para o Debate Sobre a Qualidade Social da Educação na Realidade Brasileira. Contexto & Educação. Ano 27, n. 87, jan./jun. 2012. Disponível em: <www.revistas.unijui.edu.br>. Acesso em 13 nov. 2019.

FREITAS, L. C. de. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96 p. 127-139, maio/ago. 2016b. Disponível em: <emaberto.inep.gov.br>. Acesso em 17 nov. 2019.

FREITAS, L. C. de. A internalização da exclusão. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 299-325. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 02 fev. 2021.

_____. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. Cadernos de Pesquisa, v. 43 n. 148 p. 348-365 jan./abr. 2013.

_____. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. Educ. Soc., Campinas, v. 26, n.92, p. 911-933, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. Cad. Cedes, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, mai./ago. 2016a.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, n. 3, Campinas, 2011, p. 35. Disponível em: < http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf >. Acesso em: 28 mai. 2013.

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

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. Revista Brasileira de Educação, v. 16 n. 46 jan./abr. 2011. Disponível em: < www.scielo.br >. Acesso em: 15 ago. 2019.

GENTILI, P. (Org.). Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2001

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P., SILVA, T. T. (Orgs). Neoliberalismo, qualidade total e educação. Petrópolis: Vozes, 1997.

GIDDENS. A. Há uma alternativa. Entrevista concedida a Carlos Graieb. Entrevista da edição 1566 de 30 set. 1998. Revista Veja. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/>>. Acesso em 31 jul. 2015.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HALLAK, J.; POISSON, M. Escolas corruptas, universidades corruptas: o que fazer? UNESCO (Org.), 58 p., 2008. Resumo de “Escolas corruptas, universidades corruptas: o que pode ser feito?”, 2007.

HOLLOWAY, J. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública, 1a. Ed.

KADZERSKI, C. O. Elementos do debate acadêmico sobre políticas de accountability em educação no Brasil (2011-2015): o pilar da prestação de contas. 2017. 1471 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2017.

KLERING, L. R., PORSE, M. DE C. S., GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. Análise, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br>>. Acesso em 27 jun. 2018.

LIBANORI, G. A. Melhores políticas para melhores vidas: um estudo crítico das concepções que embasam o Programme For International Student Assessment (PISA) no período 1997-2012. 2015. 159 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

LIMA K. R. de S.; MARTINS, A. S. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, L. M. W. (Org.). A nova pedagogia da hegemonia. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005, p. 43-67.

LOMBARDI, J. C. Modo de produção e educação: notas preliminares. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Londrina, v. 1, n. 1, p. 43-53, jun. 2009. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

LOMBARDI, J. C. Algumas questões sobre educação em Marx e Engels. HISTEDBR On-line, Campinas, número especial, p. 347-366, abr. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

LOPES, K. C. A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://ppge.educacao.ufrj.br/dissertacoes2013/dkcarraqueira.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

LOUREIRO, B. R. de C. O contexto neoliberal: as recomendações educacionais do Banco Mundial como resposta à crise estrutural do capital. Verinotio – Revista on-line de educação e ciências humanas, n. 11, p. 14-22, 2010. Disponível em: <<http://www.verinotio.org/conteudo/0.26875767695602.pdf>> Acesso em 15 jun. 2013.

MACHADO, M. G. F. Promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. 2012. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MAIA FILHO, O. N.; MENDES SEGUNDO, M. das D.; RABELO, J. J.; JIMENEZ, M. S. O modelo liberal tecnoburocrático e as recentes reformas educacionais brasileiras: limites da tese reformista na perspectiva marxista. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v24/1809-449X-rbedu-24-e240009.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MAIA, M. I. M. O PAIC como política de responsabilização e gestão por resultados: a experiência de Limoeiro do Norte – CE na voz de seus protagonistas. 2016. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016.

MARINELA, F. Direito administrativo, 12. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARSIGLIA, A. C. G.; PINA, L. D.; MACHADO, V. de O.; LIMA, M. A base nacional comum curricular: um novo episódio de esvaziamento da escola no Brasil. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 9, n. 1, p. 107-121, abr. 2017. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/21835>>. Acesso em 09 nov. 2019.

MARX, K. O Capital – crítica da economia política, Livro III. Trad. Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2008, p. 1080.

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

MAUÉS, O. C. As políticas educacionais e o sistema de avaliação, 2009. Disponível em: < <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoes/Relatos/0430.pdf> >. Acesso em: 09 ago. 2019.

MENDES, G. do S. C. V. Avaliação institucional na escola pública: construções possíveis à contrarregulação. In: FREITAS et al. (Orgs.). Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate. Campinas: Leitura Crítica, 2012. p. 171-194.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 1.ed. revista.

MILITÃO, S. C. N. Ideário neoliberal e reformas educativas na América Latina: a centralidade da avaliação educacional. Revista Científica Eletrônica de Pedagogia. N. 5, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.revista.inf.br/pedagogia05/pages/artigos/artigo01.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

NEVES, D. T. Lei de Responsabilidade Educacional: direito fundamental à educação, regime jurídico administrativo e responsabilização dos agentes públicos. 2015. 233f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2015.

NEVES, L. M. W. (Org.). A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. 312 p.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, N°. 44, p. 27-44, 1998. Disponível em: <Scielo.br>. Acesso em 20 jun. 2021.

OLIVEIRA, A. G. de. O processo de implementação do PDE-Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro. 2014. 297 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

OLIVEIRA, G. A. de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. R. Adm. Públ., Rio de Janeiro, 4 (2): 47-74, jul./ dez. 1970. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4847>>. Acesso em: 26.jan.2019.

OLIVEIRA, D. de. O movimento “Todos Pela Educação”: o público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR, 2018.

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

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: Reunião anual da ANPED, n. 26, 2003, Poços de Caldas. Revista Brasileira de Educação, n. 28, jan. /fev. /mar. /abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

OLIVEIRA, S. B. de. O papel da confiança interpessoal e institucional nos processos participativos de avaliação da qualidade da escola pública. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas- Campinas/SP, 2019.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO). Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (Conferência de Jomtien). Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 27 jul. 2018

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. BATH, S. F.G; MAGALHÃES JUNIOR, E. MH Comunicação: Brasília, 436p.

PARO, V. H. A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental. RBPAE – v. 24, n. 1, 2008, p. 127-133, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufg.br/rbpae/article/view/19242>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

PARO, V. H. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. Revista Portuguesa de Educação, v. 13, n. 1, 2000, p. 23-38, Universidade do Minho, Portugal. Disponível em: <www.redalyc.org/articulo.oa?id=37413103>. Acesso em: 29 abr. 2014.

PATEMAN, C. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

PERONI, V. M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013. 352 p.

PINTO, J. M. de R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/>>. Acesso em 08 fev. 2020.

PIRES, A. C. M. Direito Administrativo, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RAVITCH, D. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Trad. de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RIBEIRO, E. R. de O. Mecanismos e estratégias de responsabilização em sistemas estaduais de avaliação educacional. 2017. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2017.

ROSTIROLA, C. R. Marcos contextuais e tendências teórico-conceituais em estudos sobre avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização (accountability) no Brasil. 2014. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2014.

SANO, H. Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 146f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>>. Acesso em: 31.jan.2019.

SANTANA, L. C. Liberalismo, ensino e privatização: um estudo a partir dos clássicos da economia política. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. 232f. Campinas/SP, 1996.

SANTOS, L. G. dos. O direito administrativo em desencanto: o interesse público sob a crítica da teoria crítica. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2018. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/58123/R%20-%20T%20-%20LUASSES%20GONCALVES%20DOS%20SANTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 ago. 2019.

SAVIANI, D. Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações. 11^a ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2011 (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 13 out. 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP, Rio de Janeiro, v. 43(2), p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 set. 2019.

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

SETUBAL, M. A. Os programas de correção de fluxo no contexto das políticas educacionais contemporâneas. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 71, p. 9-19, Jan. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br>>. Acesso em 15 nov. 2019.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos. Perspectiva, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: < www.ced.ufsc.br/401úcleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em 07. Jul. 2019.

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

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

SILVA, M. G. M. da ; CONRADO, N. L. D. M.; LUZ, J. N. N. Qualidade na perspectiva das políticas educacionais: significados e paradoxos. Educação e Fronteiras On-Line. Dourados, v.1, n.1, p.07-17, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/1404/pdf_61>. Acesso em 10 jul. 2019.

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

SORDI, M. R. L de et al. A Comissão Própria de Avaliação na Escola Pública: que espaço é esse?. In: FREITAS et al. (Orgs.). Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate. Campinas: Leitura Crítica, 2012. p.197-226.

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

SORDI, M. R. L de., LUDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. Avaliação, Campinas, Sorocaba. v. 14, n. 2, p. 313-336, jul. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a05v14n2.pdf> >. Acesso em: 18 dez. 2012.

SOUZA, A. S. Responsabilização na administração da educação: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados. 115 f. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SOUZA, E. R. de. Accountability de professores: um estudo sobre o efeito da Prova Brasil em escolas de Brasília. 141 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

SOUZA, I. de. A Pedagogia Gerencialista do Capital: Neoliberalismo, Empresariamento e Mercadorização da Educação Pública Estatal (Fundação Lemann, Instituto Unibanco e Estado do Piauí 2003/2017). Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas-Campinas/SP, 2020.

SOUZA, I. de; PIOLLI, E. Pedagogia da gestão gerencialista do capital: a “paideia” empresarial do final do século XX e sua hegemonia ideocultural no século XXI. Cadernos Cajuína, v. 5, n. 3, Set./2020, p. 316-335. Disponível em: <cadernoscajuina.pro.br>. Acesso em 21 jan. 2021.

SOUZA, S. C. de. Mecanismos de quase-mercado na educação escolar pública brasileira. 2010. 194f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2010.

SOUZA, S. Z. L. de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis: Editora Vozes. 2008, p. 264-283.

SOUZA, S. Z. L. de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 out. 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já! Balanço 2019 e Perspectivas 2020. 1ª Ed. Mar./2020. Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 21 jan. 2021.

WALD, A. A recente evolução da ação civil pública. Usos e abusos. Análise de sua apologia. Brasília a, 31, n. 123, p. 85-98, jul./set. 1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176252>>. Acesso em 27 out. 2019.

WATHIER, V. P. Accountability e educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE. 150 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013.

WERLE, F. O. C.; SCHEFFER, L. S.; MOREIRA, M. de C. Avaliação e qualidade social da educação. ETD – Educ. temat. digit., Campinas, SP, v.14, n.2, p. 19-37, jul./dez. 2012. ISSN 1676-2592. Disponível em: <<http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/etd/article/view/3193/pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

XIMENES, S. B. Padrão de qualidade do ensino: Desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. 428 f. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito a educação. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em 16 jun. 2018.

ZANARDI, T. A. C. Educação integral, tempo integral e Paulo Freire: os desafios da articulação conhecimento-tempo-território. Revista e-Curriculum, São Paulo, v.14, n. 01, p. 82 – 107, jan./mar.2016. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/curriculum/article/view/26354>>. Acesso em 15 nov. 2019.

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

APÊNDICE A – Síntese dos autores e seus principais conceitos, utilizados pelos pesquisadores

LOPES (2012)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Denhardt (2012)	Nova Administração Pública (NAP); reponsabilidade, <i>accountability</i> , responsividade
Osborne e Gaebler (1992)	Nova Gestão Pública (NGP)
Gültekin (2011)	<i>Transaction cost theory</i> e a <i>property-rights theory</i> ; <i>principal-agent theory</i> e a <i>public-choice theory</i> (teorias econômicas que foram a base do desenvolvimento da administração pública)
Campos (1990) <i>apud</i> Pinho e Sacramento, 2009)	<i>Accountability</i> só existe em sociedades democráticas
Franco, Alves & Bonamino (2007)	<i>Accountability</i> no contexto brasileiro
O'Donnell (1998)	<i>Accountability</i> horizontal e <i>accountability</i> vertical
Mainwaring (2005)	<i>Accountability</i> eleitoral e o <i>accountability</i> intraestatal
Koslinski (2007)	<i>Accountability</i> social
Buchanan (1999)	Teoria econômica da escolha pública ou <i>public choice</i>
Cosse (2003)	Contraposição à teoria <i>School Choice</i>
Elacqua (2004)	Contraposição à teoria <i>School Choice</i>
Hubabard e Kulkarni (2009; 2012)	Assinalam que não há resultados de pesquisas conclusivos sobre a eficiencia das escolas <i>charters</i> .
Andrade (2007)	Características da <i>School Accountability</i>
ROSTIROLA	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Fernandes e Gremaud (2009)	<i>Accountability</i> educacional
Afonso (2010)	<i>Accountability</i> educacional e seus pilares
Pó e Abrucio (2006)	Caminhos da administração pública brasileira
Libâneo, Oliveira e Toschi (2012)	Apresenta os cinco pontos principais do programa “Acorda Brasil: Está na Hora da Escola”, construído no primeiro mandato de FHC,
CAPOCCHI	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Fernandes e Gremaud (2009)	<i>Accountability</i> educacional, efeitos colaterais das políticas de <i>accountability</i>
Brooke e Cunha (2011)	Responsabilização; <i>Accountability</i> educacional; utilização das avaliações externas para finalidade de gestão
David Figlio e Susanna Loeb (2011)	“Problema Agente-Principal” ou Teoria da Agência
Alexandre, Lima e Waltenberg	Responsabilização à luz da Teoria de Agência
Helen Ladd e Arnaldo Zelli (2002)	Componentes comuns das políticas de responsabilização
Linda Darling-Hammond (2004)	Eixos em que pode se dar a responsabilização
Elliot e Hout (2011)	Efeitos das políticas de <i>accountability</i> nos EUA
Bruns et al. (2001)	<i>Accountability</i> com bonificação na qualidade da educação
Cláudia Oshiro (2012)	Ganhos de proficiência de alunos
Calderón, Raquel e Cabral (2015)	<i>Prêmio Escola Nota 10</i> (Ceará) como política indutora de cooperação.
Sousa, Maia e Hass (2014)	A oscilação de desempenho de escolas pesquisadas, não apoia conclusões que indiquem melhorias gradativas
Madaus e Russel (2010)	Efeitos peiragênicos das políticas de <i>accountability</i> , consequências materiais associadas aos escores
Freitas (2013)	<i>Accountability</i> educacional; crítica às políticas <i>high-stakes</i> ; consequências indesejadas da associação entre as avaliações em larga escala e as políticas de responsabilização
Berliner e Biddle (1995)	<i>Accountability</i> educacional; o problema da execução da responsabilização.
Hamilton, Stecher e Klein (2002)	Efeitos positivos e negativos das políticas de <i>accountability</i> educacional
Madaus (1988)	Motivações e respostas estratégicas dos agentes às avaliações atreladas a políticas de <i>accountability</i> .
Brooke	Consequências indesejadas da associação entre as avaliações em larga escala e as políticas de responsabilização

Amrein-Beardsley, Berliner e Rideau (2010)	Efeitos colaterais das políticas de <i>accountability</i>
Koretz (2008)	Efeitos colaterais das políticas de <i>accountability</i>
Koretz, McCaffrey e Hamilton (2001)	Classificação de reações à <i>accountability</i>
CUNHA (2015)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Pontual (2008)	<i>Accountability</i> educacional
Brooke (2006)	Ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implementados nas últimas décadas; políticas de responsabilização de baixa consequência (<i>low stakes</i>); políticas de responsabilização de alta consequência (<i>high stakes</i>).
Helen Ladd (2001)	<i>Accountability</i> educacional; políticas de responsabilização E premiação professores;
Brooke & Cunha (2011)	Gerações de políticas de responsabilização brasileiras
Stubal (2010)	Efeito do pagamento de bônus aos profissionais da educação
Brooke (2013)	Legitimidade das comparações entre as escolas na tentativa de identificar as que apresentam dificuldade em desempenhar seu trabalho
FERRONATO (2014)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Afonso (2009)	Crítica à perspectiva de <i>accountability</i> relacionada à emergência do Estado-avaliador e à chamada <i>New Public Management</i> ; utilização dos resultados dos testes standardizados para aferição da qualidade educacional; pluralidade de significados da <i>accountability</i> ; integração das três dimensões da <i>accountability</i> (informação, justificação e sanção).
Afonso (2010)	<i>Accountability</i> informal
Abruccio (1997)	Modelo gerencial das estruturas pós-burocráticas; <i>Accountability</i> e modelo gerencial
Freitas (2012)	Neotecnicismo; categorias responsabilização, meritocracia e privatização e suas consequências.
Ferrão (2012)	Responsabilização e a prestação de contas como princípio para boa governança
Fernandes e Gremaud (2009)	<i>Accountability</i> educacional; objetivos que são estabelecidos pelos programas de <i>accountability</i> ; potencial dos programas de <i>accountability</i> no alcance de resultados; diferença entre responsabilidade (prestação de contas) e a culpa; níveis de <i>accountability</i> (forte e fraca); riscos da <i>accountability</i> ; pluralidade de significados da <i>accountability</i>
Lee (2010)	Analisa o Relatório Colemann de 1966, no que tange ao desempenho das crianças
Schneider e Nardi (2013)	Pluralidade de significados da <i>accountability</i> ; configuração democrática das dimensões da <i>accountability</i>
Schedler (1999)	Dimensões estruturantes da <i>accountability</i> (informação, justificação e imposição ou sanção) e seus pilares (<i>answerability</i> e <i>enforcement</i>); formas parcelares de <i>accountability</i>
Afonso (2012)	Abordagem democrática da <i>accountability</i>
Howe e Ascräf (2005)	Abordagem democrática da <i>accountability</i>
SOUZA (2009)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Andrade (2008)	<i>Accountability</i> educacional como forma de responsabilização dos agentes políticos
Freitas (2002)	<i>Accountability</i> educacional como forma de responsabilização dos agentes políticos; <i>Accountability</i> como mecanismo disciplinador
Vianna (2005)	<i>Accountability</i> educacional como forma de responsabilização dos agentes políticos
Schedler (1999)	Dimensões da <i>Accountability</i> (<i>answerability</i> e <i>enforcement</i>);
O'Donnell (2007)	<i>Accountability</i> horizontal e <i>accountability</i> vertical

Pzerworski, Manin e Stokes apud Carneiro (2008)	O voto não garante que o representante eleito realizará os interesses da população
Vianna (2002)	Avaliação educacional
Soares (2004)	Fatores locais que influenciam no desenvolvimento dos alunos
Soares e Brooke (2008)	Temas que afetam diretamente o desempenho dos estudantes
Andrade (2007)	Variáveis dos sujeitos e desempenho nas avaliações educacionais
Hattie (2003)	Desempenho dos alunos
Demo (2002)	Fracasso escolar
Hanushek e Raymond (2004)	<i>School Accountability</i>
WATHIER (2013)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
O'Donnell (1998)	Novas poliarquias mundiais; <i>accountability</i> vertical e <i>accountability</i> horizontal
Arato (2002)	Discussão do conceito de <i>accountability</i> ; <i>Accountability</i> como meio de os representados exigir explicações dos representantes;
Mainwaring (2003)	Obscuridade do termo <i>accountability</i> ; aproximação entre <i>accountability</i> e efetividade da ação do Estado; <i>accountability</i> eleitoral e intraestatal
Pinho e Sacramento (2009)	Dificuldade de tradução <i>accountability</i> do termo para o português; discussão do conceito de <i>accountability</i>
Campos (1990)	Dificuldade de tradução <i>accountability</i> do termo para o português.
Afonso (2009)	Instabilidade semântica do termo <i>accountability</i>
Schedler (1999)	Permanência da evasividade do significado de <i>accountability</i> ; Dimensões da <i>Accountability</i> (<i>answerability</i> e <i>enforcement</i>);
Przeworski (1998)	Discussão do conceito de <i>accountability</i> e a concretização ou não de políticas de interesse dos eleitores.
Peruzzotti e Smulovitz (2000)	<i>Accountability</i> eleitoral e societal
MATIAS (2017)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Ravitch (2011)	Intencionalidade dos reformadores empresariais; crítica aos mecanismos de premiação; responsabilização por resultados;
Araújo e Castro (2011)	(neo)taylorismo
Ximenes (2012)	Juridificação da educação; princípio de responsabilidade civil universal
Freitas (2011)	Responsabilização educacional
Cury e Ferreira (2009)	Sentimento de falta de responsabilização dos gestores públicos diante da negação do direito à educação, principalmente por conta da dificuldade de judicialização da educação.
Stan Karp (2012)	Reforma empresarial e desmantelamento da profissão docente
Afonso (1999)	Quase-mercados
Robertson (2012)	Organização da educação como mercado
Foucault (2015)	Poder e vigilância
Lobo (2013)	Competitividade gerada pela política de responsabilização por resultados
Duarte (2015)	Competitividade gerada pela política de responsabilização por resultados
MAIA (2016)	
Afonso (2009)	Sistema formal de <i>accountability</i>
KADZERSKI (2017)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Abrucio e Loureiro (2004)	<i>Accountability</i> no contexto da Reforma do Estado; o Estado e suas regras; correlação <i>accountability</i> e democracia
Pinho e Sacramento (2009)	Problema com a tradução e o significado da <i>accountability</i>
Afonso (2009)	Instabilidade semântica do termo <i>accountability</i> ; <i>Accountability</i> no contexto do Estado-Avaliador; Pilares da <i>accountability</i> educacional
Afonso (2012)	Abordagem democrática da <i>accountability</i> educacional; pilares da <i>accountability</i> educacional (avaliação, prestação de contas e responsabilização)
Mota (2006)	Indefinição do termo

Schedler (1999)	<i>Accountability</i> ; <i>accountability</i> como atributo fundamental para que ocorra a democracia, prática da <i>accountability</i> e aumento do potencial de governança; Dimensões da <i>Accountability</i> (<i>answerability</i> e <i>enforcement</i>);
Fearon (1999)	Quando uma pessoa é <i>accountable</i> para outra
Akutsu (2002)	<i>Accountability</i> (transparência, publicação de atos públicos e participação da população);
Lavalle e Isunza Vera (2011)	Caráter de obrigação contido no conceito de <i>accountability</i> ; ambiguidade na relação entre participação e controle social; <i>accountability</i> cidadã (ativada por cidadãos) ou <i>accountability</i> societal (ativada por atores coletivos); primeira geração de literatura sobre <i>accountability</i> (visões de Guillermo O'Donnell, de Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti) e segunda geração da literatura sobre <i>accountability</i> (conceitos de <i>accountability</i> diagonal e transversal, formulados, respectivamente, por Goetz e Jenkins (2001) e Isunza Vera (2002).
O' Donnell (1999)	<i>Accountability</i> horizontal e <i>accountability</i> vertical; <i>Accountability</i> como obrigação de resposta e de justificação de escolhas, pelos governantes, aos cidadãos.
Campos (1990)	Problema com a tradução e o significado da <i>accountability</i> ; Consciência da população para controle efetivo (cidadania organizada);
Fox (2006)	Visão ampla de <i>accountability</i> (diferença entre a <i>accountability</i> política e a mais ampla que é política de <i>accountability</i>)
Prezeworski, Stokes e Manin (1999)	<i>Accountability</i> no contexto da teoria democrática
Bresser-Pereira (1998)	Nova gestão pública e a perspectiva gerencial de <i>accountability</i>
Raupp (2011)	Três níveis de <i>accountability</i> : mais restrito (mecanismos de <i>accountability</i> formais e institucionalizados), nível mais abrangente (controle exercido pela sociedade civil), mais amplo (permite qualquer relação de controle sobre os agentes públicos e pode exigir responsabilização).
Akutsu e Pinho (2002)	Prática da <i>accountability</i> e elevação da governança
Maiwaring (2003)	<i>Accountability</i> : <i>accountability</i> eleitoral e <i>accountability</i> intraestatal
Smulovitz y Peruzzotti	<i>Accountability</i> eleitoral e societal
Maroy e Voisin (2013)	<i>Accountability</i> no contexto do Estado-Avaliador; tipos de <i>accountability</i> em educação
RIBEIRO (2017)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Afonso (2009; 2009 ^a ; 2010; 2012)	<i>Accountability</i> como prestação de contas e responsabilização mediante a publicização das ações e dos resultados de ações ou políticas implementadas
Afonso (2014)	pilares da <i>accountability</i> (avaliação, prestação de contas e responsabilização)
Schneider (2017)	Existência do pilar “prestação de contas” em virtude do sentimento do dever de presta contas
Aulete (2012)	Origem latina do termo <i>accountability</i> ; <i>accountability</i> como capacidade de se responder pelos atos praticados e o dever de assumir as consequências
Arendt (2004)	Diferença entre responsabilidade e culpa
Jaspers (1998)	Diferença entre responsabilidade e culpa
Afonso (2010)	Defesa da <i>accountability</i> democrática
Freitas (2012)	Responsabilização, meritocracia e privatização
Sordi e Freitas (2013)	Responsabilização participativa; responsabilização compartilhada
Brooke (2006)	Três formas de responsabilização: a. burocrática, b. que diz respeito à exigência de um comportamento profissional padrão e, c. a que toma por base os resultados da escola
MACHADO (2012)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Dahl (1997)	Responsividade do governo como uma característica-chave da democracia

Dahl (2001)	Definição de poliarquia
Denhardt (2011)	Defesa da <i>accountability</i> democrática
Schedler (1999)	<i>Accountability</i> é um atributo essencial da democracia; Dimensões da <i>accountability</i> (<i>answerability</i> e <i>enforcement</i>); Crítica à concepção de <i>accountability</i> de O'Donnell
Mainwaring (2003)	<i>Accountability</i> política
Pessanha (2007)	<i>Accountability</i> como o estabelecimento de limites e controle do poder no estado democrático de direito
Madson (1994)	A demanda por <i>accountability</i> origina-se da opacidade do poder.
Smulovitz (2001)	<i>Accountability</i> social
Peruzzotti (2001)	<i>Accountability</i> social
O'Donnell (1998)	<i>Accountability</i> vertical e horizontal; tradições históricas sintetizadas nas poliarquias (liberalismo, democracia e republicanismo)
O'Donnell (2004)	<i>Accountability</i> horizontal de <i>balance</i> (relações entre os poderes executivo, legislativo ou judiciário); <i>accountability</i> horizontal <i>assignada</i> (auditorias, controladorias e tribunais de contas)
Przeworski, Stokes e Manin (1999)	Crítica à concepção de <i>accountability</i> de O'Donnell; Controle mútuo entre poderes e controle social
Moreno, Crisp e Shugart (2003)	Questionamento da <i>accountability</i> horizontal proposta por O'Donnell (não é possível haver controle entre graus hierárquicos iguais);
Kenney (2003)	Discute a concepção de <i>accountability</i> horizontal de O'Donnell; <i>accountability</i> interestatal
CARVALHO (2017)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Afonso (2009)	Três pilares políticas de <i>Accountability</i> : Avaliação, Prestação de contas e Responsabilização; caráter persuasivo da função da responsabilização; defesa da <i>Accountability Democraticamente Avançada</i> ;
Brooke (2013)	Discordância da perspectiva de Afonso acerca da <i>Accountability Democraticamente Avançada</i> , alegando que para o modelo mais inclusivo seria necessário um longo prazo e a implantação e não seria eficiente.
Freitas (2012)	Crítica às avaliações de alto impacto
BUGANÇA (2017)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Adrião e Garcia (2008)	Responsabilização dos gestores dos municípios e das escolas, ao serem chamados a assumir a responsabilidade pelo alcance das metas; ressaltam a possibilidade do aumento das desigualdades entre as escolas e municípios.
Ferreira (2015)	Responsabilização dos gestores dos municípios e das escolas, ao serem chamados a assumir a responsabilidade pelo alcance das metas; ressaltam a possibilidade do aumento das desigualdades entre as escolas e municípios.
Tavares (2003)	Transferência de responsabilidades para o município resultando em maior responsabilização dos sujeitos que atuam nas redes.
CORREA (2018)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Abrucio & colaboradores	Definir a <i>accountability</i> em três dimensões: <i>accountability</i> eleitoral, <i>accountability</i> intraestatal, e regras impostas pelas leis.
Miguel (2005)	Dificuldade de tradução do termo <i>accountability</i> ; <i>Accountability</i> como controle do poder e à necessidade de os agentes públicos
Melo (2007)	Contexto de discussão da <i>accountability</i>
Huntington (1994)	Contexto de discussão acerca dos mecanismos de responsabilização
Brinkerhoff (2001)	Modelos jurídicos que constituíram a estrutura jurídico-institucional dos países: <i>common law</i> (tradição liberal – comum em países de colonização Inglesa); <i>Civil Law</i> (apela ao republicanismo, reforça a primazia do Estado no trato da coisa pública e a fé nos servidores públicos como decisores imparciais); a falta de <i>enforcement</i> diminui significativamente a eficácia da <i>accountability</i> ; aplicação do conceito de <i>accountability</i> ao tema da eficácia na provisão dos serviços públicos

	e políticas governamentais; três dimensões (democrática, política; financeira e performance); pensa desde as recompensas às punições, de natureza material ou simbólica
Mota (2006)	Modelos jurídicos que constituíram a estrutura jurídico-institucional dos países: <i>common law</i> (tradição liberal – comum em países de colonização Inglesa); <i>Civil Law</i> (apela ao republicanismo, reforça a primazia do Estado no trato da coisa pública e a fé nos servidores públicos como decisores imparciais); Apesar das diferenças jurídicas e nas tradições históricas, é possível encontrar nas constituições nacionais de diversos países, mecanismos de controle dos atos praticados por agentes públicos, que reúnem todos os elementos presentes no conceito de <i>accountability</i> ; Não equivalência dos conceitos de <i>check and balances</i> e <i>accountability</i> horizontal; <i>accountability</i> é uma relação em que a assimetria é presumida
Riggs (1997)	Histórico administrativo da instituição da burocracia em impérios como Russo, Chinês e Otomano, para garantir aos governantes a manutenção e ampliação de seus domínios e a inibição do desenvolvimento de mecanismos de <i>accountability</i> modernos.
Dubnick (1998)	Uso generalizado do termo “responsabilidade” em substituição ao termo <i>accountability</i>
Campos (1990)	Dificuldade em aplicar o conceito no contexto brasileiro
Mainwaring (2003)	Uso não consensual do conceito <i>accountability</i> ; cinco áreas de disputa conceitual da <i>accountability</i> (institucionalização, observância, sanções, tipos de relação e <i>locus</i> de atuação); Restrição do conceito de <i>accountability</i> às relações formalizadas, via instrumento legal ou normativo; pode existir <i>accountability</i> sem <i>enforcement</i> ; O principal é apenas um subconjunto dos agentes possíveis de <i>accountability</i> (nem todas as relações de <i>accountability</i> precisam envolver, necessariamente, um principal com capacidade de demitir um agente)
Schedler (1999)	Dubiedade do termo; Conceito de <i>accountability</i> radial (<i>answerability</i> – responsividade ou capacidade de resposta e <i>enforcement</i> – capacidade de execução); defende que alguns mecanismos de <i>accountability</i> podem se sustentar com base apenas em <i>answerability</i> ; definição de <i>accountability</i> em sentido estrito (governantes) e em sentido amplo (qualquer autoridade pública constituída, por meio de eleições ou não, que recebe para exercer alguma função em nome da sociedade.)
Smulovitz & Peruzzotti (2003)	Admissão de mecanismos de <i>accountability</i> não institucionalizados; admite a importância da dimensão simbólica para a construção de mecanismos de <i>accountability</i> ; há limitação no ponto de vista de que agentes da estrutura Estatal possuem capacidade de exigir prestação de contas; questionamento acerca do lugar dos mecanismos de <i>accountability</i> não eleitorais advindos da sociedade; conceito de <i>accountability</i> social para complementar a <i>accountability</i> vertical, dispensando a necessidade da dimensão diagonal de <i>accountability</i>
Keohane (2002)	Admissão de mecanismos de <i>accountability</i> não institucionalizados
O'Donnell (1998)	Restrição do conceito de <i>accountability</i> às relações formalizadas, via instrumento legal ou normativo; defende uma abordagem em que os mecanismos de <i>accountability</i> não-eleitorais foquem no controle e fiscalização de autoridades, agentes e agências públicas no que diz respeito à observância da lei; <i>accountability</i> vertical e <i>accountability</i> horizontal.
Mainwaring & Welna (2003)	Crítica aos conceitos de <i>accountability</i> vertical e <i>accountability</i> horizontal de O'Donnell e proposta de substituição da <i>accountability</i> vertical pela <i>accountability</i> eleitoral e da horizontal pela <i>accountability</i> intraestatal
Mulgan (2000)	Complexidade e caráter camaleônico do conceito de <i>accountability</i> .
O'Donnell (1999)	Defendem que alguns mecanismos de <i>accountability</i> podem se sustentar com base apenas em <i>answerability</i> ; discorda da proposta da

	<i>accountability</i> oblíqua ou diagonal - proposta por Schmitter (1999) categoria intermediária que complementa a sua metáfora espacial.
Moreno & colaboradores (2003)	Restrição do conceito de <i>accountability</i> às relações formalizadas, via instrumento legal ou normativo; para o funcionamento e conteúdo de uma relação de <i>accountability</i> , os agentes responsáveis pelo controle precisam deter alguma capacidade de impor sanções aos agentes transgressores; proposta de um modelo de <i>accountability</i> restrito a relações do tipo principal-agente; relações institucionais de natureza horizontal entre agências e agentes públicos dentro do Estado não se constituem em verdadeiras relações de <i>accountability</i>
Abrucio e Loureiro (2005)	Restrição do conceito de <i>accountability</i> às relações formalizadas, via instrumento legal ou normativo
Abrucio e Loureiro (2010)	Dificuldade de distinguir os papéis e responsabilidades entre agentes públicos e burocráticos nas democracias contemporâneas (reforma gerencial)
Kenney (2003)	Defende uma abordagem em que os mecanismos de <i>accountability</i> não-eleitorais foquem no controle e fiscalização de autoridades, agentes e agências públicas no que diz respeito à observância da lei; para o funcionamento e conteúdo de uma relação de <i>accountability</i> , os agentes responsáveis pelo controle precisam deter alguma capacidade de impor sanções aos agentes transgressores; O principal é apenas um subconjunto dos agentes possíveis de <i>accountability</i> (nem todas as relações de <i>accountability</i> precisam envolver, necessariamente, um principal com capacidade de demitir um agente)
Grant & Keohane (2005)	Admissão de mecanismos de <i>accountability</i> não institucionalizados; admite a importância da dimensão simbólica para a construção de mecanismos de <i>accountability</i> ; identificação de sete diferentes mecanismos de <i>accountability</i> , subdividido em dois grupos: dependem de delegação/representação (<i>accountability</i> hierárquico, de supervisão, fiscal e legal) e aqueles que envolvem participação (<i>accountability</i> por pares, de mercado, de reputação)
Przeworski (2001)	Proposta de um modelo de <i>accountability</i> restrito a relações do tipo principal-agente
Przeworski (2006)	Possibilidade de proteção entre agentes públicos burocráticos e políticos; possibilidade de os objetivos dos agentes burocráticos não coincidirem com os objetivos dos cidadãos e dos políticos.
O'Donnell (2003)	O principal é apenas um subconjunto dos agentes possíveis de <i>accountability</i> (nem todas as relações de <i>accountability</i> precisam envolver, necessariamente, um principal com capacidade de demitir um agente)
Pastor (1999)	Discute a existência de uma terceira dimensão de <i>accountability</i> na atuação de organismos internacionais
Schmitter (1999)	Há limitação no ponto de vista de que agentes da estrutura Estatal possuem capacidade de exigir prestação de contas; questionamento acerca do lugar dos mecanismos de <i>accountability</i> não eleitorais advindos da sociedade; propõe a <i>accountability</i> oblíqua ou diagonal (categoria intermediária que complementa a metáfora espacial de O'Donnell)
Shutgart & colaboradores (2003)	Há limitação no ponto de vista de que agentes da estrutura Estatal possuem capacidade de exigir prestação de contas; questionamento acerca do lugar dos mecanismos de <i>accountability</i> não eleitorais advindos da sociedade.
Vera e Lavalle (2010, 2011)	<i>accountability</i> como uma modalidade específica dentro de uma dimensão mais ampla de controle social (funcionamento baseado em automatismos, envolvendo reponsividade e sanção)
Isunza (2007)	Mecanismos de <i>accountability</i> : caráter informativo (não implicam em obrigações decisórias), vinculante (imposição de obediência ao poder público e aos atores participantes), executiva (quando existe um intercambio na provisão de bens e serviços entre os atores sociais de controle e as autoridades públicas)

Elacqua (2004)	Contraposição a ideia de <i>School Accountability</i> ; dois tipos de <i>accountability</i> educacional: de mercado (competição entre escolas) e de Estado (fixação e supervisão de metas, aplicação de sanções ou de prêmios)
Costa & Koslinski (2009)	Contraposição a ideia de <i>School Accountability</i>
Brooke (2006)	Dois modelos diferentes de <i>accountability</i> educacional: mais alinhados às reformas liberais (<i>high stakes</i>) e o modelo <i>low stakes</i> (comum no Brasil)
Freitas (2013)	Entende que os dois modelos trazidos por Brooke (2006) como distintos fazem parte da mesma política; desresponsabilização do Estado
Afonso (2009)	Critica a concepção limitada de <i>accountability</i> ; defesa dos sistemas de <i>accountability</i> ; Confluência semântica entre Maroy e Voisin (2003) e Freitas (2012)
Maroy e Voisin (2003)	Confluência semântica entre Afonso (2009) e Freitas (2012)
Andrade (2009)	As políticas de <i>accountability</i> educacional podem ser uma alternativa para alavancar o desejável salto de qualidade
Brooke (2008)	As políticas de <i>accountability</i> educacional podem ser uma alternativa para alavancar o desejável salto de qualidade
Ferraz (2013)	As políticas de <i>accountability</i> educacional podem ser uma alternativa para alavancar o desejável salto de qualidade
Machado e Alavarse (2015)	As políticas de <i>accountability</i> educacional podem ser uma alternativa para alavancar o desejável salto de qualidade
Coleman (2007)	Teoria da Ação Social; ideia de solidariedade social; necessidade de instâncias de controle na construção de comunidades colaborativas; incentivos positivos são melhores para gerar solidariedade do que os negativos; o controle formal e especializado deve ser minimizado
Olson (1965)	Problema do carona
Bonamino e Souza (2012)	Ideia parecida com a de Brinkerhoff (2001): trata dos incentivos em seus aspectos materiais e simbólicos, utilizados nas políticas educacionais brasileiras.
Lipsky (2010)	A margem de discricionariedade e estabilidade dos burocratas, torna obrigatória a prestação de contas e a justificação de seus atos junto aos governantes e cidadãos
Weber (1999)	A margem de discricionariedade e estabilidade dos burocratas, torna obrigatória a prestação de contas e a justificação de seus atos junto aos governantes e cidadãos
Arantes & colaboradores (2010)	A margem de discricionariedade e estabilidade dos burocratas, torna obrigatória a prestação de contas e a justificação de seus atos junto aos governantes e cidadãos
Bresser-Pereira (2007)	Mudanças fundamentais trazidas pelas reformas gerencialistas
Brooke (2014)	Mudanças fundamentais trazidas pelas reformas gerencialistas
Afonso (2012)	Desresponsabilização do Estado
LIBANORI (2015)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Pinho e Sacramento (2009)	Tradução do conceito de <i>accountability</i> no Brasil: processo de responsabilização (objetiva e subjetiva) e prestação de contas (transparência).
Ceneviva e Farah (2012)	Assinala que a responsabilização por resultados foi estruturada pela avaliação
Andrade (2008)	<i>School Accountability</i>
Schoof (2010)	<i>Student Accountability</i>
Lima e Afonso (2002)	Emergência do Estado Avaliador
Barnard (2001)	O conceito de <i>accountability</i> é próprio a uma teoria política dos Estados liberais (pressupõe a distinção entre o público e o privado)
Adrião e Garcia (2008)	Adoção da <i>accountability</i> no contexto da Reforma do Estado
Andrade (2009)	Defesa dos sistemas de <i>accountability</i> , como o proposto nos EUA
OLIVEIRA (2014)	
Autores Utilizados	Assunto abordado

Neto (2013)	Objetivo da reforma educacional baseada em padrões
Alavarse, Bravo & Machado (2012)	Objetivo da disseminação das políticas avaliativas no Brasil
Bonamino (2002)	Documentos que indicam a importância da avaliação no cenário brasileiro na década de 1990
Bonamino & Franco (1999)	Criação e origem do SAEB
Afonso (2009)	Pilares das políticas de responsabilização: prestação de contas, responsabilização e avaliação
SOUZA (2016)	
Autores Utilizados	Assunto abordado
Domingues (2002)	Responsabilidade em três níveis de realidade (político, jurídico e filosófico)
Berti (2008)	Responsabilidade em três níveis de realidade (político, jurídico e filosófico)
Pinho e Sacramento (2009)	<i>Accountability</i> enquanto responsabilização; principal objetivo da <i>accountability</i> controlar o poder
Campos (1999) <i>apud</i> Pinho e Sacramento (2009)	Reponsabilidade objetiva e subjetiva; questionamento acerca da possibilidade de traduzir o termo <i>accountability</i> para o português
Schneider e Nardi (2013)	Alteração do sentido de <i>accountability</i> no contexto latino-americano (controle e prestação de contas); Responsabilização no contexto da NGP
O'Donnell (1988)	Planos horizontal (controle feito pela sociedade e pela imprensa) e vertical (controle por meio das eleições)
Rocha (2011)	Constatação de semelhanças entre as concepções de O'Donnell (1998), que possui uma perspectiva clássica de <i>accountability</i> (vertical e horizontal) e Mainwaring (2005) (<i>accountability</i> eleitoral e <i>accountability</i> intraestatal); Constatação de semelhanças entre as concepções Kenney, Smulovitz e Peruzzoti, Abrucio e Loureiro (<i>accountability</i> como avaliação e responsabilização constante de agentes públicos)
Afonso (2010)	Instabilidade e pluralidade do conceito; articulação entre os pilares da prestação de contas (justificação), avaliação (coleta e tratamento de informações) e responsabilização (imposição de sanções).
Afonso (2012)	Necessidade da construção de um modelo de <i>accountability</i> ; necessidade da presença da avaliação em todo o processo de <i>accountability</i> ; princípios da avaliação democrática inclusão, diálogo e deliberação.
Fernandes (2007)	Indicadores de desempenho educacional
Ball e Mainardes (2011)	Concepção de participação social como peça-chave para a governabilidade democrática
Brooke (2006)	Concepção de responsabilização que vai ao encontro das propostas do CLAD
Hood (1991)	Princípios da NGP
Oliveira e Araújo (2005)	Qualidade e padrões mínimos