



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Faculdade de Educação

EDSON GARCIA FERRAZ JUNIOR

**A QUEM SERVE UMA LEI DE
RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL?**

**CAMPINAS
2020**

EDSON GARCIA FERRAZ JUNIOR

A QUEM SERVE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL?

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração de Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DE DISSERTAÇÃO DO ALUNO EDSON GARCIA FERRAZ JÚNIOR, E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. ANA ELISA SPAOLONZI QUEIROZ ASSIS

**CAMPINAS
2020**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

F413q Ferraz Junior, Edson Garcia, 1982-
A quem serve uma lei de responsabilidade educacional? / Edson Garcia Ferraz Junior. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação. 2. Direito. 3. Políticas públicas. 4. Responsabilidade educacional. I. Assis, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz, 1983-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Who does an educational accountability law serve?

Palavras-chave em inglês:

Education

Law

Public policy

Educational accountability

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora:

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis [Orientador]

Luís Enrique Aguilar

Eduardo Henrique Lopes Figueiredo

Data de defesa: 11-05-2020

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-0333-6904>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3713061231615010>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A QUEM SERVE UMA LEI DE
RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL?**

Autor: Edson Garcia Ferraz Junior

COMISSÃO JULGADORA:

Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo
Prof. Dr. Luís Enrique Aguilar

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2020

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Maria Aparecida Barboza Ferraz (*in memorian*), pela pessoa maravilhosa que sempre foi. Atuou como Vice-Diretora do Programa Escola da Família na Rede Estadual de São Paulo. Educadora atenta ao desenvolvimento pessoal e profissional de vários universitários participantes do Programa, bem como de toda a comunidade pelas escolas em que passou. Exemplo de trabalho e inspiração.

Ao meu avô, Oseias Garcia Ferraz (*in memorian*), veterinário em pequena cidade do Sul de Minas, dedicado e inspirador, cuja habilidade ainda ecoa a centenas de quilômetros de distância.

À minha família e, em especial, ao meu pai, Edson Garcia Ferraz, e à minha avó, Augusta Oliveira Ferraz, pelo afeto, dedicação, trabalho, proximidade e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Faculdade de Educação da UNICAMP, em especial ao LaPPlanE – Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, pela distinta oportunidade que tive nos estudos de mestrado, onde desenvolvi a corrente pesquisa.

À minha querida orientadora, profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis, primeiramente pela fidúcia depositada em mim e na pesquisa; pela parceria, caráter, franqueza, determinação e coerência na defesa de suas posições. Pela dedicação na correção da pesquisa e pela maneira ímpar de exercer a docência, que pude observar em diversas ocasiões, como aluno, e no estágio docente, ocasião em que pude constatar de maneira clara que a admiração pelo seu trabalho não é, nem de longe, restrita à minha pessoa.

Ao prof. Dr. Luis Enrique Aguilar, pela honra em aceitar o convite para compor minha banca, pelas incontestes excelência e parceria, de quem fui aluno em disciplinas envolvendo política educacional e educação comparada; onde tive, inclusive, oportunidade de ministrar palestras envolvendo o processo legislativo brasileiro.

Ao prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, também pela honra em aceitar o convite para compor minha banca, enriquecendo ainda mais o debate com sua sólida e singular riqueza acadêmica.

Ao prof. Dr. Luis Renato Vedovato, que aceitou de pronto compor a suplência de minha banca, pelo grande conhecimento, dedicação, amizade e simpatia.

À profa. Dra. Selma Venco, de quem tive a honra de ser aluno em disciplina na pós-graduação e pelas admiráveis exposições envolvendo, em especial, trabalho e educação.

Aos Professores Valdemir Cardoso de Oliveira e Marta Maria Sêda de Moraes, cujas amizades e dedicação ao ensino deixam marcas por toda a vida.

Aos meus colegas e amigos membros da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, do LaPPlanE, dentre outros tão queridos e especiais.

A Marcelo Lapa, servidor da Câmara dos Deputados e Secretário Executivo da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006 na 55ª Legislatura, pela solicitude e apoio na busca pelas informações da Comissão.

Aos meus pais, Maria Aparecida Barboza Ferraz (*in memoriam*), Edson Garcia Ferraz e avó, Augusta Oliveira Ferraz, pela parceria, educação e amor.

Aos meus tios, Edna e Jorge, bem como à minha irmã, Amanda, e aos meus sobrinhos, Raphael e Sophia, pelo apoio e afeto, agradecimento que estendo a toda minha família.

EPÍGRAFE

“Afirmo-o e parece-me que fiz esta obra apenas para prová-lo: o espírito de moderação deve ser o do legislador; o bem político, assim como o bem moral, encontra-se sempre entre dois limites”.

Trecho de “O Espírito das Leis”, de Montesquieu, 1748 –

RESUMO

A corrente dissertação tem caráter interdisciplinar e envolve a tríade Políticas Públicas, Educação e Direito. Objetiva problematizar os propósitos de uma Lei de Responsabilidade Educacional por meio da Análise de Conteúdo dos documentos, discursos e demais produções da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional. Desta monta, são objetivos específicos de pesquisa: a definição de responsabilidade no âmbito do Direito à Educação, o conhecimento das razões pelas quais o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional entrou na pauta política e de que forma ele é conduzido, bem como destacar possíveis reflexos frente a uma política de responsabilização. Para tanto, opta-se pela abordagem qualitativa com fulcro em investigação bibliográfica e método de análise de conteúdo. Como resultado, é lançado feixe de luz para a compreensão dos interesses que permeiam de uma lei de responsabilidade educacional, além da possibilidade de identificação de quais seriam os potenciais beneficiados e prejudicados na hipótese da conversão do projeto em lei, considerando, especialmente, os parâmetros propostos de penalização.

Palavras-chave: Educação. Direito. Política Pública. Responsabilidade Educacional.

ABSTRACT

The current research proposal is interdisciplinary and involves the triad of Public Policies, Education and Law. It aims to problematize the purposes of an Educational Accountability Law through Content Analysis of documents, speeches and other productions of the Temporary Educational Accountability Commission. Therefore, specific research objectives are: the definition of accountability within the scope of the Right to Education, the knowledge of the reasons why the Educational Accountability Law Project entered in the political agenda and how it is conducted, as well as highlighting possible reflexes due to a policy of accountability. So, the researcher chooses the qualitative approach with a fulcrum in bibliographic investigation and method of content analysis. As result, a light beam is launched for the understanding about the interests who permeate a law of Educational Accountability, beyond the possibility of identification which would be the potential benefited and harmed in the hypothesis of converting the project in law, especially considering the proposed penalty parameters.

Keywords: Education. Law. Public Policy. Educational Accountability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	As três etapas da análise de conteúdo.....	23
Figura 2	Ciclo de Políticas Públicas.....	72
Figura 3	Níveis da Agenda.....	78
Figura 4	Modelo de Kingdon.....	80
Figura 5	Fluxograma Constitucional de Projetos de Lei.....	85
Figura 6	Projeto de Lei Ordinária.....	87
Figura 7	Projeto de Emenda Constitucional.....	90
Figura 8	Estado atual de tramitação do PL 7420/2006.....	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Movimentação Legislativa estratificada por ano na Comissão de Responsabilidade Educacional.....	93
Gráfico 2	Composição da Comissão de Responsabilidade Educacional, por partido, na 55ª Legislatura.....	94
Gráfico 3	Representação da Comissão de Responsabilidade Educacional por região do país, na 55ª legislatura.....	95
Gráfico 4	Comparativo percentual entre a população estimada do Brasil e Composição da Comissão do PL de Responsabilidade Educacional.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição do número de artigos encontrados em cada base de dados e a combinação de descritores utilizados na busca.....	24
Tabela 2	Artigos selecionados pela revisão de literatura.....	25
Tabela 3	Livros selecionados pela revisão de literatura.....	27

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABMP – Associação Brasileira de Magistrados, Promotores da Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude
- BDTD – Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ – Custo Aluno-Qualidade
- CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial
- CGU – Controladoria Geral da União
- CNDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CNM – Confederação Nacional de Municípios
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- DEM – Democratas (Partido Político)
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FD/USP – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
- FNP – Frente Nacional de Prefeitos
- IAB – Instituto Alfa e Beto
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LRE – Lei de Responsabilidade Educacional
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro (Partido Político)
- MEC – Ministério da Educação
- MPF – Ministério Público Federal
- MTE – Movimento Todos pela Educação
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PL – Projeto de Lei
- PLS – Projeto de Lei do Senado

PP – Progressistas (Partido Político)
PSC – Partido Social Cristão
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Podemos (Partido Político)
PNE – Plano Nacional de Educação
PR – Partido da República
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
SASE/MEC – Secretaria de Articulação com os Sistemas Educacionais/Ministério da Educação
SBTA – Substitutivo Adotado pela Comissão
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SD – Solidariedade (Partido Político)
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UCB – Universidade Católica de Brasília
UFB – Universidade Federal da Bahia
UFLA – Universidade Federal de Lavras
UFPEl – Universidade Federal de Pelotas
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNIVATES – Universidade do Vale do Taquari
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 AS FACETAS JURÍDICAS DE RESPONSABILIDADE E EDUCAÇÃO.....	28
1.1 CONCEITO DE RESPONSABILIDADE NO DIREITO.....	28
1.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO EM RESPONSABILIDADE: COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE.....	39
1.3 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E GARANTIAS EM EDUCAÇÃO NO QUE TANGE À RESPONSABILIDADE.....	62
2 O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL.....	72
2.1 PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	72
2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO.....	81
3 PRINCIPAIS POSIÇÕES E CAMINHOS DO PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL.....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS.....	121
ANEXO A – Projeto de Lei 7420/2006, da Câmara dos Deputados.....	129
ANEXO B – Comissão Especial do PL 7420/2006, composição em 20/12/2014, na 54ª Legislatura.....	134
ANEXO C – Comissão Especial do PL 7420/2006, composição na 55ª Legislatura.....	135
ANEXO D – Substitutivo Adotado pela Comissão ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006.....	137
ANEXO E – Carta 83/2015, da UNDIME, sobre PL 7420/2006.....	147
ANEXO F – Análise Técnica da CNM sobre PL 7420/2006.....	151
ANEXO G – Ofício nº 1038/2015_CNM_BSB.....	164
ANEXO H – Formulário de Proposição Legislativa nº 7/2017/DIVAPE/SASE/SASE /SASE.....	165
ANEXO I – Ofício nº 14642/2015/PR/RJ/GB/MC.....	169

INTRODUÇÃO

Nelson Joaquim

Ubi societas, ibi ius – Ubi homo, ibi educatio
(Onde há sociedade, há direito – Onde há seres humanos, há educação).

Ihering

O Direito que não se executa é como chama que não aquece, luz que não ilumina.

O direito à educação compõe o rol dos direitos fundamentais, nos moldes do disposto no Art. 5º da Constituição Federal de 1988, sendo Direito Público Subjetivo¹, nos termos do Artigo 208 de nossa Carta Magna.

Pontes de Miranda (1892-1979), apontado por Nelson Joaquim (2009) como um dos pensadores que contribuíram de maneira indelével para o desenvolvimento da interface entre direito e educação no Brasil, dispõe em sua obra “Direito à Educação”, publicada anos antes da Segunda Guerra Mundial, ainda em 1933, os chamados “Novos Direitos do Homem”: direito à subsistência, direito ao trabalho, direito à educação, direito à assistência e direito ao ideal, em que argui sobre a importância da educação como um desses novos direitos:

O direito à educação é o terceiro dos novos direitos do homem. É a terceira pedra fundamental do edifício, o terceiro raio da estrela, com que simbolizamos o Estado Socialista. Sem ele, nada feito. Sem ele, como sem qualquer dos outros. Tudo, que fora deles, se prometer, é paliativo, engodo, para retardar a inevitável recomposição social dos povos dignos da vida. Os outros povos, incapazes, serão absorvidos. Deem tudo mais, e não deem, com igualdade, a escola para todos – e não deram nada. A ausência de direitos voltará (MIRANDA, 1933, p. 6).

¹ Sobre Direito Público Subjetivo, importante a ponderação de Ihering (2009), para quem: “O direito no sentido objetivo é o conjunto de princípios jurídicos aplicados pelo Estado à ordem legal da vida. O direito, no sentido subjetivo, é a transfusão da regra abstrata para o direito concreto da pessoa interessada” (IHERING, 2009, p. 25). Sobre a dicotomia entre direito objetivo e subjetivo, ressalta-se que “(...) o direito é um fenômeno *objetivo*, que não pertence a ninguém socialmente, que é um dado cultural, composto de normas, instituições, mas que, de outro lado, é também um fenômeno *subjetivo*, visto que faz, dos sujeitos, titulares de poderes, obrigações, faculdades, estabelecendo entre eles relações. Assim, quando falamos no *direito* das sucessões, significamos algo objetivo, quando mencionamos o *direito* à sucessão de um herdeiro, mencionamos algo que lhe pertence” (FERRAZ JUNIOR, 2003, p. 145). Ainda na construção conceitual, salienta-se que: “o direito subjetivo divide-se em público e privado. De um lado, quando na relação jurídica aparece o Estado como poder público, seja exercendo direito de que é titular, seja como sujeito passivo de quem se reclama o cumprimento de obrigação (direito à ação) temos o direito subjetivo público; de outro lado, quando na relação jurídica aparecem os sujeitos na sua condição de particular, em pé de igualdade um com o outro, temos o direito subjetivo privado (LIMA, 1996, p. 189). Por fim, o ensinamento de Duarte (2004) traz uma abordagem que facilita a visualização da posição do indivíduo frente ao direito público subjetivo: “Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo)” (DUARTE, 2004, p. 113).

As inquietações acerca do direito à educação já suscitavam abordagem de Pontes de Miranda: “colocar ao lado do direito à educação a obrigação do Estado educar. (...) Considerar o direito à educação direito subjetivo e permitir ação do indivíduo contra o Estado” (MIRANDA, 1933, p. 23), onde aborda o fato de que o Estado deixou sem sanção o não cumprimento de certos direitos declarados, envolvendo, aí, o direito à educação.

Diante da constante preocupação entre o distanciamento normativo e a realidade educacional, entra na pauta legislativa o Projeto de Lei 7.420/2006², de autoria da Professora Raquel Teixeira³, que trata de Responsabilização Educacional.

De maneira a demonstrar a crescente preocupação com o tema, importante destacar ponderação de Ximenes (2012), de que a proposta de uma Lei de Responsabilidade Educacional foi tratada como complementar ao Plano Nacional de Educação (PNE) na Conferência Nacional de Educação (CONAE) ocorrida em 2010, com o objetivo de revestir de eficácia o plano, atrelando punições ou obrigações aos gestores públicos omissos no cumprimento dos deveres atinentes ao ensino. Ximenes (2012) faz interessante observação ao informar que o próprio executivo demonstrou preocupação em relação a mecanismos de responsabilização na ocasião das discussões do PNE. Corroborando com esta afirmação, o fato de que o PL 8.035/2010 (BRASIL, 2010), proposto pelo executivo e que trata da Aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, foi apresentado em 20/12/2010 – já aprovado e vigente enquanto Lei 13.005/2014 –, e o PL 8.039/2010 (BRASIL, 2010), também proposto pelo executivo e que tem o objetivo de disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional, foi proposto um dia depois, em 21/12/2010.

Cabe frisar que o PL 7.420/06 (BRASIL, 2006) é pautado por um contexto que remete a dois importantes eixos no processo educacional e que dão margem a alargadas e candentes abordagens: um deles é a qualidade e o outro, a penalidade:

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. Para tanto, é fundamental firmar compromissos com a elevação da qualidade e definir responsabilidades dos gestores públicos com relação a eles. Enfim, estabelecer uma legislação de responsabilidade educacional, voltada para a qualidade, com

² Vide íntegra no Anexo A.

³ A Professora Raquel Teixeira foi deputada Federal eleita em 2003 pelo PSDB/GO e reeleita em 2007, encerrou mandato em 2011. Professora na área de Letras, com ênfase em Línguas Indígenas da UFG (Universidade Federal de Goiás). Fontes: Sítio da Câmara dos Deputados. Biografia de Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=108591&tipo=0 e CNPQ (Currículo Lattes). Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783966H9>.

procedimentos claros para a sua promoção e com penalidades para aqueles que não os implementarem (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Gomes (2008), traz uma sequência de três eventos que sintetizam de maneira ímpar a cinética da responsabilização educacional:

1 – A educação é um direito. A privação desse direito em alguma de suas dimensões, como o padrão de qualidade, tem conseqüências imediatas e remotas, ao longo de toda a vida, porém a maior parte delas palpável, que pode ser definida.

2 – Se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões.

3 – Se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, assim, penalizados. Naturalmente, antes de lesarem o direito devem estar conscientes das suas conseqüências. E, mais importante ainda, além de serem penalizados, cabe ao Estado tomar as providências necessárias para restaurar esses direitos isolados (GOMES, 2008, p. 11).

Ocorre que o Projeto de Lei 7.420/06 tem, em sua gestação de quase doze anos, até o mês de julho de 2018, 118 movimentações legislativas entre arquivamentos, desarquivamentos, requerimentos de audiências públicas, sofrendo 3 emendas, com 10 históricos de pareceres, substitutivos e votos; 50 mensagens, ofícios e requerimentos, além de 22 apensados. Atravessa 4 legislaturas e quase 12 Sessões Legislativas. Ainda, ganhou Comissão Especial Criada para tratar do tema, criada em 05/07/2011.⁴

Foram chamados diversos atores à participação em Audiências Públicas, como Ministério da Educação, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Conselho Nacional de Educação (CNE), Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Ministério Público da União (MPU), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especialistas como Dra. Nina Ranieri (Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Coordenadora da Cátedra UNESCO de Direito à Educação da FD/USP), Gustavo Ioschpe (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), Negel Brooke (professor da Universidade Federal de Minas Gerais e Membro da Associação

⁴ Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação do PL 7420/06. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>

Brasileira de Avaliação Educacional), André Portella (Professor de Políticas Públicas da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas), Richard Pae Kim (Juiz Instrutor do Supremo Tribunal Federal, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude), Fernando Haddad (ex-Ministro da Educação e ex-Prefeito de São Paulo), dentre tantos outros.

A Comissão Especial para tratar da Responsabilidade Educacional (BRASIL, 2015) tem representantes parlamentares dos mais diversos partidos, como: Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Social Cristão (PSC), Democratas (DEM), Solidariedade (SD), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da República (PR), Partido Social Democrático (PSD), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Verde (PV), Partido Socialismo e Liberdade (PSL) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), representando 17 estados brasileiros e o Distrito Federal⁵.

Todo este panorama legislativo acerca da responsabilidade educacional tende a refletir inquietações, dilemas. O corrente estudo, ao lançar luz especial sobre a movimentação legislativa, intenta abranger uma sistematização dos principais atores e discursos envolvidos de modo a perseguir os anseios subjacentes ao projeto de lei de responsabilidade educacional.

No que tange à formulação do problema, deve-se destacar que esta etapa consiste na escolha do tema e na questão que norteará a pesquisa, sendo recomendável que siga algumas regras práticas, conforme disposto por Gil (2002):

a) o problema deve ser formulado como pergunta; b) o problema deve ser claro e preciso; c) o problema deve ser empírico; d) o problema deve ser suscetível de solução; e) o problema deve ser delimitado a uma dimensão viável (GIL, 2002 p.29-30).

Deste modo, a pergunta formulada para esta pesquisa é: “A quem serve uma Lei de Responsabilidade Educacional?”, sendo que a clareza e precisão está na indicação de que serão levantados os *stakeholders* do processo legislativo em relação ao projeto em estudo e possui dimensão viável posto que aborda as produções legislativas apenas no bojo do referido projeto de lei.

⁵ Atualmente, não estão representados na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, os seguintes estados: Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima e Sergipe. Foram considerados os membros titulares e suplentes na contagem de participação dos estados na Comissão.

No campo da hipótese de pesquisa, poderemos compreender quais as forças políticas que estão por trás de uma lei de responsabilidade educacional, além de quais seriam os potenciais beneficiados e prejudicados na hipótese da conversão do projeto em lei, considerando os parâmetros propostos de penalização.

Tem-se, portanto, como objetivo geral da pesquisa, problematizar os propósitos de uma Lei de Responsabilidade Educacional por meio da Análise de Conteúdo dos documentos, discursos e demais produções da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional da Câmara dos Deputados.

Na sequência, são objetivos específicos: definir Responsabilidade no âmbito do Direito à Educação; Conhecer as razões pelas quais o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional entrou na pauta política e de que forma ele é conduzido; destacar os possíveis reflexos frente à política de Responsabilização.

Quanto à metodologia, a pesquisa bibliográfica (GIL, 2002) é de suma importância, posto que o envolvimento de trabalhos que abordam a Responsabilidade Educacional no Brasil e no mundo irão corroborar na contextualização do projeto em questão, além da forte ligação com a necessária análise de conteúdo (BARDIN, 2011) para tratamento dos documentos, discursos e demais produções da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional.

A pesquisa bibliográfica encontra respaldo em função da necessidade de redefinição de um problema, de modo que assume um caráter exploratório (GIL, 2002, pp. 63-64).

Em relação à busca na literatura são relacionados os termos/descriptores empregados, as bases de dados utilizadas, estratégias adicionais de busca (ex.: busca intencional de referências relevantes identificadas no artigo), critérios de inclusão e exclusão das publicações e tipo de publicação relevante.

Neste trabalho buscaremos estudos publicados de 2006 a 2016, considerando ser a data de início do projeto de lei. De todo modo, abordagens históricas da responsabilização em educação serão verificadas na literatura, especialmente no esboço constitucional. As bases de dados foram acessadas de acordo com o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sendo 19 da área de Educação. Destas, foram selecionadas as que contêm textos completos, teses e dissertações e foram excluídas as bases referentes a livros, documentos históricos e estatísticos, totalizando doze bases. Além disso, foram incluídas na pesquisa, as bases Edubase, por ser da Faculdade de Educação da UNICAMP, bem como a *Web of Science* e *Project Muse*, por se tratarem de bases

internacionais com grande quantidade de periódicos indexados nas áreas de Educação e Direito, além das bases Eric, Núcleo Brasileiro de Teses e Dissertações em Educação, Educação Física, Educação Especial, Scielo, Repositório Institucional da Universidade Federal de Lavras (UFLA), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Repositório Institucional Vitor Marinho, UNIVATES – Biblioteca Digital e GUAÍACA – Repositório Institucional da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

A busca foi complementada por dissertações e teses disponibilizadas no site da CAPES e na Biblioteca Digital de Tese e Dissertação (BDTD), por possuírem maior detalhamento metodológico e compartilharem resultados. A fim de complementar os dados que serão coletados, serão utilizados livros científicos da área do direito, da educação e de políticas públicas que tratem sobre o tema de responsabilidade educacional.

As palavras-chave utilizadas como descritores de busca foram: “Educação”, “Direito”, “Política Pública”, “Responsabilidade Educacional” e “Projeto de Lei” e seus respectivos sinônimos e versões em Inglês.

Foram incluídos os estudos que atenderam aos seguintes critérios: estudos disponíveis nos idiomas Português ou Inglês, estudos que abordem a Responsabilidade Educacional e trabalhos que se relacionem com os objetivos específicos da pesquisa.

Na leitura do material, são utilizadas as estratégias expostas por Gil (2002), considerando-se a diversidade das razões pelas quais ocorre a leitura, quais sejam: aprendizado de conteúdo e extração de informações para a pesquisa, com vistas à obtenção de respostas para problemas.

De toda sorte, a seguinte estratégia é seguida, adaptada às novas tecnologias, de acordo com Gil (2002):

a) identificar as informações e os dados constantes no material; b) estabelecer relações entre as informações e os dados obtidos com o problema proposto; c) analisar a consistência das informações e os dados apresentados pelos autores (GIL, 2002 p.66-67).

Assim, terão lugar os três tipos de leitura: “Leitura exploratória”, com o fito de mensurar aderência do material à pesquisa; “Leitura Seletiva”, para determinação do material que efetivamente interessa à pesquisa e por fim, a “Leitura Analítica”, que apresenta um crivo maior após a “Leitura Seletiva”, com o intuito de filtrar o que potencialmente auxilia na obtenção de respostas ao problema de pesquisa.

No que diz respeito à análise de dados e construção do raciocínio demonstrativo, importante ponderar que corresponde à fase de abordagem dos principais resultados na pesquisa convencional. Com fundamentado nos resultados da avaliação crítica dos estudos incluídos, realiza a comparação com o conhecimento teórico, a identificação de conclusões e implicações resultantes do levantamento bibliográfico, em um processo de categorização e seleção em função do eixo norteador da pesquisa. Podem ser observadas, a partir desta etapa, lacunas no conhecimento e propostas novas investigações (SEVERINO, 2007, pp. 148-150).

Já a conclusão envolve “uma síntese comentada das ideias essenciais e dos principais resultados obtidos, explicitados com precisão e clareza (...) uma exposição factual sobre o que foi investigado, analisado, interpretado” (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 171). Severino (2007) ainda tece importantes observações acerca dessa etapa: “A *conclusão* é a síntese para a qual caminha o trabalho. Será breve e visará recapitular sinteticamente os resultados da pesquisa elaborada até então” (p. 150). Pondera, ainda: “quando o trabalho é essencialmente analítico e comporta uma pesquisa positiva sobre o pensamento de outros autores, esta conclusão pode ser fundamentalmente crítica” (SEVERINO, 2007 p.150). Por fim, ainda na conclusão, evidenciam-se elementos que ficaram sem solução, de modo que possa haver continuidade dos estudos pelo próprio autor ou outros, expõe as inferências sobre resultados, joga luz sobre aspectos válidos e aplicáveis a outros fenômenos, para além dos propósitos imediatos (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 171).

Ao final, o pesquisador terá subsídios para discutir o processo do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil. Esta exposição é de suma importância para a dissertação e em especial para a segunda etapa, atento ao problema de pesquisa proposto.

Já o método de análise de conteúdo, de fundamental importância para a pesquisa, envolve os textos presentes nos documentos, discursos e demais produções no bojo da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional, daqui em diante referenciada apenas como Comissão Temporária.

Importante salientar que é objeto da corrente pesquisa a Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional criada na 55ª legislatura, criada em 16 de março de 2015, assinado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB/RJ), para proferir parecer ao PL 7420/06, que retomou discussão da legislatura anterior que resultou em parecer da Comissão datado de 28 de junho de 2017.

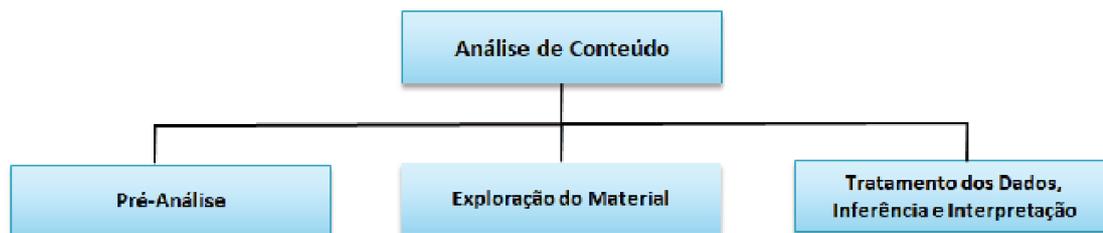
Os resultados das reuniões, sessões e audiências podem ser expressos em notas taquigráficas, utilização de recurso audiovisual, relatórios e atas.

As análises serão restritas aos materiais com viabilidade pública de acesso e com critérios de seleção de relevância para o corrente estudo, e terão como base a Análise de Conteúdo na perspectiva de Bardin (2009):

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. 42).

A análise temática de conteúdo exige o atendimento das respectivas etapas: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos dados, inferência e interpretação dos dados; especificadas a seguir (BARDIN, 2009, pp. 95-99), conforme dispostas na imagem que segue:

Figura 1: As três etapas da análise de conteúdo



Fonte: Elaboração do autor.

Na pré-análise, estágio em que é desenvolvido o processo de escolha dos documentos que definem o corpus, trabalha-se com a retomada das hipóteses e dos objetivos da análise e, por fim, são elaborados os indicadores que fundamentam a interpretação final. Na pré-análise é preciso atender a algumas regras, a saber:

1. Leitura flutuante, intuitiva, ou parcialmente orientada do texto: consiste na leitura exaustiva do conjunto de textos a ser analisado, de forma que o pesquisador se deixe impressionar pelos conteúdos presentes sem a intenção de perceber elementos específicos na leitura;

2. Constituição do “corpus”: que representa na organização do material atendendo a algumas normas de validade, como:

2.1 **Exaustividade**: incluir os dados coletados;

2.2 **Representatividade**: observar se o número de amostra é considerado representativo no universo pesquisado;

2.3 **Homogeneidade:** ter dados que se referem ao mesmo tema e que foram obtidos a partir das mesmas técnicas e dos mesmos indivíduos;

2.4 **Pertinência:** ter dados correspondentes ao conteúdo e objetivos do estudo.

3. Formulação e reformulação de hipóteses e objetivos: consiste na retomada da etapa exploratória tendo como parâmetro as indagações iniciais, pois existe a flexibilidade de serem reformulados as hipóteses e os objetivos, mesmo que já tenham sido estabelecidos.

Já na exploração do material ou codificação, os dados brutos são organizados sistematicamente e agregados em unidades de registro, as quais permitem uma descrição das características pertinentes ao conteúdo expresso no texto. Neste sentido, é realizada uma associação das unidades de registro ou temáticas, que compõem conjuntos de unidades, cabendo frisar que, na corrente pesquisa, são diversas as fontes a serem associadas, conforme disposto anteriormente (BARDIN, 2009, pp. 103-108).

Por fim, no que tange o tratamento dos resultados – inferência e interpretação –, objetiva-se colocar em relevo as informações fornecidas pela análise. Para isso são definidas as dimensões nas quais os temas aparecem, agrupando-os segundo critérios teóricos ou empíricos. Assim, para a análise dos dados deste estudo, será realizada leitura e avaliação de discursos, documentos e outras produções no bojo do PL 7.420/06 e da Comissão Temporária, até ser alcançada uma segurança necessária para a definição das categorias temáticas (contendo as unidades de registro agrupadas a partir dos temas emergentes) e o recorte em subcategorias. Os resultados serão apresentados em forma de descrições cursivas, acompanhadas de exemplificação de unidades de registro significativas para cada categoria.

Em um resultado preliminar, a revisão da literatura identificou um total de 219 artigos referentes a temática, conforme mostra a tabela 1:

Tabela 1: Distribuição do número de artigos encontrados em cada base de dados e a combinação de descritores utilizados na busca. Campinas, SP, Brasil, 2017.

Bases de dados	Descritores	Total
Eric	((“education”)) and ((“accountability”)) and ((“law”))	47
Núcleo Brasileiro de Teses e Dissertações em Educação, Educação Física, Educação Especial	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	1
Edubase	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	9
<i>Project Muse</i>	[education], and [accountability]	3
SciELO	((“responsabilidade” [Todos os índices])) and ((“educação” [Todos os índices])) and ((“lei” [Todos os índices]))	6

Web of Science	(law) AND Tópico: (accountability)) AND Tópico: (educational))	144
Repositório Institucional da Universidade Federal de Lavras (UFLA)	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	0
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	0
Repositório Institucional Vítor Marinho	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	0
UNIVATES – Biblioteca Digital	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	0
GUAÍACA – Repositório Institucional da Universidade Federal de Pelotas (UFPe)	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	2
Portal CAPES (dissertações e teses)	((“educação”)) and ((“responsabilidade”)) and ((“lei”))	7

Fonte: elaboração do autor.

A seleção dos artigos se deu por verificação da adequação temática, pertinência em função do objetivo geral de pesquisa e do problema posto, resultando na tabela preliminar a seguir.

Ademais, mostrou-se necessária análise do pesquisador para abordagem de obras que não foram listados em função da estratégia de busca adotada, mas que possuem especial relevância no desenvolvimento da corrente pesquisa. Entre os autores podemos destacar: Ana Elisa S. Queiroz Assis, Carlos Roberto Jamil Cury e Luis Enrique Aguilar.

Tabela 2: Artigos selecionados pela revisão de literatura. Campinas, SP, Brasil, 2017.

Título	Autor	Ano	Fonte
.Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação.	XIMENES, S. B.	2012	Educação e Sociedade,
Por que a responsabilidade?	FARIAS, A. B.	2012	Conjectura-Filosofia e educação
Lei de responsabilidade educacional?	FREITAS, L. C.	2011	ComCiência
Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador?	SCHNEIDER, M.P; NARDI, E. L.	2015	Educação Temática Digital

Lei de responsabilidade educacional: direito fundamental à Educação, regime jurídico administrativo e responsabilização dos agentes públicos	NEVES, D. T.	2015	UNESP (dissertação)
O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial	CABRAL, K.M; DI GIROGI, C. A. G.	2012	Educação
Fundamentos de uma lei de responsabilidade educacional.	GOMES, C.A.	2008	UNESCO
A judicialização da educação	CURY, C.R.J.; FERREIRA, L.A. A	2010	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
Lei de responsabilidade educacional	CURY, C.R.J	2012	Fórum Nacional de Educação
A responsabilidade educacional: aspectos éticos e políticos	PABIS, Nelsi Antônia	2015	Unicentro-Paraná
Políticas de responsabilização e PNE Tendências, ensaios e possibilidades	NARDI, Elton Luiz	2014	Revista Retratos da Escola
As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação política.	MAROY, C.; VOISIN, A.	2013	Educação & Sociedade
Políticas públicas de responsabilização na educação	FREITAS, L. C.	2012	Educação & Sociedade
Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação	HYPÓLITO, A. M.	2008	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
Políticas curriculares, estado e regulação	HYPÓLITO, A. M.	2010	Educação & Sociedade
O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil	BROOKE, N.	2006	Cadernos de Pesquisa
Responsabilização educacional no Brasil	BROOKE, N.	2008	Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa
“Schoolaccountability” no Brasil: experiências e dificuldades.	ANDRADE, E. C.	2008	Revista de Economia Política

Fonte: elaboração do autor.

No que diz respeito à seleção dos livros, é necessário destacar o caráter interdisciplinar da pesquisa, envolvendo políticas públicas, educação e direito, que demandam análise de obras de referência nestas três áreas. Ainda, cabe destacar que no Direito foram abordadas, em especial, obras de Direito Constitucional, Direito Civil, bem como Obras de Introdução ao Estudo do Direito. No campo das Políticas Públicas, selecionadas em especial obras que evidenciam sua elaboração, implementação e ciclo. Por fim, a Educação, cerne do corrente estudo, teve seleção de obras que tangenciam a própria política pública no campo

educacional, bem como a interface Educação e Direito, vez que o estudo envolve um Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional.

Assim, foram levantados os seguintes livros, em caráter preliminar, para embasamento do proposto na corrente pesquisa:

Tabela 3: Livros selecionados pela revisão de literatura. Campinas, SP, Brasil, 2017.

Título	Autor	Ano	Editora
Direito Educacional Brasileiro: História, Teoria e Prática	JOAQUIM, N.	2009	Livre Expressão,
Direito e Educação: Reflexões Críticas para uma perspectiva interdisciplinar	PINTO, D. B. B.; CINTRA, R. S (orgs.)	2013	Editora Saraiva
A Educação nas Constituições Brasileiras	CAMPOS, M.R.M; CARVALHO, M.A.	1991	Pontes
A Educação nas Constituições dos Países da Bacia do Prata	TRIVIÑOS, A.N.S; WRIGHT, R.G.	1986	Artes Gráficas Ribeiro Borges
Lei de Responsabilidade Fiscal	BRASIL	2012	Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas
Curso de Direito Constitucional	BASTOS, C.R	1998	Editora Saraiva
Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010: Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação	QUEIROZ, A.C; GOMES, L. (orgs).	2009	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária	BORGES, Z.P.	2002	Gráfica FE/UNICAMP; Hortograph
Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação	SAVIANI, D.	2014	Autores Associados
Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional	SAVIANI, D.	2016	Autores Associados
A Educação como Política Pública	AZEVEDO, J.M.L.	2004	Autores Associados
FUNDEB, Federalismo e Regime de Colaboração	MARTINS, P.S.	2011	Autores Associados
Gestão Democrática da Educação	OLIVEIRA, D.A.	2014	Vozes
Educação Básica: Gestão do Trabalho e da Pobreza	OLIVEIRA, D.A.	2000	Vozes
Política e Trabalho na Escola	OLIVEIRA, D.A.	1999	Autentica

Fonte: elaboração do autor.

1. AS FACETAS JURÍDICAS DE RESPONSABILIDADE E EDUCAÇÃO

1.1 CONCEITO DE RESPONSABILIDADE NO DIREITO

Preliminarmente, importante a consulta ao Dicionário Escolar da Língua Portuguesa, publicado por editora do MEC (Ministério da Educação e Cultura) em 1980, para tratar do significado da palavra “Responsabilidade”: “qualidade do que é responsável; obrigação de responder pelos seus atos ou pelos de outrem” (BUENO, 1980, p. 988).

A respeito, aponta Stoco (2014, p. 178): “Tanto pode ser sinônimo de diligência e cuidado, no plano vulgar, como pode revelar a obrigação de todos pelos atos que praticam, no campo jurídico”, destacando a qualidade polissêmica da palavra.

Stoco (2014, p. 179) faz um resgate histórico do conceito de responsabilidade, em que esta inicialmente é atribuída à ideia da relação entre credor e devedor, descartando, a princípio, qualquer relação com a ideia de culpa:

Inicialmente, essa expressão ou termo “responsabilidade” não surgiu para exprimir o dever de reparar. Variou da expressão *sponsio*, da figura *stipulatio*, pela qual o devedor confirmava ter com o credor uma obrigação que era, então, garantida por uma caução ou *responsor*. Surge, então, a noção de responsabilidade, como expressão de garantia de pagamento de uma dívida, descartando qualquer ligação com a ideia de culpa (cf. Judith Martins-Costa. *Os Fundamentos da Responsabilidade Civil*. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, São Paulo, v. 93, out./1991, *Apud* Ênio Santarelli Zuliani. *Reparação de danos*. ADV – Seleções jurídicas – Coad, São Paulo (edição especial sobre Erro médico – Responsabilidade civil médico-hospitalar), v. 3, p. 34-39, abr./2004) (STOCO, 2014, p. 179).

Uma vez que a responsabilidade civil adquire, gradualmente, contornos mais amplos, envolvendo tanto seus caracteres históricos, de seu perímetro de alcance, de seus conceitos, das métricas de reparação, evidencia-se seu caráter evolutivo em várias dimensões.

E, na esteira dessa abordagem pluridimensional sob o prisma histórico, de absoluta pertinência é o resgate trazido por Diniz (2017):

Historicamente, nos primórdios da civilização humana, dominava a vingança coletiva, que se caracterizava pela reação conjunta do grupo contra o agressor pela ofensa a um de seus componentes. Posteriormente evoluiu para uma reação individual, isto é, vingança privada em que os homens faziam justiça pelas próprias mãos, sob a égide da Lei de Talião, ou seja, da reparação do mal pelo mal, sintetizada nas fórmulas “olho por olho, dente por dente”, “quem com ferro fere, com ferro será ferido. Para coibir abusos, o poder público intervinha apenas para declarar quando e como a vítima poderia ter o direito de retaliação, produzindo na pessoa do lesante dano idêntico ao que experimentou. Na Lei das XII Tábuas, aparece significativa expressão desse critério na tábua VII, lei 11^a: “*si membrum rupsit, ni cume o pacit, talio esto*” (se

alguém fere a outrem, que sofra a pena de Talião, salvo se existiu acordo). A responsabilidade era objetiva, não dependia da culpa, apresentando-se apenas como uma reação do lesado contra a causa aparente do dano (DINIZ, 2017, pp. 27-28).

De acordo com a autora, imperava o exercício da autotutela na reparação do dano que, comumente, era regido pela regra “causar ao agressor o mesmo dano que este causou ao agredido”. Logo, ao fato cabia uma valoração específica, histórica, que se altera ao longo do tempo. Neste campo particular, cabe sucinta abordagem sobre as Explicações Psicológicas para as Teorias sobre o Valor⁶, em que Reale (2002), ao abordar Teoria Subjetiva do assunto, soa de plena aderência a Leis como a de Talião:

A primeira corrente é (...) a subjetivista, reunindo as várias “teorias psicológicas da valoração”, como, por exemplo, a de *tipo hedonista*, desenvolvida desde Aristipo e Epicuro até Bentham e Meinong (valioso é o que nos agrada, causando-nos prazer) ou a de tipo *voluntarista*, como a que, desde Aristóteles, até Robit e Ehrenfels, liga o problema do valor à satisfação de um *desejo*, de um *propósito*, a uma base sentimental-volitiva (valioso é o que *desejamos* ou pretendemos) (REALE, 2002, pp. 195-196).

Desta abordagem chegamos à Teoria Tridimensional do Direito, também de autoria de Miguel Reale (2002), em que a um **Fato** atribui-se um **Valor**, que resulta em – ou conduz a – uma determinada **Norma**.

O contraste do Código de Hamurabi⁷ com a legislação vigente no Brasil permite compreender melhor o enquadramento da Teoria Tridimensional. Sobre Responsabilidade, dispõe o Código Civil:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

(...)

⁶ Acerca do Valor, ensina Reale (2002), em sua obra “Lições Preliminares de Direito”, que a um determinado “fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica, etc.)” corresponde um “valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo”. (REALE, 2002, p. 65).

⁷ Sobre Hamurabi e o Código de Hamurabi: “Hamurabi, rei da Babilônia (1792-1750 ou 1730-1685 a. C.), criador do império babilônico. O seu código é uma das leis mais antigas da humanidade e está gravado em uma estela cilíndrica de diorito, descoberta em Susa e conservada no Louvre” (PARENTONI, 2011, p.1). Ainda, sobre o Código de Hamurabi: “O Código de Hamurabi protege a propriedade, a família, o trabalho e a vida humana (...) O autor de roubo por arrombamento deveria ser morto e enterrado em frente ao local do fato (...) As penas eram cruéis: jogar no fogo (roubo em um incêndio), cravar em uma estaca (homicídio praticado contra o cônjuge), mutilações corporais, cortar a língua, cortar o seio, cortar a orelha, cortar as mãos, arrancar os olhos e tirar os dentes.” (COSTA apud PARENTONI, 2011, p. 1)

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo (BRASIL, 2002).

Pelo Código de Hamurabi⁸, a responsabilização assume conotação peculiar, como em seu artigo 218, tratando da responsabilidade do médico em procedimento específico: “Art. 218 – Se um médico trata alguém de uma grave ferida com a lanceta de bronze e o mata, ou lhe abre uma incisão com a lanceta de bronze e o olho fica perdido, dever-se-lhe-á cortar as mãos” (PARENTONI, 2011, p. 4). Verifica-se que, no caso do **fato** insucesso em procedimento médico, que resulte na morte do paciente ou venha a cegá-lo, a pena atribuída ao médico decorrente da **norma** então vigente era de lhe cortar as mãos, imbuído em **valoração** que envolvia a aplicação da chamada “Lei de Talião”⁹.

No entanto, enquanto na Lei de Talião o Estado procurava intervir apenas para delimitar quando e como a vítima podia ter o direito de retaliação, no Estado Moderno tem-se a disposição *weberiana* de que o Estado detém o Monopólio da Violência (WEBER, 2003, p. 9), logo não cabendo ao particular o exercício da autotutela.

Assim, posta a legislação vigente, o médico responde por erros, mas inexistente disposição penal que o submeta a castigo físico em decorrência de prejuízo causado a outrem no exercício de sua profissão, como presente no aspecto **valorativo** da época do Código de Hamurabi que permitia, via **norma**, a aplicação do castigo físico ao médico. Existe o dever de reparação em sintonia com os citados artigos 186, 187, 927 do Código Civil e demais disposições legais pertinentes, em uma evolução da dimensão da responsabilidade.

Na legislação vigente, para caracterização da Responsabilidade Civil nos liames do Art. 186¹⁰ do Código Civil, fundamental estarem presentes os chamados elementos do ato ilícito, quer sejam: dano, nexa causal e culpa¹¹, evidenciados na jurisprudência, conforme decisão a seguir em sede de Agravo de Instrumento:

⁸ Pondera o autor do corrente trabalho que não se trata, aqui, de discussão com linha evolucionista, objeto de crítica de Oliveira (2004), e sim tem o vislumbre de realizar aproximações e, mais pontualmente, estabelecer como a Teoria Tridimensional do Direito, em especial na discussão sobre valor, no caso da formação das opiniões que interferem no processo de escolha por uma proposição legal para se tornar norma, pode auxiliar como um processo de organização legislativa ao longo do tempo.

⁹ Sobre a “Lei de Talião”: A expressão vem do latim *Lex Talionis* (*lex* = “lei” e *talis* = “tal, de tal tipo”) e consiste na justa reciprocidade do crime e da pena. Esta lei é frequentemente simbolizada pela expressão “olho por olho, dente por dente” (MEISTER, 2007, p. 58).

¹⁰ Observa-se de maneira clara a inspiração do legislador pátrio no Código Civil Francês, posto que dispõe o artigo 1382 do Código Napoleônico: “*Tout fait quelconque de l’homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à la réparer*” CÓDIGO NAPOLEÔNICO (1832, *apud* RODRIGUES, 1986, p. 13). Em tradução livre para o português: Qualquer fato oriundo daquele que provoca um dano a outrem obriga aquele que foi a causa do que ocorreu a reparar este dano.

¹¹ O **Dano**, no âmbito da responsabilidade civil, verifica-se através do prejuízo experimentado pela vítima. A **Culpa** está relacionada ao agente causador do dano, que é verificada quando este, por meio de ação ou omissão

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. DANO MORAL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 186 DO CC. 1. Não há violação do artigo 186 do CC na hipótese em que o egrégio Tribunal Regional, amparado pelo conjunto fático-probatório produzido nos autos, conclui não estarem presentes, no caso, os elementos do ato ilícito (dano, culpa e nexa causal). 2. Agravo de instrumento a que se nega provimento.

(TST - AIRR: 197407620055200004 19740-76.2005.5.20.0004, Relator: Guilherme Augusto Caputo Bastos, Data de Julgamento: 29/10/2008, 7ª Turma,, Data de Publicação: DJ 31/10/2008.)¹²

A Ementa do Acórdão anteriormente disposta elenca e reafirma os pressupostos do ato ilícito (dano, nexa causal e culpa), necessários para a caracterização de violação ao Artigo 186 do Código Civil. Sílvia Rodrigues (1986) elucida os elementos do ato ilícito: “a) ação ou omissão do agente; b) culpa do agente; c) relação de causalidade; d) dano experimentado pela vítima” (RODRIGUES, 1986, p. 14). Em que pese aparentemente criar mais um requisito, o autor na verdade dispõe a “ação ou omissão do agente” no rol dos elementos do ato ilícito, que em efeito só será aferida na Responsabilidade Subjetiva e a difere, por conseguinte, da Responsabilidade Objetiva. Em efeito, essa diferenciação, que será tratada na sequência, remete à maneira de se pontuar a obrigação de reparar o dano.

As Responsabilidades Civis subjetiva e objetiva se fazem importantes tanto para o entendimento da Responsabilidade como instituto jurídico, quanto para as etapas subsequentes deste estudo que envolvem o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional. Pontua Maria Helena Diniz (2017):

Na responsabilidade subjetiva o ilícito é o seu fato gerador, de modo que o imputado, por ter-se afastado do conceito de *bônus pater familias*, deverá ressarcir o prejuízo, se se provar que houve dolo ou culpa na ação. Sua responsabilidade será individual, podendo ser direta ou indireta. Será direta, quando o agente responder por ato próprio. Será indireta, apenas nas situações previstas em lei, nas quais se admite culpa presumida *júris et de iure*, operando-se, conseqüentemente, conforme o caso, a inversão do *ônus probandi*, ou, ainda, gerando responsabilidade civil objetiva (CC, art. 933). Logo, relativamente à responsabilidade indireta, o imputado responderá objetivamente, por força do art. 933 do Código Civil, por ato de terceira pessoa, com a qual tenha vínculo legal de responsabilidade (CC, art. 932, I a IV), ou, subjetivamente, por fato de animal ou de coisas inanimadas sob sua guarda (como se sucede com donos ou detentores de animais, donos de edifícios em ruínas – mas a responsabilidade civil é objetiva, segundo Enunciado n. 556 do CJF, aprovado na VI

voluntária, por negligência, imprudência ou imperícia. Já o **nexo causal** é a relação de causalidade entre a ação ou omissão culposa do agente e o dano verificado pela vítima. (RODRIGUES, 1986, pp. 16-19). A respeito de **negligência, imprudência e imperícia**, explica Diniz (2017): “A imperícia é a falta de habilidade ou inaptidão para praticar certo ato; a negligência é a inobservância de normas que nos ordenam agir com atenção, capacidade, solicitude e discernimento; e a imprudência é a precipitação ou o ato de proceder sem cautela” (DINIZ, 2017, pp. 58-59).

¹² Trata-se de uma **Ementa** oriunda do Tribunal Superior de Justiça, sediado em Brasília/DF. Cabe esclarecer que Ementa "vem do latim *ementum*, que significa ideia, pensamento. No âmbito judiciário, a ementa é a síntese de uma decisão colegiada (acórdão) de um Tribunal ou Turma Recursal de Juizado Especial." (FREITAS, 2011, p. 1).

Jornada de Direito Civil). Será preciso provar a culpa do lesante na produção do dano (CC, arts. 936 e 937). E os habitantes de casas, pelas coisas caídas ou lançadas, por colocarem em risco a segurança da coletividade, terão responsabilidade objetiva – CC, art. 938).

Na responsabilidade objetiva, a atividade que gerou o dano é lícita, mas causou perigo a outrem, de modo que aquele que a exerce, por ter a obrigação de velar para que dela não resulte prejuízo, terá o dever ressarcitório, pelo simples implemento do nexo causal. A vítima deverá pura e simplesmente demonstrar o nexo de causalidade entre o dano e ação que o produziu. Nela não se cogita de responsabilidade indireta, de sorte que reparará o dano o agente ou a empresa exploradora, havendo tendência de solicitação dos riscos, nem do fortuito como excludente de responsabilidade, como pondera Arnaldo Medeiros de Fonseca.

A responsabilidade sem culpa ou objetiva, fundada na teoria do risco, decorre, por exemplo, em nosso direito, de:

- 1) Acidente do trabalho (...)
 - 2) Acidentes resultantes do exercício de atividades perigosas (...)
 - 3) Furto de valores praticado por empregados de hotéis contra hóspedes (...)
- (DINIZ, 2017, pp. 75-76).

Interessante, no campo da responsabilidade objetiva, o exemplo que segue na própria seara educacional. Em apertada síntese, trata-se de processo em que a Municipalidade fora processada pela mãe de aluno pelo fato deste ter sido o aluno dispensado mais cedo das aulas em uma escola municipal em decorrência da falta de professor. O aluno retornou à residência a pé e foi atropelado, com consequências de saúde. Verifica-se pela Ementa que segue, que a responsabilidade do Município restou caracterizada uma vez que a escola liberou a criança fora do horário habitual sem informar seus responsáveis, assumindo o risco em função de dano a que o aluno esteja sujeito, eis que naquele período presume-se que deveria estar sob a tutela da escola. Demonstrando-se aqui exemplo de julgado que envolveu a teoria do risco administrativo, conforme disposto anteriormente em citação de Maria Helena Diniz (envolvendo comportamento administrativo prejudicial a direito de particular).

REPARAÇÃO CIVIL. DANO MORAL. ATROPELAMENTO OCORRIDO EM HORÁRIO ESCOLAR. DISPENSA DA ESCOLA POR AUSÊNCIA DE PROFESSOR. MENOR QUE SE DIRIGIA À ESCOLA E RETORNAVA EM TRANSPORTE OFERECIDO PELA MUNICIPALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO PELOS DANOS MORAIS. DANO MATERIAL NÃO COMPROVADO. APELAÇÃO. DESPROVIMENTO. O ATROPELAMENTO DA MENOR EM HORÁRIO ESCOLAR, EM RAZÃO DE VOLTAR PARA CASA SOZINHA E À PÉ, COMO CONSEQUENCIA DE HAVER SIDO DISPENSADA DO COLÉGIO POR FALTA DE PROFESSOR, SOMADO AO FATO DA NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR DE RETORNO, COMO DE HÁBITO, BEM ASSIM, DE NÃO SER COMUNICADA A LIBERAÇÃO AO RESPONSÁVEL, ENSEJA O DEVER DE REPARAÇÃO. NEXO CAUSAL CONFIGURADO, COMO DECORRÊNCIA DA LIBERAÇÃO DE MENOR, SEM AS CAUTELAS NECESSÁRIAS. MANUTENÇÃO DO JULGADO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. CONFIRMADA A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. (TJ/RJ, Processo 2007.001.35753).

Tratando-se da Teoria do Risco, no que pesa à responsabilidade sem culpa ou objetiva, neste estudo cabe especial ao seguinte item, do rol disposto por Maria Helena Diniz (2017):

Comportamentos administrativos prejudiciais a direito de particular, pois a Constituição Federal, art. 37, § 6º, acolhe a teoria do risco administrativo, segundo a qual basta, para que o Estado responda civilmente, que haja dano, nexos causal com o ato do funcionário e que o funcionário se ache em serviço no momento do evento prejudicial a terceiro. Não requer dolo ou culpa do agente público, sendo suficiente que ela tenha causado dano a direito de particular. Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece-nos, com muita propriedade, que no caso de prejuízo causado por ato de pessoas que exercem função pública, ainda que eventual, episódica ou transitoriamente, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, mas ele terá direito de regresso contra o agente público para haver o que pagou de indenização (DINIZ, 2017, p. 76).

Portanto, cabe salientar que nosso ordenamento jurídico prevê dois tipos de responsabilidade: a subjetiva, em que a comprovação da culpa é determinante para que seja atribuível a responsabilidade; e a objetiva, em que basta ser comprovado o dano e o nexos causal, independente da culpa do agente.

Outro aspecto abordado, sob o ponto de vista jurídico, é o chamado direito de regresso. Em rol exemplificativo, o Estado, através de um agente, por comportamento administrativo prejudicial ao direito de particular, pode causar dano a terceiro por ação ou omissão em atribuição de sua competência, sendo que isso gera ao Estado o dever de reparar o dano causado, independente de ser (o Estado) culpado por esse dano (negligência, imprudência ou imperícia).

Nos moldes expostos por Maria Helena Diniz (2017), citando Celso Antônio Bandeira de Mello, pode o Estado, no entanto, propor a chamada ação de regresso contra o agente público que participou da conduta danosa ao administrado. Ou seja, o Estado responde pelo dano, mas pode exigir o prejuízo em decorrência de tal dano de seu agente público.

Dada a relevância para a pesquisa, ainda na esteira da Responsabilidade, faz-se pertinente a abordagem de Stoco (2014), sobre sua amplitude conceitual:

(...) há autores, também franceses, como, *ad exemplum*, Louis Josserand, que vislumbram no conceito de responsabilidade um aspecto mais dilargado e amplo, não se limitando à culpabilidade como elemento subjetivo ligado ao aspecto interno do agente. Vislumbrou-a, também, como a exigência de repartição dos prejuízos causados, priorizando o equilíbrio de direitos e interesses, de modo que a “responsabilidade”, em uma visão mais expandida, comportaria dois aspectos: o objetivo, onde se escora o risco criado; e o subjetivo, onde prevalece a culpa (*Évolutions et Actualités*. Paris: Sirey, 1936, p. 29 e 49) (STOCO, 2014, p. 179).

Dessa forma, na esteira do exposto por Stoco, no Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional está presente o intento da responsabilidade em concepção mais expandida, vez que vislumbra o campo subjetivo, da culpa do agente, ao passo que se escora no aspecto objetivo, em função do risco da atividade estatal vinculada, por exemplo, à promoção da qualidade em educação.

A respeito da discussão de responsabilidade subjetiva em educação, importante resgatar interessante posicionamento em ementa que tratou da responsabilidade de instituição sobre a ausência de condutas para buscar o credenciamento de seu programa de mestrado junto ao MEC. A decisão traz interessante resgate acerca da necessidade de comprovação da conduta omissiva do agente público para que se caracterize a responsabilidade subjetiva do Estado, o que é reconhecido na decisão que condenou a faculdade à indenização da aluna que sofre dano em decorrência da invalidade de seu diploma.

(...) A doutrina atual orienta no sentido de que a responsabilidade do Estado somente é objetiva quanto ao ato comissivo praticado pelo seu preposto, sendo que, em relação à sua conduta omissiva, para que se caracterize sua responsabilidade, é necessário que se demonstre, além do dano causado à vítima e o respectivo nexo causal, o dolo ou culpa do agente público que tinha o dever de agir de modo a impedir a ocorrência do evento danoso (falta do serviço). Precedentes jurisprudenciais (...) (TRF-1, Apelação Cível 4690 DF 1999.34.00.004690-2).

Dada a relevância no eixo das discussões da pesquisa, e considerando o exposto nos parágrafos precedentes, é importante que nesse estudo seja feito um breve resgate das abordagens sobre responsabilidade e do Agente Público.

Cretela Júnior (1980) aborda inquietações históricas acerca da obrigação de indenização por parte do Estado e seus variados dilemas:

O mau funcionamento da máquina estatal, com reflexos sensíveis no funcionamento do serviço público, traduzido em concreto, por atos ou omissões do agente público, em decorrência da movimentação (ou inércia) do aparelhamento da Administração, tem, como consequência frequente e profunda, uma série de danos causados aos administrados, prejuízos esses tanto maiores quanto mais poderoso e intervencionista se vai tornando o Estado em nossa época.

Podem as vítimas de tais prejuízos recorrer ao Poder Judiciário, exigindo a correspondente reparação? De quem? Em que circunstâncias? Com base em que princípios jurídicos? Princípios Privados? Princípios Públicos? Os princípios do direito privado, que informam os dispositivos do Código Civil, aplicar-se-iam, em toda sua pureza, aos casos de responsabilização no campo do direito público? Há autonomia da responsabilidade administrativa? (CRETOLA JUNIOR, 1980, p. 27).

Importante retomar que, no contexto da Responsabilidade em Educação, discute-se, em rol exemplificativo, de que forma a omissão do Estado no fornecimento de uma educação

de qualidade na idade obrigatória pode ser reparada (ou como este direito pode ser reclamado) e em que instância de Poder. De especial relevância o argumento de Cretela Junior (1980), que traz a própria cadência da autonomia do Direito Administrativo:

A responsabilidade do Estado por prejuízos causados a terceiros, em virtude de ação ou omissão do funcionário, tem longa história no campo do direito, a partir do estágio primitivo de total irresponsabilidade, passando por uma fase intermediária de equacionamento do problema em termos de direito privado, culminando em nossos dias, depois dos pronunciamentos sucessivos do Conselho de Estado francês, por total reformulação do assunto, depois de equacionado e resolvido em termos de direito público, informado pelo princípio equitativo de que todo cidadão se acha no mesmo pé de igualdade diante dos ônus e encargos sociais (cf. Rivero, *Droit Administratif*, 8. Ed, 1977, p. 265).

Tal reviravolta ocorreu depois da decisão do famoso Caso Blanco, que ficou sendo o caso padrão sobre o qual se construiu a moderna teoria da responsabilidade civil do poder público e, mais do que isso, implicou a própria autonomia do direito administrativo (CRETELA JUNIOR, 1980, p. 28).

A respeito do reconhecimento estatal da teoria da responsabilidade do poder público, pode-se citar o próprio Art. 37, §6º da Constituição Federal, ao dispor, por exemplo, que as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos causados a terceiros por seus agentes.

Não que isso implique em inimputabilidade do agente público. Existe a figura da Improbidade Administrativa, que envolve a responsabilização por má gestão da coisa pública, assim como existe processo administrativo para que sejam apuradas eventuais inadequações em atos do agente público, conforme dispõe a Lei 8.429/92. Seguem os artigos primeiro e décimo primeiro da citada Lei, que tratam, respectivamente, do sujeito ativo da improbidade, quais instituições são amparadas, e o rol dos atos que, em efeito, constituem improbidade administrativa:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração 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 concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;

- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
- VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.
- X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1992)

Cabe salientar que a lei nº 8.429/92 é de cunho administrativo e prevê sanções específicas, em que a responsabilidade é aferida via processo administrativo que, conforme Carlin (2007):

(...) é o conjunto ordenado de atos materiais fundado em regras jurídicas e praticado pela Administração Pública, com a finalidade de controlar a conduta dos administrados (poder de polícia) ou de seus servidores (poder disciplinar) (CARLIN, 2007, p. 345).

Todavia, importante ponderar que, paralelamente a um processo administrativo, pode tramitar processo de natureza criminal como, aliás, prevê o art. 12, *caput*, da própria Lei nº 8.429/92:

Art. 12 Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (BRASIL, 1992).

Elucida-se, de todo modo, que a responsabilidade de natureza administrativa é diferente da responsabilidade de natureza penal. Esclarece ainda a Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais): “Art. 125. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função”. (BRASIL, 1990). No âmbito administrativo, o agente pode ser punido com suspensão, demissão, cassação de aposentadoria (CARLIN, 2007, p. 348). No caso de crime, que demanda sanção penal, o agente atenta contra norma de direito público e seu ato causa problemas à estabilidade social (RODRIGUES, 1986, p. 5). O código penal dispõe, em parte específica, um rol de crimes e as respectivas penas em caso de enquadramento. Por exemplo, quem mata alguém responde pelo crime de homicídio e deve cumprir pena, no caso de reclusão (BRASIL, 1940, artigo 121).

Assim, como já abordado no aspecto administrativo, igualmente importante tocar na responsabilidade sob a égide penal em relação aos servidores públicos, conforme prevê o Código Penal pátrio:

Funcionário público

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público (BRASIL, 1940).

Destaca-se aqui que não apenas aquele servidor concursado e regido por Estatuto, mas também aquele que transitoriamente e mesmo sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública, estão sujeitos aos comandos do Código Penal.

Além destes artigos, o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, traz no Título XI (Dos Crimes Contra a Administração Pública), Capítulo I (Dos Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral) uma lista de tipos penais imputáveis ao sujeito citado no Artigo 327 do Código Penal (funcionário público e equiparados).

Diante do exposto, foram abordados, até aqui, três formas de responsabilização do agente público: a civil, a administrativa e a penal. Ademais, no Brasil, os funcionários públicos são, via de regra, regidos por Estatutos, que também preveem uma série de condutas que devem ser obedecidas sob pena de responder, inclusive, nos termos do Estatuto.

Ainda que se tenha identificado a existência prévia de regras gerais acerca da responsabilização dos agentes público, também é preciso delinear o próprio conceito de agente público, que conforme bem expõe Carlin (2007):

Os agentes públicos caracterizam-se basicamente por estarem investidos de função pública e pela natureza pública dessa função. O agente público, independente da natureza do vínculo jurídico que o liga à pessoa jurídica pública, não é alguém de fora do Estado.

(...)

No tocante à classificação dos agentes públicos verifica-se pluralidade doutrinária. Para efeitos didáticos, passa-se a resumi-los em quatro grandes espécies: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público, nos moldes dos ensinamentos de Di Pietro (2005) (CARLIN, 2007, pp. 326-327).

Importante tal elucidação, porque “agente público” por vezes, é confundido como sendo somente concursado de determinada autarquia ou empresa pública, quando inclusive o prefeito, eleito para o mandato de quatro anos em determinada cidade brasileira, é agente público no período de seu mandato.

Em efeito, com a proposta de criar uma responsabilização educacional, como tratado no Projeto de Lei nº 7420/06, verifica-se a busca pela atribuição de uma reprimenda ao descumprimento de normas na área. Percebe-se, ainda, busca pela individualização da culpa do agente público, sendo que este estudo intenta, dentre outras análises, fornecer subsídios para a avaliação da eficácia e justiça de tal de medida.

Por fim, importante salientar que o termo *accountability* tem permeado os escritos sobre responsabilidade em educação, embora deva se ter o cuidado com o fato de que seu sentido original não se limite a uma tradução literal: Dispõe Bovens (2007, p. 3 *apud* NARDI; SCHNEIDER, 2009, p. 61):

(...) especialmente em países norte-americanos, “a *accountability* tem sido vista principalmente como um conceito normativo, um conjunto de normas para a avaliação de comportamento de agentes públicos”. Nesse caso, ser “*accountable*” constitui uma virtude proativa e uma característica positiva de organizações e funcionários. Tem a ver com a “capacidade de dar resposta” (*responsiveness*), mas também com “senso de responsabilidade”. (...) Ainda que possa ser vinculada à responsabilização e ou consequências, ela também remete aos conceitos de explicação, argumentação e justificação, daí ser “oposta não somente ao exercício mudo do poder senão também ao controle mudo e unilateral do poder” (SCHEDLER, 2004, p. 13). Logo, segundo esse autor, se pautada em valores vinculados em princípios democráticos, a utilização de suas ferramentas compreenderia uma relação aberta e franca entre quem solicita prestação de contas e quem a presta. Tomando por referência esse contexto, em que princípios de justiça e cidadania são evocados, uma política de *accountability* poderia representar oportunidade de assunção de novas experiências no campo da gestão pública e, portanto, abrir espaço para a transgressão das suas fronteiras convencionais, confinadas, muitas vezes, nos limites de uma tradução única BOVENS (2007, p. 3 *apud* NARDI; SCHNEIDER, 2009, p. 61).

Logo, *accountability* possui um conceito mais alargado, que envolve uma acepção mais ampla e considera, dentre outros fatores, uma sintonia entre quem presta contas e quem é a administrado ou, de alguma forma, solicita essa prestação de contas, em um processo dialético, uma via de mão dupla. No entanto, ainda que a temática esteja diretamente relacionada com a discussão da responsabilização, não é intento deste trabalho abordar esta seara, deixando aberto para futuras e outras pesquisas na área.

1.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO EM RESPONSABILIDADE: COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE.

A discussão da responsabilidade estatal e de seus agentes é relativamente recente:

Na metade do século XIX, em geral, o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes, raramente intervindo nas relações entre particulares. O Estado era personificado na pessoa do rei, e, o rei, em tese, não cometia erros; com as expressões: *The king can do no wrong*, para os ingleses, e, *le roi ne peut mal faire*, para os franceses.

(...) podemos observar que na história do direito pátrio a responsabilidade civil do Estado passou da irresponsabilidade absoluta da Fazenda Pública, com a responsabilidade do Estado sempre existindo como princípio de Direito, onde se admitia somente a responsabilidade pessoal do funcionário, para a responsabilidade direta e objetiva do Estado, inclusive com direito de regresso contra o funcionário público culpado em sentido amplo, seja este comportamento doloso ou fruto da culpa estrita, por negligência, imprudência ou imperícia (DANDREA, 2009, pp. 1-2).

É preciso reconhecer que a responsabilização, limitando-se ao Estado ou alargando-se ao agente público, encontra guarida histórica em nossa legislação. Dispõe Leite (2018), citando o Decreto-Lei 2681, de 07/12/1912, que esta foi pioneira no que tange à responsabilidade objetiva das estradas de ferro. Isso porque, especialmente na história do Direito Pátrio, a fase objetivista da responsabilidade do Estado começaria com a Constituição de 1946, conforme Moraes Filho (2008), que “(...) surgiu porque a sociedade estava se modernizando, e a prova de culpa tornou-se insuficiente para solucionar os conflitos advindos causados pelo Estado” (MORAES FILHO, 2008, p. 3).

De todo modo, ressalva-se que não intenta este subcapítulo esgotar os comandos legais de Responsabilidade Geral e Educacional, mas trazer elementos presentes desde a Constituição de 1824, com o objetivo de lançar luz às nuances que norteiam o Projeto de Lei 7.420/2006. Em outras palavras, qual o significado nas legislações da responsabilização em nosso país e como isso foi alterado com o tempo.

Assim, na Constituição de 1824 (Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824) pode-se observar no artigo 178, XXIX: “Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos” (BRASIL, 1824). Inserido no Título 8º da Constituição, “Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros” (BRASIL, 1824), verifica-se que a responsabilidade do agente público é evidenciada, em tom claramente subjetivista. Afinal, o “empregado público”

é “estritamente responsável”, ou seja, adota-se aí o conceito de que o Estado não pode praticar ilícitos. É a teoria da Irresponsabilidade do Estado, anteriormente disposta.

Destaca-se que a mesma Constituição previa, especialmente em seu Artigo 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes (BRASIL, 1824).

Verifica-se especial atenção à gratuidade do ensino primário e a previsão de criação de colégios e Universidades. Desta monta, quando se aborda a responsabilidade, podemos verificar que, no contexto da Constituição, somente poderia recair responsabilização sobre o funcionário público que pessoalmente obstasse, por exemplo, a oferta da instrução primária e, nesse contexto, importante a observação de Vieira (2007):

(...) no contexto do nascente Império, o texto constitucional passa ao largo da matéria educacional, muito embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países a inscrever em sua legislação a gratuidade da educação a todos os cidadãos, apesar de esta não ter se efetivado na prática (Oliveira, Adrião, 2002). O momento de maior destaque para a educação no período – a promulgação da Lei de 1827 – é posterior à Carta de 1824, não tendo com esta uma relação direta. Torna-se clara, assim, a pequena relevância do tema para os constituintes sob o jugo da autoridade do primeiro imperador (VIEIRA, 2007, p. 294).

Convém destacar que, destarte a Constituição de 1824, monárquica, ser uma das primeiras a prever a educação gratuita a todos os cidadãos, isso não efetivou na prática, o que, ao menos sob a égide da responsabilização, soa bastante claro, em um contexto em que, via de regra, a responsabilização não alcança o Estado e somente chega a seus agentes em função dos atos estritamente praticados.

A próxima Constituição, da República dos Estados Unidos do Brasil, é de 24 de fevereiro de 1891, e dispõe em seu artigo 82 de maneira semelhante à Constituição de 1824:

Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos (BRASIL, 1891).

O legislador se preocupou com especial nuance na responsabilização do funcionário público, destacando ser estritamente responsável, inclusive, pela não responsabilização de seus

subalternos, em uma espécie de consagração da responsabilidade absolutamente pessoal do funcionário público.

Ainda, é de especial importância que se pontue o início do período republicano, com o país tendo deixado de ser monarquia três anos antes. Nesse contexto, vale destacar:

Os princípios federalistas nela inscritos buscam aumentar a autonomia das antigas províncias. A força do poder central se mantém pela hegemonia política, enquanto os Estados exercem controle sobre a máquina administrativa. Além disso, é eliminado o Poder Moderador e são mantidos os três poderes tradicionais. Institui-se o voto direto, descoberto e reservado aos homens maiores de 21 anos e a separação entre Estado e Igreja.

A passagem do Império para a República faz emergir anseios de um novo projeto para a educação. Nesse contexto é proposta a Reforma Benjamin Constant, que aprova os Regulamentos da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal, do Ginásio Nacional (Decretos nº 981/90 e nº 1.075/90, respectivamente) e do Conselho de Instrução Superior (Decreto nº 1.232-G/91) (VIEIRA, 2007, p. 295).

Na esteira federalista da Constituição de 1891, cabe destacar o seguinte excerto de Vieira (2007):

A nova Carta Magna define como atribuição do Congresso Nacional "legislar sobre [...] o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União" (art. 34, inciso 30); suas responsabilidades limitam-se à esfera da União. Tem ainda a incumbência de "não privativamente: animar, no País, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências [...] em privilégios que tolham a ação dos governos locais, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover à instrução primária e secundária no Distrito Federal" (art. 35, incisos 2º, 3º e 4º). Aqui é importante assinalar que o texto de 1891 afirma uma tendência que vai se manter constante na história da política educacional (VIEIRA, 2007, p. 295).

Destaque para palavras como “animar” e “não tolher” no bojo de um tom federalista e, ainda que indiretamente, dispendo sobre a competência da União no âmbito da educação, quer seja, a instrução primária e secundária no Distrito Federal e o ensino superior. (VIEIRA, 2007, p. 295).

Inova ao trazer competências legislativas em educação e traz o termo “crime de responsabilidade”, além de uma maior assertividade na possibilidade da intervenção nos negócios peculiares dos Estados, para assegurar o respeito a princípios constitucionais e elenca, na alínea “e”, a responsabilidade dos funcionários, em emenda constitucional de 3 de setembro de 1926:

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
(...)

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
 (...) (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
 e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários; (BRASIL, 1891).

Por outro lado, aborda Leite (2018) que o Artigo 15 do Código Civil de 1916, a seguir transcrito, foi uma das primeiras tentativas, no Brasil, de buscar a responsabilidade do Estado em função da conduta de seus agentes, ainda possibilitando o direito do Estado exigir reparação do agente pelo dano causado (direito de regresso):

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrario ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (BRASIL, 1916).

Ao avançar para a Constituição de 1934, percebe-se tanto evolução no alcance da responsabilização que, conforme abordado anteriormente, permite a chamada Responsabilidade Solidária, no caso entre funcionários públicos e a fazenda nacional, como na própria amplitude da matéria educacional, passando a dedicar-se a ela 17 artigos, sendo 11 específicos sobre o tema.

Importante salientar o Artigo 156¹³ da Constituição de 1934, porque passa a dedicar atenção orçamentária à Educação, considerando a modalidade de responsabilização anteriormente citada caso não haja repasse do mínimo legal ao desenvolvimento dos sistemas educativos, que é prevista também no Artigo 149 da Constituição de 1934, combinados com os Artigos 6 e 171 da mesma Constituição, no que tange à não oferta de educação não oferta da educação, uma vez que a esta DEVE ser ministrada pela família e pelos poderes públicos¹⁴.

Cabe ainda destacar, na estrutura estatal, a existência do Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930 e, ainda, que fora a Constituição de 1934, sob a ótica educacional, pautada em grande monta pela corrente pedagógica do escolanovismo, posta a influência do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), “marco referencial importante do pensamento

¹³ Dispõe o Artigo 156 da Constituição Federal de 1934: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

¹⁴ Art. 149 da Constituição de 1934: A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

liberal com repercussões sobre idéias e reformas propostas em momentos subseqüentes” VIEIRA (2007, p. 296).

Já sob os auspícios da Constituição de 1937, no que tange à responsabilidade verifica-se similar orientação em relação à Constituição precedente, mas não se pode deixar de abordar que, em sua vigência, surge a Consolidação das Leis do Trabalho (1943), que traz um importante marco para o desenvolvimento de uma das possíveis categorias de análise envolvidas no corrente estudo: o trabalho na educação.

Já no campo da obrigatoriedade do ensino primário, percebe-se retrocesso em relação à Constituição anterior, conforme se denota:

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

(...)

Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

Verifica-se que, para aplicação de métricas de responsabilidade estatal na promoção do ensino primário, a abertura para escusa do Estado no que tange ao dever de assegurar Educação àqueles que não dispõem de recursos necessários à educação em instituições particulares. E aqui ganha força o disposto em obra de José Murilo de Carvalho¹⁵, ao expor o “Passo Atrás, Passo Adiante”¹⁶ na conquista dos Direitos Cívicos, Políticos e Sociais no Brasil.

As Constituições de 1934 e 1937 trouxeram uma inovação ao admitir a responsabilidade do Estado de maneira solidária. Aponta a Constituição de República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934:

Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.
§ 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

¹⁵ A obra em comento é “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, de 2002. Para mais detalhes, vide referências desta pesquisa.

¹⁶ Cumpre ainda lembrar que na Constituição de 1891, pelo Artigo 70, §1º, os analfabetos haviam sido excluídos do direito ao voto, o que só se supera na Constituição de 1988. Durante esse lapso temporal, observa-se que analfabetos são desprovidos do direito à cidadania, posto que claramente alijados do direito político pelo exercício do voto.

§ 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado (BRASIL, 1934).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, editada sob a égide do Regime do “Estado Novo”, mantém orientação similar à constituição precedente em relação à responsabilidade do Estado, de maneira solidária, conforme segue:

Art 158 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício do seu cargo (BRASIL, 1937).

Por outro lado, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, já inicia de maneira precisa a responsabilidade objetiva do Estado em Carta Magna, ao dispor:

Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes (BRASIL, 1946).

Com a Constituição de 1946 e o vislumbre mais preciso da figura da Responsabilidade Objetiva do Estado. Considerando o disposto no Artigo 169 da Carta Magna de 1946: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946), pode-se verificar a possibilidade de interpelação judicial do Estado, independente de culpa do agente público (embora guardada a possibilidade da chamada ação regressiva¹⁷ contra os agentes culpados), dada a possibilidade de exposição/alegação do dano causado a terceiro (no caso o não provimento do ensino em função da não aplicação dos recursos mínimos em educação).

Cabe lembrar que a Constituição de 1946 surge após período peculiar da história (tanto nacional quanto mundial). No plano Mundial, tem-se o fim da Segunda Guerra. Internamente, ocorre a queda do Estado Novo em 1945. Em que pese ter sido esta Constituição promulgada em um contexto inicialmente moderado, com restabelecimento do Estado Democrático de Direito e autonomia federativa, tal ordem é rompida no ano seguinte (1947)

¹⁷ Trata-se da possibilidade do Estado acionar judicialmente o agente público causador do dano, para que o Estado seja ressarcido do prejuízo em função das consequências da ação ou omissão do funcionário, nessa qualidade, perante terceiros.

com a intervenção em mais de uma centena de sindicatos e com a intervenção do PCB (Partido Comunista Brasileiro), conforme dispõe Vieira (2007, p. 299).

Texto quase idêntico à Constituição de 1946 é o adotado pela Carta de 1967, com alterações de nuances, como a inserção da palavra “dolo” no parágrafo único, indicando a intencionalidade do agente e, no *caput* do artigo 105, suprimindo a palavra “interno”, no que se refere à pessoa jurídica de direito público. Texto idêntico ao do artigo 107 previsto na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Segue transcrição do Artigo 105 da Carta de 1967:

Art 105 - As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causam a terceiros.
Parágrafo único - Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo (BRASIL, 1967).

Aqui cabe recorte para destacar que tanto a Constituição de 1967 como a Constituição de 1937, foram pautadas por regimes totalitários, com forte centralização dos poderes nas mãos do executivo. A esse respeito são oportunas as ponderações de Bastos (1998):

À Constituição democrática e social de 1934 sucede esta de 1937, inspirada no modelo fascista e, em consequência, de cunho eminentemente autoritário, o que fica visível dentre muitos outros dispositivos no art. 73, que arrola as competências do chefe máximo da nação. Diz este preceptivo: ‘O presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país’. Vê-se assim que são postas em derrocada as vigas mínimas que poderiam sustentar um estado democrático e um Estado de Direito (BASTOS, 1998, pp. 118-119).

O artigo 73 da Constituição de 1937 suprime qualquer dúvida sobre o superpoder do executivo, amesquinhando e tornando tímidos os demais poderes. Acerca da Constituição de 1967 destaca Bastos:

Foi uma Constituição centralizadora. Trouxe para o âmbito federal uma série de competências que antes pertenciam a Estados e Municípios. Reforçou os poderes do Presidente da República. Na verdade, poderíamos dizer que a despeito do Texto Constitucional afirmar a existência de três Poderes, no fundo existia um só, que era o Executivo, visto que a situação reinante tornava por demais mesquinhas as competências tanto do Legislativo quanto do Judiciário (BASTOS, 1998, p. 134).

É o retorno do reinado do poder Executivo, reduzindo de maneira drástica o papel dos outros dois poderes. E aqui cabe destacar que os artigos referentes a responsabilização,

embora não tenham sofrido grandes alterações em relação às respectivas constituições precedentes (tanto a de 1967 quanto à de 1937), certamente tiveram alteração no campo valorativo, considerada a já abordada Teoria Tridimensional do Direito, o que confere nuances contextuais de aplicabilidade específicas no que diz respeito à responsabilização.

A Constituição de 1967, no campo da responsabilidade, praticamente repete o disposto na Carta de 1946, inserindo, com as nuances de “dolo” e “culpa” do agente no parágrafo único do Artigo 105.

Como abordado, porém, o país acabara de mergulhar em fase marcada pelo autoritarismo com a ascensão dos militares ao poder em 1964, sendo que assim se manteve por vinte anos.

A palavra “intervenção” começa a ganhar especial destaque e isso é saliente na Constituição de 1967 e inclusive é prevista em caso de descumprimento do repasse educacional, conforme segue, em texto dado já sob a égide da Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais;

II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.

(...)

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

(...)

e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e

f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal (grifo nosso) (BRASIL, 1969).

Neste campo especial, a responsabilização ganha novos significados e métricas. Pelo texto Constitucional, admite-se intervenção nos municípios pelo governo estadual quando não houver sido aplicado, no ensino primário, ao menos vinte por cento da receita tributária municipal. Destaca-se, ainda, o Artigo 15, §3º, alínea “f” da Constituição Federal de 1967, alterado pela Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, ao permitir igualmente a intervenção estadual nos municípios em caso de “atos subversivos” ou “corrupção”.

É o regime militar então vigente utilizando-se de métricas próprias de responsabilização, lembrando que, na esfera federal, competia ao Presidente da República

decretar a intervenção (Artigo 11 da Constituição então vigente). Não é muito difícil o raciocínio de que o exercício da ampla defesa e do contraditório fossem absolutamente comprometidos. Não se trata aqui, de um processo judicial, mas sim de uma decisão do próprio executivo. Cabe ainda destacar o retrocesso ainda no plano do financiamento da educação, destarte política mais agressiva de responsabilização entre entes públicos, conforme bem pontua Viera (2007):

(...) vale registrar o flagrante retrocesso representado pela desvinculação dos recursos para a educação. Enquanto pela Constituição de 1946, a União estaria obrigada a aplicar "nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" (art. 169), na Carta de 1967 tal obrigação desaparece. A vinculação seria reeditada muitos anos depois, por força de Emenda Constitucional (EC) aprovada já na década de oitenta. A partir de então, a União é responsável pela aplicação de "nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" (EC nº 24/83, art. 176, § 4º) (VIEIRA, 2007, p. 303).

É importante destacar que o período militar inaugura novas métricas de modificação inclusive da Constituição Federal, não se limitando ao cerceamento da cidadania. Importante, em um aparte, destacar o Art 1º do Ato Insitucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968: “Art. 1º - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional” (BRASIL, 1968).

A ementa do famoso AI-5, por si só, oferece o prenúncio dos superpoderes do Executivo, oferecendo verdadeiros ensinamentos sobre ausência de democracia, de cidadania. A responsabilização, aqui, passa a ser instrumento de controle:

São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências¹⁸ (BRASIL, 1968).

A ementa anteriormente disposta parece seguir o ensinamento de Maquiavel, no capítulo XIX de sua obra “O Príncipe”, em tradução de Pietro Nasseti:

Quanto aos súditos, contudo, se não forem instigados de fora, deve-se sempre temer que conspiram em segredo – o que o príncipe procurará evitar afastando de si o ódio e o desprezo, e mantendo o povo satisfeito, o que é indispensável, como atrás disse extensamente (MAQUIAVEL, 2005, p. 111).

¹⁸ Ementa do Ato Institucional nº 5 (AI-5).

É um período de intensa propaganda sobre a situação do Brasil, o Brasil foram campeão no futebol em 1970 e isso fora utilizado de maneira enormemente midiática para propalar o avanço do país e da qualidade de vida do povo, ao tempo que a palavra cidadania parece desfigurada.

Avança-se à Constituição Brasileira de 1988, nossa Carta Magna, Carta Maior. Documento que carrega os sentimentos, as emoções, os anseios do momento em que é elaborada. Carrega intenções de ruptura, negações de fatos do passado ou que permeiam a realidade, por vezes procura resolver questões sociais históricas.

Nosso país, relativamente novo, tornado República há pouco mais de 125 anos, e que tem sua última Constituição promulgada há menos de 20 anos, certamente carrega anseios, necessidades de rupturas e de aprendizado considerando o objetivo de Estado Democrático.

Em breve recorte histórico, não podemos deixar de mencionar que, antes da Constituição de 1988, vivemos fases ditas Democráticas, em que muitas vezes tal Democracia era imposta, com nuances enfileiradas e organizadas pelas instâncias de poder, em um misto da influência do “Estamento” de Raymundo Faoro e da “inversão da rota de Conquista de Direitos” de José Murilo de Carvalho¹⁹.

Fato é que a Constituição brasileira corrente veio carregada da necessidade de ruptura com o Regime Militar vigente até então, é que ceifou vidas por questões políticas, engessou o Estado sob vários aspectos e carrega, até hoje, cicatrizes que trazem muito mais significados do que não deve voltar a acontecer. Dessa forma, é inegável que nossa Constituinte se cercou de dispositivos para evitar que as mazelas provocadas especialmente pelo Regime Militar voltassem a produzir efeitos no país. É uma Carta, também, que carrega intensa preocupação com a histórica ausência real de direitos Civis, Políticos, Sociais. Pior: cidadãos que, por muitas vezes por interesse do Estado, sequer conhece mecanismos legais e de organização social para exigir Direitos. E aí abordam-se Direitos Civis, inclusive. Nunca é bastante lembrar que até hoje temos os traços de práticas coronelistas enraizadas especialmente nos pontos mais distantes dos grandes centros de nosso país.

Assim, nossa Constituição possui o famoso Artigo 5º, com grande carga textual, para expor direitos e garantias individuais, mas também se preocupa em larga escala com questões Sociais, de Previdência, Saúde, Educação, Trabalho. Aborda nossa Constituição, por

¹⁹ O Estamento é definido por Raymundo Faoro em sua obra: “Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro”, Editora Globo, 2009. Já a Inversão da Rota de Conquista de Direitos pode ser encontrada na obra de José Murilo de Carvalho, intitulada: “Cidadania no Brasil: o longo Caminho”, Editora Civilização Brasileira, 2008, citando T.A. Marshall.

exemplo, o Salário Mínimo, tem preocupação em descrever as necessidades que o salário mínimo deve suprir. Desnecessário dizer que, se os Direitos do Cidadão a uma vida digna fosse algo comum e aplicado, talvez não teria o Legislador Constituinte enxergado a necessidade de estabelecer 250 artigos, sendo que apenas o artigo 5º da Constituição tem setenta e oito incisos.

Destaca-se, ainda, que a Constituição, como balizadora do próprio corpo estatal, também se preocupa com a organização política, com competências, com a tripartição dos poderes²⁰, procurando, assim, organizar o aparelho estatal e evitar a concentração de poder.

Importantes e pontuais, por fim, as ponderações de Bastos (1998) sobre o *quantum* constitucional:

(...) cumpre salientar que a exata delimitação do que seja substancialmente constitucional não nos pode ser fornecida, na sua totalidade, *a priori*, isto é, de forma desvinculada de uma determinada sociedade política. Muitas vezes, o que é por esta entendida como matéria de extrema relevância, devendo, em consequência, figurar no Texto Maior em uma dada época, deixa de o ser em outro momento histórico. Da mesma forma, sociedades contemporâneas, em razão da adoção de princípios ideológicos diferentes, chegam a conclusões manifestamente diversas no que concerne à classificação de uma matéria como substancialmente constitucional. Isto porque, em determinado Estado, um princípio qualquer pode representar um papel bem diverso do cumprido em outro, relativamente à sua estrutura. Lavagna observa muito bem que o conteúdo de uma Constituição é elástico e, em última análise, político: “Não existe um critério absoluto para estabelecer aquilo que é constitucional e aquilo que não o é. Em um certo sentido, tudo pode ser ou tornar-se constitucional, se no âmbito de uma dada organização política se considere que certas normas são particularmente importantes, vitais, condicionadoras, de alguma maneira, do sistema. Sob tal perspectiva, podemos dizer que cada ordenamento, ainda que flexível, contém e revela, de alguma forma, os critérios de identificação das matérias constitucionais” (BASTOS, 1998, pp. 48-9).

Não se pode, no entanto, querer que a regulação sobre a obrigatoriedade do uso de farol baixo no trânsito esteja prevista na Constituição, e esse controle o legislador e o próprio Judiciário devem fazer para que os tipos legislativos sejam adequados às necessidades para os quais foram criados. Por exemplo, é mais difícil alterar a Constituição Federal (no que diz respeito à adesão legislativa) do que o Código de Trânsito²¹. E isso tem seu propósito. Não se espera que o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios no que tange à organização de seus sistemas de ensino seja alterada com a mesma facilidade que, por exemplo, o Artigo 65 da LDB, que dispõe que a formação docente, exceto para educação superior,

²⁰ Dispõe a Constituição Federal, em seu Artigo 2º: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

²¹ A Constituição é a Lei maior do país, reúne as normas que conferem a estrutura estatal, estabelece parâmetros de atuação de suas instituições, traçam as garantias individuais (BASTOS, 1998, p. 43). O Código de Trânsito é uma lei ordinária, infraconstitucional, está abaixo da Constituição hierarquicamente e, portanto, não pode contrariá-la em seus dispositivos. Daí tem-se que as leis devem ser adequadas à constituição (*Ibid.*, p. 390).

incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas. Compete ressaltar que essa hierarquia legal não cria normas que devem ser mais e outras que devem ser menos cumpridas. Assim como é obrigatório seguir o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, é igualmente obrigatório cumprir a prática docente de trezentas horas e a Portaria da Secretaria Municipal de Educação que eventualmente disponha de métricas de sua competência. Existem os abusos, os erros, e há mecanismos no meio jurídico, que não cabe aqui explorar, adequados para isso, como ações para declarar que uma lei não segue o disposto na Constituição, invalidando-a. E aí entra a dinâmica de um Poder controlando outro, de modo que um não se torne dominante. As distorções da realidade, a judicialização da política e o inverso são tópicos atuais e alvo de excelentes trabalhos a respeito, como Assis (2012) e outros expõem em seus respeitáveis trabalhos.

A Constituição vigente, traz uma evolução e incremento da própria magnitude da responsabilidade estatal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Importante ponderar que a preocupação em relação à administração pública já é saliente no Decreto 200/1967, que dispõe sobre a Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa em um contexto permeado pela tentativa de superar a rigidez burocrática, com a descentralização funcional do poder administrativo (RABAIOLI, 2016) e caminha até a Emenda Constitucional nº19 de 1998, que alterando o artigo 37 da Constituição Federal, determina os princípios a serem seguidos pela administração pública, sendo que, antes mesmo da Emenda, já especifica consequências no chamado ato de improbidade administrativa em seu parágrafo quarto, bem como prevê a responsabilidade tanto às pessoas jurídicas de direito público quanto privado prestadoras de serviço público.

Ainda, a Constituição de 1988 é a mais ampla na abordagem dos temas educacionais. Têm-se os artigos 205 a 214, os artigos 60 e 61 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias e os arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI da Constituição. Vieira (2007) traça importante panorama da educação no contexto da Constituição de 1988:

Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma "Constituição Cidadã" que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, I).

Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III) (VIEIRA, 2007, p. 304).

Há uma especial inovação na Constituição de 1988, no campo da responsabilidade, posto que, pela primeira vez no texto Constitucional, aborda-se especificamente responsabilidade em educação, de maneira expressa:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (grifos nossos) (BRASIL, 1988).

O epígrafado parágrafo segundo do Artigo 208 da Constituição Federal de 1988 traz de maneira clara a possibilidade de responsabilização da autoridade competente no caso do não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público. Interessante ainda destaque ao próprio *caput* do Artigo 208, que dispõe que o dever do estado com a Educação será efetivado mediante as garantias dispostas nos incisos e parágrafos do artigo em comento. Assim, assume efetivamente o Estado ter um DEVER, a responsabilidade com condutas em educação.

Cabe destaque, ainda, ao fato do ensino obrigatório e gratuito ser direito público subjetivo previsto de maneira expressa na Constituição, o que reforça a especial importância que o legislador constituinte confere ao tema, abarcando especial preocupação com a exigibilidade dessa responsabilidade estatal. Aponta Duarte (2004):

A função de se prever de forma expressa na Constituição que um determinado direito é público subjetivo é afastar, definitivamente, interpretações minimalistas de que direitos sociais não podem ser acionáveis em juízo, nem gerar pretensões individuais. Trata-se de uma figura que vem reforçar o regime já existente, além de constituir uma baliza para a melhor compreensão dos direitos sociais, sob o prisma do seu potencial de efetividade (DUARTE, 2004, p. 117).

Ainda importante esclarecimento do que vem a ser esse direito público subjetivo disposto na Constituição que, nas linhas de Duarte (2004):

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo) (*Ibid*, p. 113).

Fundamental ainda a abordagem do direito objetivo e subjetivo, em que ganha destaque o disposto por Ferraz Júnior (2003):

A dicotomia [entre direito objetivo e subjetivo] pretende realçar que o direito é um fenômeno *objetivo*, que não *pertence* a ninguém socialmente, que é um *dado* cultural, composto de normas, instituições, mas que, do outro lado, é também um fenômeno *subjetivo*, no sentido de que faz, dos sujeitos, *titulares* de poderes, obrigações, faculdades, estabelecendo entre eles relações. Assim, quando falamos no *direito* das sucessões significamos algo objetivo, quando mencionamos o *direito* à sucessão de um herdeiro, mencionamos que algo *lhe* pertence. Para clarificar, lembramos que o inglês tem duas palavras diferentes para enunciar os dois termos: *law* (direito objetivo) e *right* (direito subjetivo) (FERRAZ JUNIOR, 2003, p. 145).

Torna-se claro que a Constituição expõe sobre uma responsabilidade do Estado, explicita a exigibilidade em juízo do direito à educação, pelo sujeito que, de alguma forma, verificar óbice ao exercício desse direito, sendo que os instrumentos para exigir o cumprimento da obrigação estatal serão dispostos no próximo subcapítulo.

De todo modo, não se pode deixar de ponderar as palavras de Assis (2012), que analisa o Direito à Educação com maior completude daquilo que se observa no cotidiano e denota a amplitude do Direito Público Subjetivo à Educação aqui em pauta:

O direito à educação em nosso país é, infelizmente, um direito duplamente limitado. A primeira limitação está no próprio texto legal, que não transforma toda a educação básica como direito público subjetivo, recorrendo ao corte etário e deixando coexistir artigos que flexibilizam a efetivação do direito no âmbito da Educação Infantil e do Ensino Médio.

A segunda limitação é referente à compreensão da extensão do direito, limitado à concessão de vagas sem a preocupação com a qualidade destas vagas, nem antes nem depois de determinada a matrícula (ASSIS, 2012, pp. 114-15).

Verifica-se que responsabilidade, quando se analisa o Direito à Educação com olhos mais apurados, ganha potencial de exigibilidade que adquire caracteres mais amplos e que são indissociáveis para o processo educacional. Afinal, de que adianta garantir, por si só, o direito a matrícula na escola, se não houver qualidade. E ainda, se a Educação é construída, como pode o legislador efetuar recorte etário, como sendo esta um produto passível de entrega obrigatória na idade definida em lei? São elementos que balizam os próprios estudos de responsabilidade na área.

Por fim, após a Constituição de 1988 no Brasil, no campo que aqui interessa observa-se em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 4 de maio de 2000), que surge como Lei Complementar em função da autorização Constitucional (Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988).

Resgata-se que esse breve resgate histórico-constitucional denota desde a Teoria da Irresponsabilidade do Estado até a fase mais Objetivista da Responsabilização estatal, disposta pela Constituição vigente, inclusive sendo os princípios dispostos no *caput* do Artigo 37 da CF/88 considerados princípios da Administração Pública.

Por sua vez, a discussão que delineou o direito administrativo é mais antiga e remonta o Caso Blanco²² que, conforme Cretela Júnior (1980, p. 28), delineou a teoria da responsabilidade civil do poder público e criou as balizas do próprio Direito Administrativo²³.

²² Sobre o Caso Blanco, Conforme Cretela Júnior (1980, p. 29), “no ano de 1873 a menina Agnès Blanco, ao cruzar os trilhos que cortavam rua movimentada da cidade francesa de Bordeaux, é colhida pelo vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, que transportava matéria-prima de um para outro edifício. A acidentada sofre graves lesões que culminam com a amputação das pernas. O pai da menor move, perante os tribunais judiciais, ação civil de indenização por perdas e danos contra o Prefeito do Departamento da Gironda, com o fundamento de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos ocasionados a terceiros, em decorrência da ação danosa de seus agentes (Código Civil francês, arts. 1382, 1383 e 1384)”.

²³ Nos liames do disposto por Cretela Júnior (1980, p. 29), “como na França existe o *contencioso administrativo*, ou seja, *justiça especializada que julga litígios entre Administração e administrado, em matéria administrativa*, foi suscitado o denominado *conflito de atribuição* – conflito negativo -, para que se decidisse o problema de competência: o conhecimento e a decisão caberiam ao Tribunal Judiciário comum ou ao Tribunal Administrativo? Em outras palavras, à Corte de Cassação ou ao Conselho de Estado? O Tribunal de Conflitos, colegiado paritário competente para tomar conhecimento e resolver os *conflitos de atribuição* suscitados, decidiu que a controvérsia

Soa coerente que o Estado também responda pelos danos causados a seus administrados, o que era balizado já nos casos citados, com conseqüente evolução para a ideia de que, muitas vezes, é possível individualizar a conduta, ou seja, o Estado causa dano a alguém por intermédio de um ou mais agentes a serviço do mesmo, de sorte que o dano não reparado dá margem ao livre arbítrio, à injustiça, e pode descaracterizar o Estado enquanto ente de tutela perante seus administrados.

Ademais, em 1965 a Lei 4.619, de 28/04/1965 (Ação Regressiva da União), já dispunha sobre a ação regressiva da União contra seus agentes.

Sobre reparação do dano no Código Civil brasileira, argui Leite (2018):

Inicialmente o Código Civil Brasileiro de 1916 encontrou a responsabilização civil limitada à reparação do dano material. De Page com base no Código Napoleônico e recuando aos trabalhos preparatórios apontou que o art. 1.382 abrangia com facilidade todos os gêneros de danos (o que inclui os chamados danos extrapatrimoniais). Evidentemente que o Código de Clóvis Bevilacqua no art. 159 se referia aos danos materiais, porém havia como sustentar o cabimento para a reparação do dano moral (art.76) (LEITE, 2018, p. 6).

Leite (2018) avança no dano extrapatrimonial mais especificamente o moral, cabendo aqui expor a distinção:

Distingue-se o dano material do dano moral pois o primeiro causa a diminuição no patrimônio ou ofende interesse econômico, já o dano moral se refere aos bens de ordem puramente moral como a honra, a liberdade, a profissão e o respeito aos mortos (LEITE, 2018, pp.6-7).

De especial marco no Ordenamento Jurídico nacional é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) que estabelece, dentre outros, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com atenção, conforme Costa e Costa Junior (2014), aos seguintes aspectos: Ação Planejada e Transparente, Prevenção de Riscos e Correção de Desvios que Afetem o Equilíbrio das Contas Públicas, Garantia de Equilíbrio nas Contas Públicas e Transparência. Desta monta, a Lei de Responsabilidade Fiscal já dispõe logo em exordial artigo:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

deveria ser resolvida pelo Tribunal Administrativo, ou seja, pelo Conselho de Estado, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente do funcionamento de um serviço público.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Pela via legislativa, o país estabelece preocupação com nuance de preponderante importância em qualquer orçamento, incluindo o doméstico: é preciso gastar no limite das possibilidades, é preciso usar o dinheiro público com responsabilidade.

Fausto Molina (2012) dispõe o caminho percorrido pela Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, desde a previsão constitucional para legislação do assunto até a efetiva sanção da respectiva lei:

1998 – a Constituição Federal prevê edição de Lei Complementar para fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil (art. 163).

1998 – junho – A Emenda Constitucional da Reforma Administrativa determina prazo de 6 meses para que o Executivo envie o projeto.

1998 – dezembro/abril – Executivo envia Anteprojeto de Lei ao Congresso; Consulta Pública na Internet: mais de 5.000 consultas ao homepage; Reuniões com segmentos da sociedade: consolida importância e necessidade do projeto e da mudança do regime; Autoridades estaduais e municipais: sem rejeição ao mérito, debate apenas sobre a forma; sugestões para tomar mais austeras as medidas (propostas sobre Poderes – diferenciar limites de pessoal, exigir informações, vincular à receita própria). Reconhecimento dos técnicos internacionais: experiência pioneira na abrangência do código de boas condutas fiscais.

1999 - abril - Executivo envia ao Congresso Projeto de Lei incorporando sugestões.

1999 - maio – Constituída Comissão Especial da Câmara para discutir o Projeto e iniciada as audiências públicas.

2000 – 25/ janeiro: aceita 30 emendas, foi aprovada na Câmara o texto da subemenda apresentado pelo Relator por 386 votos a 86.

2000 – abril – Senado aprova o texto com apenas com emendas de redação.

04 de maio de 2000: o Presidente sanciona a LRF (Lei Complementar 101, publicada no D.O.U. em 05/05/2000) (MOLINA, 2012, p.2).

Destaca-se ainda, que a inspiração da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira teve influência em experiências internacionais da União Europeia, dos Estados Unidos e da Nova Zelândia, com as seguintes características:

- a) Comunidade Econômica Europeia – Tratado de Maastricht e protocolos, estabilidade e emprego, padrões e mecanismos de ajustes fiscais, limites de déficit (3% do PIB) e dívida (60% do PIB), punições graduais aos Estados – membros;
- b) Estados Unidos: *Budget Enforcement Act* (1990) – O Congresso fixa metas fiscais plurianuais e limites de gastos orçamentários por função. Despesas obrigatórias e discriminárias são limitadas por mecanismos distintos: a legislação quer cria as despesas obrigatórias deve se ajustar aos limites (processo *lay as you pay*); as despesas discricionárias, também sujeitas a limites, estão submetidas a sequestro automático:

c) Nova Zelândia: *Fiscal Responsibility Act* (1994) – ênfase no controle social e transparência das estratégias e metas fiscais (aceita afastamentos temporários e justificados); declarações de responsabilidade da Fazenda e Tesouro (MOLINA, 2012, pp. 3-4).

Deve-se, discussão histórico-normativa acerca da disposição de responsabilidade nos marcos legais, lembrar do fetichismo jurídico, como se a Lei positivasse a realidade. Lembra Dugui (1921, *apud* MOLINA, 2012, p. 9):

A verdade é que a lei é a expressão, não de uma vontade geral, que não existe, não da vontade do Estado, que não existe também, mas da vontade de alguns homens que a votam. Na França a lei é a expressão de trezentos e cinquenta deputados e dos duzentos senadores, que formam a maioria habitual na Câmara e no Senado. Fora daí não há mais que ficções e fórmulas vãs DUGUI (1921, *apud* MOLINA, 2012, p. 9).

Neste campo particular, em resgate da Teoria Tridimensional do Direito, tem-se a perspectiva de que o aspecto valorativo carregue o ímpeto de aproximar a *mens legis* do *status quo*, quer seja, a vontade da Lei e o estado então vigente que deu origem a sua edição. Vem, com o propósito de aproximar Lei e Realidade, criando vínculos perante entes, pessoas, por intermédio da Responsabilidade.

A necessidade histórica da Responsabilidade pode ser comparada, em um raciocínio rascunhado, com a divisão de tarefas para que um trabalho em grupo tenha êxito. Partindo-se da necessidade, hipotética, de que uma carta chegue ao seu destinatário, é necessário que alguém ou órgão seja responsável pelo tratamento da recepção das cartas, outro alguém ou órgão seja responsável pelo transporte e finalmente sujeito ou instituição seja responsável pela recepção na cidade destinatária e entrega. Se não há atribuições, se não existe um mínimo de organização e responsabilidade na distribuição das tarefas, a perspectiva de extravio ou demora na entrega das cartas aumenta consideravelmente. Se é sabido que João é responsável pelo transporte das cartas, ele sabe que tem um dever a cumprir, sabe que a falha no cumprimento de sua atribuição afeta a distribuição da carta, e assim deve cumprir as diligências necessárias para tanto.

Assim como o médico é capacitado a uma cirurgia, e confia-se a ele um paciente, tem o médico a responsabilidade de empregar os meios e técnicas adequados com vistas ao resultado esperado. Antes da acepção jurídica, é preciso entender que a Responsabilidade possui relação direta com a própria concretude exitosa de procedimentos.

Neste ponto, importante ponderar que as políticas públicas, envolvendo seu planejamento e implementação, constituem o *corpus* que desencadeia uma série de interfaces,

atores, ações ou omissões, objeto do estudo sobre o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional.

Antes, porém, surge um parêntese necessário para a definição da própria política, tão importante no contexto do estudo do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional. Dispõe o Dicionário Escolar da Língua Portuguesa, para tratar do significado da palavra “Política”: “Ciência do governo dos povos; arte de dirigir as ações entre os Estados; princípios políticos; astúcia; artifício; civilidade; maneira hábil de agir” (BUENO, 1980, p. 884).

Ainda, na obra “O Dicionário de Política”, em cuja organização estão presentes Bobbio, Mateucci e Pasquino, extrai-se o conceito que segue de Política:

O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. Este tem sido tradicionalmente definido como ‘consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem’ (Hobbes) ou, analogamente, como ‘conjunto dos meios que permitem alcanças os efeitos desejados’ (Russell). Sendo um destes meios, além do domínio da natureza, o domínio sobre os outros homens... (BOBBIO *et al*, 2004, p.954).

Deste levantamento preliminar, verifica-se que a política envolve atividade humana ligada ao poder, governo, permeando os caracteres trazidos pelo Dicionário, como astúcia, maneira hábil de agir, estes especialmente atrelados à figura do agente político, sendo que ainda cabe especial destaque à abordagem disposta pelo Dicionário da Política, em que argui envolver o domínio sobre os outros homens, aqui envolvendo a política inserida no escopo de um Estado (que legitima e viabiliza o citado domínio).

De especial importância os apontamentos que consideram e diferenciam três dimensões da política. A dimensão institucional, ou *polity*, diz respeito à estrutura jurídica e institucional que balizam o sistema político-administrativo; a processual, ou *politics*, considera o processo político, que é alvo de grande ênfase no corrente estudo, em geral permeado por um tom conflituoso, no campo da imposição de objetivos, a conteúdos e métricas decisórias distributivas. Por fim, a dimensão material, ou *policy*, que trata da concretude, do conteúdo material que emerge do processo decisório político, à estrutura dos programas políticos, às nuances técnicas. (FREY, 2000).

Destaca-se, ainda, a abordagem de Aguilar Villanueva (1996), para quem estão presentes os seguintes componentes comuns na política, em levantamento a dicionários de ciência política, inserido no subcapítulo que trata da noção descritiva de política: o institucional, posto que a política emana de autoridade legalmente constituída e vincula a coletividade, o decisório, em que esclarece ser a política um conjunto-sequência de decisões em espectros

como: eleição de fins e meios, alcance largo ou curto, para situação determinada ou em decorrência a fatos, elencados como problemas e necessidades; e, finalmente o componente conduta, que remete a ação ou inação, em destacando que a política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão. (AGUILAR VILLANUEVA, 1996, p. 23).

Em efeito, fundamental destacar que aos componentes “conduta” e “decisório” da abordagem de Aguilar Villanueva (1996), alinham-se, aproximam-se caracteres trazidos pelo significado de política oriundo do socorro ao Dicionário Escolar da Língua Portuguesa, já que fazer ou não fazer no bojo de um de ações requer, sobremaneira, astúcia, habilidade de ação, destacando-se, ainda, o componente “institucional”, que traz o aspecto da legitimação, que se alinha ao aspecto do domínio sobre os outros homens, disposto por Bobbio *et al* (2004), visto a autoridade formal ser coletivamente vinculante.

Cabe, ainda, destacar o conceito do curso de ação em duplo sentido, que tangencia o aspecto do planejado para a política, de um lado, e o que efetivamente acontece, de outro, além da influência dos atores políticos e sociais, em uma abordagem mais dilatada do processo da política. Assim, esclarece Aguilar Villanueva (1996):

Una política no es solo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.

En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.

(...) Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (AGUILAR VILLANUEVA, 1996, pp. 25-26).²⁴

Dessa forma, a política não é processo mecânico, não apenas decisão em sentido linear, como aquela em que é individualizável a responsabilização via improbidade administrativa, pela relação direta causa e efeito entre conduta do agente público e ato lesivo ao bem público, mas sim um curso de ação em via de mão dupla, que em um sentido tem-se o projetado e, em outro, o efetivamente seguido. É necessário ponderar que, ao contrário de um dispositivo mandamental de lei, a política pública depende de um emaranhado de fatores em

²⁴ Dispõe Aguilar Villanueva (1996), em tradução livre: Uma política não é apenas uma decisão (por exemplo, a decisão de não agir). É, antes de tudo, ação, um conjunto de ações. Com efeito, uma política é em um duplo sentido, um curso de ação: é o curso deliberadamente projetado de ação e o curso de ação realmente seguido. Não só o que o governo diz e quer fazer. Ele também disse que realmente faz e realiza, por si mesmo ou em interação com atores políticos e sociais, além de suas intenções. (...) Suposta sua institucionalidade, a política é, em suma: a) o desenho de uma ação coletiva intencional, b) o curso que efetivamente toma a ação como resultado das muitas decisões e interações que comporta e, conseqüentemente, c) Os fatos reais que a ação coletiva produz.

constante interação, que suplantam as diretrizes iniciais de sua intencionalidade, e que afetam diretamente seu resultado final.

Ademais, fator preponderante em política pública que se olvide sucesso é o planejamento, envolvendo as fases de formulação da política pública, que será abordado com mais detalhamento em capítulo subsequente. Aqui, importante ponderar que o estágio da formulação da *policy-making*²⁵ pode ser dividida em quatro fases, que são: apreciação, diálogo, formulação e consolidação (HOWLETT *et al*, 2013, p. 124). E esclarece:

Na fase da **apreciação**, se identificam e consideram os dados e a evidência. Esses podem tomar a forma de relatórios de pesquisa, depoimentos de *experts*, informações das partes interessadas, ou consulta pública sobre o problema político que tenha sido identificado. Aqui o governo tanto gera quanto recebe informações sobre os problemas políticos e suas soluções.

A fase do **diálogo** procura facilitar a comunicação entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções potenciais. (...) As consultas formais e as audiências públicas tendem a privilegiar a informação especializada e frustrar os novos participantes, ao passo que técnicas envolvendo os participantes de organizações e os pontos de vista menos estabelecidos podem trazer mais energia e entusiasmo ao diálogo sobre as opções política (HOWLETT *et al*, 2013, p. 124).

Importante esclarecer que se trata de um processo de construção, que na fase de apreciação é realizada uma espécie de garimpo de nuances do problema e de potenciais respostas ou caminhos. A etapa do diálogo, cabe um parêntese, encontra especial guarida em especial no capítulo subsequente desta investigação, que passa pela identificação dos variados caracteres dos grupos até aqui envolvidos, que contribuem com debates, apresentações, discussões, identificando os anseios subjacentes à formulação da política.

Na sequência das etapas da *policy-making*, tem-se a formulação e consolidação. A esse respeito esclarece Howlett *et al* (2013):

²⁵ Sobre *policy-making*: El *policy-making* implica toda una serie de actividades, más o menos relacionadas, y no es la simple decisión, singular y discreta que se toma en la calle Downing, en Westminster, en la Casa Blanca, en Washington. Em este sentido, significa muchos más que *decision-making*, por cuanto con este término suele entenderse sólo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención... Las interacciones y los ajustes continuos que comporta el *policy-making* hacen que éste sea correctamente descrito como proceso más que como una acción única, decidida de una vez por todas. ROSE (*apud* AGUILAR VILLANUEVA, 1996, p. 27). Em tradução livre: A *policy-making* implica toda uma série de atividades, mais ou menos relacionadas, e não é a decisão simples, singular e discreta feita em Downing Street, em Westminster, na Casa Branca, em Washington. Nesse sentido, significa muito mais do *decision-making*, uma vez que esse termo tende a ser entendido apenas pela análise das intenções dos responsáveis pela elaboração da política até o momento em que decidem pela ação governamental vinculante. As consequências da decisão não são então objeto de atenção... As interações e os ajustes contínuos que implicam a *policy-making* fazem com que este seja corretamente descrito como um processo e não como uma única ação, decidida de uma vez por todas.

(...) a fase propriamente denominada **formulação** vê os funcionários públicos sopesando a evidência em relação às várias opções políticas e esboçando alguma forma de proposta que identifique, entre algumas dessas opções, qual delas, em particular, avançará para o estágio da ratificação. Esse *feedback* pode assumir a forma de projeto de lei ou de regulamentações, ou poderia identificar o quadro de referência para que os atores políticos públicos e privados negociem um plano mais específico de ação (HOWLETT *et al*, 2013, p. 125).

A etapa da formulação, de grande importância no contexto do Projeto de Lei em estudo, passa por estágios como a propositura do Projeto pela Profa. Raquel Teixeira, em 2006, e passa por uma sequência de negociações de variados atores que pode, em certa monta, ser identificado no próprio histórico de tramitação do projeto. Por fim, cabe a abordagem da fase consolidação:

A elaboração de recomendações sobre as opções políticas a serem seguidas irá muitas vezes provocar discordância entre aqueles que viram suas estratégias e instrumentos preferidos deixados de lado durante a formulação. Essas objeções podem ser abordadas na fase da **consolidação**, quando os atores políticos têm oportunidade de *feedback* mais ou menos formal sobre a opção ou opções recomendadas. Alguns atores que defendiam opções alternativas podem ceder e participar do consenso (...) outros atores políticos irão registrar sua discordância continuada das opções políticas específicas, na expectativa de alavancar desenvolvimentos futuros fora do consenso que surgiu sobre o que se deverá fazer (HOWLETT *et al*, 2013, p. 125).

Nessa esteira, ao abordar o fato de que “as limitações que levam os *policy-makers*²⁶ a rejeitar certos tipos de opções não precisam se fundamentar em fatos”, conforme Merton (*apud* HOWLETT *et al*, 2013, p.125), remete à nuance de que a política envolve uma série de decisões envolvendo fazer ou não fazer, que no conjunto comporão o curso de ação da política. Aguilar Villanueva (1996). E essas decisões carregam um contexto político, cenários em que muitas vezes as decisões não possuem embasamento em fatos. Em um contexto exemplificativo, pode-se citar que determinada obstrução a um projeto de lei está relacionada à não aprovação de outro, que podem inclusive não ter relação, mas que influenciam na arena política.

²⁶ Em relação à definição de *policy-maker*, o pesquisador destaca a construção extraída de artigo do jornal “The Guardian”: “Policy maker” is at least as broad a term as “researcher”. It includes civil servants ranging from senior to junior, generalist to specialist, and to those in connected agencies and regional government; it includes politicians in government and opposition, in the Commons and the Lords; and then there are all the people who might not directly make the decisions, but as advisers can strongly influence them. (TYLER, 2013). Em tradução livre: “Policy maker” é pelo menos um termo tão amplo quanto “pesquisador”. Inclui funcionários públicos que vão de seniores a juniores, generalistas a especialistas, e àqueles em agências conectadas e governos regionais; inclui políticos no governo e na oposição, na Câmara dos Comuns e nos Lordes; e então há todas as pessoas que podem não tomar as decisões diretamente, mas como conselheiros podem influenciá-las fortemente.

De todo modo, quando na justificação do Projeto de Lei 7.420/2006, a autora expõe que, com a implementação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, espera-se que resulte em políticas públicas alinhadas com a qualidade, com o efetivo acesso do brasileiro ao saber e ao incremento do nível geral de estudos da população ao longo do tempo (BRASIL, 2006), é fundamental que tenhamos ciência, não apenas da via de mão dupla em relação àquilo que se planeja e que efetivamente é implementado, do próprio ciclo da política pública, bem sintetizado por Aguilar (2013):

(...) (a) uma situação problemática determinada, para cuja modificação, no sentido desejado, (b) a escolha e o trânsito por uma determinada orientação, rumo ou curso de ação, (c) que produz resultados, mais ou menos semelhantes ou diferentes dos desejados e que, em consequência, obriga a uma (d) revisão (ou não) da orientação, do rumo ou curso de ação escolhido (AGUILAR, 2013, p. 74).

Ainda, a política pública, aqui em seu recorte educacional, é pautada por alto grau de dinamicidade e por uma pluralidade de atores e entes que, de algum modo, exercem influência, o que deve permear os estudos que consideram uma legislação de responsabilidade sobre ela. Aguilar (2013) vai além da matriz clássica do ciclo da política e desenvolve uma proposta de análise satisfatória de políticas públicas e, sob a égide da política pública a partir do Estado como eixo de estudo, cria o vetor de intenção política, pautado por abrangência, direção e sentido²⁷ (AGUILAR, 2013, pp. 74-75). Ainda, em uma análise que merece especial destaque considerando perspectiva abordada neste estudo de responsabilização no contexto de políticas públicas, adverte o autor:

Estudar políticas públicas educacionais, considerando o seu vetor de intenção a partir da abrangência, orientação e sentido, como *condicionados* pela globalização econômica, requer uma análise que estabeleça todas as conexões e significados possíveis, vinculados à produção de efeitos regionais e locais (AGUILAR, 2013, p. 167).

E a produção dos efeitos regionais e locais tem especial destaque quando se aborda uma Lei de Responsabilidade Educacional, para que não se incorra no erro de, indiretamente, avaliar, no ímpeto de uma lei que aproxime planejamento da realidade, janelas implícitas, mas

²⁷ Destaca Aguilar ao esclarecer o vetor de intenção política (2013) “As relações entre Estado e política nos parecem centrais porque, quando pensamos em *políticas públicas*, o fazemos em relação à ação do Estado que elabora e implementa as suas políticas como um *vetor de intencionalidade* (com tamanho, direção e orientação), ‘*se movendo em direção a...*’, agindo e, dessa maneira, nos aproximamos do exemplo da *política como o Estado em ação*, citada por Jobert e Muller (1987)” (AGUILAR, 2013, p. 73).

latentes, que submetam a educação a uma ordem econômica de standardização dos sistemas educativos.

Cabe salientar que compõe eixo balizador deste estudo a análise do ciclo da política, na seara educacional, com o objetivo corroborar em aspectos elucidativos do que propõe o corrente estudo, iluminando as nuances políticas, econômicas e sociais que tangenciam uma Lei de Responsabilidade Educacional.

Ainda, é preciso clarificar a discussão sobre Responsabilidade e seu significado no âmbito da concretude em política pública educacional: Por um lado, se há uma tarefa a cumprir e ninguém ou nenhum órgão é responsável por ela, a ninguém, em tese, cabe o dever de cumpri-la. Por outro, fundamental elucidar discutir os limites dessa Responsabilidade no bojo do Projeto de Lei em evidência na pesquisa, tratando da minimização de seus riscos, considerando que ela não pode implicar em açoite, instrumento para enfraquecer pessoas, mas fundamentalmente visualizá-lo como guia, mecanismo indicador do que fazer ou não fazer, especialmente no trato com a coisa pública, visando o bem comum.

1.3 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E GARANTIAS EM EDUCAÇÃO NO QUE TANGE À RESPONSABILIDADE

Inicialmente, destaca-se que não intenta este subcapítulo esgotar o tema, tampouco constituir-se em doutrina, mas visa adotar a cautela necessária a uma pesquisa que tangencia o Direito, mas tem como objeto a Educação, dirigida em especial a pesquisadores desta última área, não obstante intente ser de importância aos pesquisadores do mundo jurídico.

Pois bem. No âmbito do Estado Democrático de Direito, sabe-se da existência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Abordou-se, oportunamente, a importância dessa tripartição dos poderes, que ocorre por diversas razões, dentre as quais evitar a concentração de poder. Ainda, que tais poderes têm competências distintas. Grosso modo, o Poder Executivo coloca em prática o que é permitido por lei e gere o estado, o Poder Legislativo elabora as leis e o poder judiciário dirime os conflitos, julga tudo aquilo que corre à margem da lei e na forma da lei.

No campo educacional, dispõe sobre o tema a Constituição Federal, leis ordinárias, sendo a principal delas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96) e diversos outros documentos legais que norteiam e disciplinam a Educação.

Mas e se o Direito de acesso à Educação é violado? E se a escola nega matrícula no Ensino Fundamental? E se o ensino é de péssima qualidade? São questões que permeiam a vida de pais e alunos, e que trazem a carga de responsabilidade do Estado, de seus agentes públicos, em relação ao que deveria ocorrer: o sistema educacional não deve negar matrícula no ensino fundamental e o ensino não deve ser de péssima qualidade. Pois bem, estamos no campo do dever-ser. Não deve ser negada a matrícula no ensino fundamental, mas os pais também não podem obrigar o poder público a agir “com as próprias mãos”. Nesse campo, importante a ponderação de Joaquim (2009):

Na prática e ação do Direito Educacional, caso esgotado todas as etapas ou procedimentos preventivos de aconselhamento, orientação, conciliação e acordo e não obtendo êxito, cabe ao Poder Judiciário (Estado-juiz), apreciar em última instância a lesão ou ameaça a direito (art. 5º XXXV da CF). Para tanto, temos mecanismos judiciais a serviço do Direito Educacional, que devem ser acionados por meio de instrumentos processuais (...)

É oportuno destacar ação de rito sumário prevista na Lei 9.394/96, os remédios constitucionais, como uma espécie de ação judicial, que visa proteger, também, os direitos públicos subjetivos educacionais (Mandado de segurança individual, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação civil pública).²⁸

Contudo, tudo depende do acesso à justiça. Não resta dúvida da existência de uma relação entre o acesso à educação e o acesso à justiça, até porque ambos são direitos e garantias constitucionais, mas um baixo nível de educação dificulta o exercício da cidadania junto ao Poder Judiciário (JOAQUIM, 2009, p. 244).

E ao tratar do “como agir” nas hipóteses em que o Estado não cumpre suas obrigações perante a educação, cabe abordagem de alguns conceitos que brotam na esfera jurídica e irrigam instrumentalmente a educação.

Deve-se esclarecer que, conforme preconiza a Constituição de 1988, todo indivíduo é titular de direitos. O artigo 5º da Constituição elenca uma série de direitos e garantias individuais, com setenta e oito incisos, o que evidencia grande preocupação do legislador constituinte com a proteção do indivíduo. De toda sorte, há direitos que vão além do espectro

²⁸ Mandado de Injunção, considerando o contexto educacional, pode ser entendido como “Instrumento Judicial de Proteção e garantia, colocado à disposição do aluno-cidadão ou responsável. (...) Pode ser utilizado na ausência de norma reguladora, para ser aplicada quando os direitos fundamentais de uma pessoa for ameaçado ou violado” (JOAQUIM, 2009, p. 253). As figuras do Mandado de Segurança Coletivo e Ação Civil Pública são objeto de abordagem conceitual neste subcapítulo.

eminentemente individual. Em sentido amplo, tais direitos são denominados direitos coletivos (BRASIL, 2013).

Os direitos coletivos são previstos constitucionalmente. O Direito à Saúde, Direito ao Trabalho bem como Direito à Educação são expressamente previstos no Artigo 6º da Constituição, inserida no capítulo que trata dos Direitos Sociais.

Ocorre que há “situações em que o direito coletivo não é respeitado, muitas pessoas são prejudicadas e o Ministério Público²⁹ tem o dever de agir em defesa desse direito, ainda que o violador seja o próprio Poder Público” (BRASIL, 2013).

Aqui importante breve recorte para a os tipos de Direitos, já abordada em detalhes, de José Murilo de Carvalho (2008), que são os Direitos Cíveis, políticos e sociais. E que a sedimentação da conquista de cada um desses direitos, nessa ordem, reveste-se de uma sequência lógica de sedimentação. Primeiramente necessário direito de ir e vir, para que se possa exercer o direito de participação nas decisões políticas do país e, finalmente, com os dois primeiros direitos consolidados, exercer o direito à saúde, à educação, condições viabilizadas pelo fato do indivíduo ser livre e poder se organizar politicamente.

No Brasil, a inversão dessa rota de conquista dos direitos exerce grande influência até hoje em sua própria exigibilidade. O cidadão muitas vezes não tem ciência, de que pode exigir do Estado o cumprimento do Direito à Saúde, mas não que isso signifique a desídia do brasileiro, em hipótese alguma, mas sabe-se que a chamada cidadania concedida por Carvalho (2008), em que os Direitos Sociais vieram na frente, especialmente com a Era Vargas, ao passo que tem suas nuances de proficuidade, também revela interesse de controle do Estado. Esse parêntese é necessário para salientar a importância do Ministério Público na defesa dos Direitos Coletivos, enquanto legitimado constitucionalmente para tanto.

E no campo da abordagem dos Direitos Coletivos, tem-se que estes, “em sentido amplo, dividem-se em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos” (BRASIL, 2013). O que é previsto na Lei 8078/90, como segue:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

²⁹ Sobre Ministério Público, dispõe a Constituição de 1988, em seu “Art. 127: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (BRASIL, 2013).

Assim, em relação aos **direitos difusos**, cabe esclarecer que “seus titulares são indeterminados e indetermináveis. (...) atingem alguém em particular e, simultaneamente, a todos”. (BRASIL, 2013). Aí entra o Direito à Educação. Todos os indivíduos são titulares desse direito, conforme prevê o artigo 205 de nossa Constituição Federal: “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, Art. 205).

Já na seara dos **direitos coletivos em sentido estrito**, pode-se afirmar que são “direitos de grupo, categoria ou classe de pessoas. É possível determinar quem são os titulares de direitos coletivos em sentido estrito, pois existe uma relação jurídica entre as pessoas atingidas por sua violação ou entre estas e o violador do direito”. (BRASIL, 2013).

Em rol exemplificativo de direito coletivo em sentido estrito na seara educacional, tem-se o direito do professor da educação básica à aposentadoria com tempo diferenciado de contribuição, nos termos da lei. Ainda, exemplifica-se com o direito dos alunos de determinada faculdade de receber serviços educacionais de qualidade.

Por fim, no que diz respeito aos **direitos individuais homogêneos**, são os que “decorrem de uma origem comum (...) Vale dizer que derivam de relação jurídica idêntica” (VIANA, 2010, p. 5). Complementa de maneira precisa o Portal dos Direitos Coletivos do Conselho Nacional do Ministério Público (2013), que os direitos individuais homogêneos são:

(...) direitos individuais que recebem proteção coletiva no propósito de otimizar o acesso à Justiça e a economia processual. Dizem respeito a pessoas determinadas cujos direitos são ligados por um evento que tenha origem comum (BRASIL, 2013).

Cabe ainda esclarecer que sobre os direitos individuais homogêneos, em que pesem ter como titulares diversas pessoas, o que compete a cada indivíduo é determinado, como no caso do salário dos trabalhadores. São resultantes da mesma origem, quer seja, o vínculo empregatício, mas o salário é individualizável (VIANA, 2010, p. 7); o que compete a cada empregado pode ser convencionado, desde que não fira a legislação. Nesse campo, o direito do trabalhador na educação receber seu salário pode ser utilizado como direito individual

homogêneo. Pontua-se aqui que, “ao contrário dos direitos difusos e coletivos, os direitos individuais homogêneos são divisíveis e seus titulares são determinados” (VIANA, 2010, p. 5).

Postos os direitos, passa-se aos instrumentos que garantem sua exigibilidade. “Os direitos coletivos podem ser defendidos em juízo por meio de ação civil pública ou coletiva. (CNMP, 2013). Destacam-se: Inquérito Civil Público, Termo de Ajustamento de Conduta, a ação civil pública, ação civil coletiva, ação popular e mandado de segurança coletivo.

Sobre a definição de **inquérito civil público**, bem pontua o Portal de Direitos Coletivos do Conselho Nacional do Ministério Público:

(...) é um procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público para descobrir se um direito coletivo foi violado. Para tanto, o membro do Ministério Público pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos para firmar seu convencimento, conforme o § 1º do art. 8º da Lei 7347/85 (BRASIL, 2013).

Dessa forma, o Ministério Público tem legitimidade para apurar, por exemplo, denúncias de violações a direitos coletivos, colher elementos de prova, ouvir pessoas para estabelecer seu convencimento a respeito do fato. Figura de importante valor com vistas a reparar com mais celeridade um eventual dano coletivo é o **termo de ajustamento de conduta**, que “é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo (...) tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial” (CNMP, 2013). A esse respeito, existem vários TAC (Termos de Ajustamento de Conduta) na seara educacional, enquanto direito coletivo. Pode-se elencar, em caráter exemplificativo, o TAC entre vinte e sete municípios gaúchos e o Ministério Público do Rio Grande do Sul com vistas a oferta de educação infantil, conforme informa o próprio sítio desta instituição:

Vinte e um Municípios de diversas regiões do Estado assinaram nesta quarta-feira, 27, Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para garantir a educação infantil nos termos previstos no Plano Nacional de Educação e na Constituição Federal. Com o documento, os gestores públicos se comprometeram a adotar as providências necessárias para atenderem, no mínimo, 50% da população de zero a três anos em creche, e a 100% da população de quatro a cinco anos em pré-escola.

Os TACs foram firmados entre a Promotoria de Justiça Regional da Educação de Passo Fundo e os Municípios de Alpestre, Barão do Cotegeipe, Camargo, Coqueiros do Sul, Cristal do Sul, Erechim, Estação, Floriano Peixoto, Ibirapuitã, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Lajeado do Bugre, Montauri, Nova Boa Vista, Pinhal, Planalto, Santo Antônio do Palma, São João da Urtiga, Serafina Corrêa e Severiano de Almeida.

O ato de assinatura foi realizado em frente ao Colégio Estadual Joaquim Fagundes dos Reis, em Passo Fundo, com a presença do ônibus do projeto “MP na Estrada” (BRASIL, 2013).

Em relação aos meios judiciais para garantia ou reparação dos direitos coletivos, inicia-se pela **ação civil pública**, que é prevista na Constituição Federal e na Lei nº 7.347/1985, sendo:

(...) ação que visa proteger a coletividade, responsabilizando o infrator por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse, bem como a direito difuso ou coletivo (BRASIL, 2012).

Como exemplo, foi objeto de ação civil pública suposta ilegalidade no corte etário para matrícula no ensino básico que, em sede de recurso especial³⁰, resultou na ementa que segue:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDUCAÇÃO. INGRESSO NO PRIMEIRO ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL. CORTE ETÁRIO. RESOLUÇÕES Nº 01/2010 E Nº 06/2010 – CNE/CEB. LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREJUDICADO. 1. As resoluções nº 01/2010 e nº 06/2010, ambas emanadas da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), ao estabelecerem corte etário para ingresso de crianças na primeira série do ensino fundamental (6 anos completos até 31 de março do correspondente ano letivo), não incorreram em contexto de ilegalidade, encontrando, ao invés, respaldo na conjugada exegese dos arts. 29 e 32 da Lei. nº 9.394/96 (LDB). 2. Não é dado ao judiciário, como pretendido na ação civil pública movida pelo *Parquet*, substituir-se às autoridades públicas de educação para fixar ou suprimir requisitos para o ingresso de crianças no ensino fundamental, quando os atos normativos de regência não revelem traços de ilegalidade, abusividade ou ilegitimidade. 3. Recurso especial da União provido, restando prejudicado aquele interposto pelo Ministério Público Federal. (STJ – RE: 1.412.704 – PE - 2013/0352957-0. Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento: 16/12/2014, 1ª Turma. Data de Publicação no DJe: 19/12/2014.

Verifica-se, no caso concreto, intenção do Ministério Público Federal em permitir que a matrícula no ensino federal fosse permitida a crianças com idade inferior à disposta no item 1 da ementa, com posicionamento contrário da União, sendo que o Superior Tribunal de Justiça deu razão à União, conforme se verifica no item 3 da ementa. Cabível a ação civil pública porque pretendeu o Ministério Público um direito coletivo, ou seja, algo que poderia o direito de todas as crianças a se matricularem no ensino fundamental, modificando-se o corte etário.

³⁰ Recurso especial é previsto no Art. 105, III da Constituição Federal é “destinado ao Superior Tribunal de Justiça (...) contra decisões proferidas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe seja atribuído outro tribunal” (VIANA, 2010, p. 89).

Ainda no campo da ação civil pública não se pode deixar de mencionar o Projeto de Lei 8.039/2010, que visa disciplinar a chamada “ação civil pública de responsabilidade educacional” que traz, em sua justificção, que o objetivo da modalidade de ação proposta no Projeto é: “introduzir (...) ação civil pública fundada na responsabilidade educacional, tendo por objeto cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer visando à melhoria da qualidade da educação básica pública”. (BRASIL, 2010). Importante salientar que este projeto foi apensado ao PL 247/2007 que, por sua vez, foi apensado ao PL 7420/2006, o projeto motor desta investigação.

Já a **ação popular** é prevista na Constituição Federal, em seu art. 5º, LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL, 1988). Tem regulamentação prescrita na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Aqui cabe um parêntese para elucidar que, considerando a lei que regulamenta a ação popular ser anterior à Constituição de 1988, deve-se atentar ao fato de que permanecem válidos os artigos da Lei que não contrariem a Constituição, no contexto da hierarquia das Leis.

Em caráter exemplificativo de ação popular, cabe destacar a recente notícia de que vereadora de Aracaju interpôs a ação em comento contra processo seletivo simplificado da Secretaria Municipal de Educação de Aracaju, alegando que o edital não respeitou os princípios da moralidade, publicidade e eficiência, dispostos na Constituição Federal, especialmente pelo fato de que o edital foi publicado em um determinado dia, com prazo de inscrição iniciando nessa mesma data e encerrando dois dias depois. (NE NOTÍCIAS, 2018). A assertiva a seguir confere especial ligação entre o exemplo citado e o esboço conceitual da ação popular em Bastos (1998): “dá-se, na verdade, a consagração de um direito político, de matiz nitidamente democrático, à ajuda do qual o cidadão ascende à condição de controlador da legalidade administrativa” (BASTOS, 1998, p. 246).

Ainda, a **ação civil coletiva** é o “direito processual outorgado ao Ministério Público, dentre outras instituições, que visa garantir a tutela dos direitos individuais homogêneos” (VIANA, 2010). Esse tipo de ação é cabível, por exemplo, quando um grupo de professores de uma universidade deixa de receber salário.

Por fim, o **mandado de segurança coletivo** é decorrente de “ação impetrada por Pessoas Jurídicas de Direito Público ou de Direito Privado em nome de seus

membros ou associados” (ALBUQUERQUE, 2002). Sobre esse instrumento jurídico, relevante a contribuição de Joaquim (2009):

É “remédio constitucional, com natureza de ação civil, que tem a finalidade de anulação de todo e qualquer ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. No caso, da autoridade desviar da finalidade de praticar de algum modo um ato ilegal ou abusivo, que cause ameaça ou efetiva violação a direito líquido e certo do titular de direito” (JOAQUIM, 2009, p. 252).

A lei 12.016, de 7 de agosto de 2009 veio disciplinar o mandado de segurança coletivo, dispondo da seguinte maneira:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante (BRASIL, 2009).

Assim, um sindicato, por exemplo, pode ingressar com mandado de segurança coletivo para garantir a professores determinado direito, como o acúmulo de cargos. Nesse sentido postulou o Sindicato dos Funcionários Públicos de Diadema, ao impetrar mandado de segurança coletivo contra a secretaria de educação de Diadema, já que organizações administrativas desta fizeram com que, em tese, professores da educação básica especial de Diadema tivessem o direito ao acúmulo de cargos de professores cerceado. (SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS PUBLICOS DE DIADEMA, 2013).

Em que pese todas as ferramentas legais com vistas à conferência de efetividade dos direitos coletivos, abordadas nos parágrafos precedentes, deve-se pontuar que, ao tratar do acesso à justiça, é perceptível o vício que se forma na própria exigibilidade educacional. Quanto menor o grau de instrução, mais improvável que o cidadão saiba de seus direitos e os exija quando preciso.

Verifica-se, portanto, a responsabilidade que o Estado tem quando o assunto é educação. A cidadania é tolhida quando o nível educacional compromete seu exercício. E não

é necessário ir muito longe para exemplificar. Uma pessoa enferma, portadora de SIDA (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida), que não sabe ler, escrever, não tem acesso à informação, dificilmente descobrirá, se não pela dependência de outras pessoas, que o Estado dispõe de um programa gratuito para o tratamento da enfermidade. No campo preventivo em saúde, a pessoa sem um nível básico de escolaridade dificilmente terá acesso à informação sobre importância das vacinas, do uso de preservativos, da importância de se exercitar. Logo, negar a Educação é negar a Cidadania, privar o sujeito de seus Direitos Cívicos, Políticos e Sociais. Santos (1996) expõe:

A discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que, para além das condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes do processo de socialização e da interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar. [...] Estudos, também, revelaram que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem, e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também sociais e culturais (SANTOS, 1996, p. 167).

Ainda, os meios para que se garanta educação, para a responsabilização estatal também são objeto de estudos e há grandes controvérsias, vez que a relação não é um simples contrato comercial, em que as obrigações são facilmente delineáveis e as condutas passíveis de responsabilização facilmente individualizáveis.

Por exemplo, há demandas judiciais que pleiteiam matrícula em creche. É possível que, com uma enxurrada de ações nesse sentido em determinada localidade, para não responder por improbidade e até crime de desobediência o diretor da unidade efetue as matrículas, abarrotando a sala de alunos. Não seria melhor se a municipalidade fosse demandada para que, em determinado período de tempo, alocasse verbas para suprir creches na região?

Outro aspecto que ganha pauta nos últimos anos é a judicialização da política. Especialmente após a Constituição de 1988 verifica-se uma maior e crescente interferência do Poder Judiciário com vistas à efetividade nas políticas em educação, fenômeno designado como “judicialização da educação” (CURY; FERREIRA, 2009).

Não está em pauta, neste estudo, análise do *quantum* de interferência da justiça na política pública, mas é de salutar importância tomar nota desse processo. “Nesse contexto, o estado torna-se coautor das políticas públicas”, conforme Barboza; Kozicki (*apud* PINTO; SCAFF, 2016, p. 450). E completa: “O STF³¹ surge como um dos principais atores desse

³¹ STF: Supremo Tribunal Federal.

processo que tem na declaração judicial da garantia dos direitos sociais o seu maior instrumento – e muitas vezes o único”, nas linhas de Pinto e Scaff (2016, p. 450).

De todo modo, aponta um antigo ditado: a diferença entre o remédio e o veneno é a dose, de forma que a judicialização da educação é importante indicador não da plausibilidade de demanda na seara educacional como também informa pontos falhos e aspectos que a lei ou aplicação dela precisam evoluir.

A abordagem sobre a Lei de Responsabilidade Educacional permeia, dentre as nuances de estudo, a existência de instrumento que garanta a possibilidade de demanda judicial para que o Estado cumpra o dever de educação em seu sentido mais alargado, envolvendo não só acesso, mas também a qualidade, em rol exemplificativo. Também intenta coibir a malversação da aplicação dos recursos públicos em educação, dentre outros pontos. É instrumento que, via responsabilidade, intenta conferir proteção e garantias em educação. E a tramitação desse projeto, a formação da agenda política e a análise sob a ótica das categorias de qualidade e trabalho são objeto de especial análise nesta pesquisa, que visa lançar luz sobre os destinatários de uma Lei de Responsabilidade Educacional.

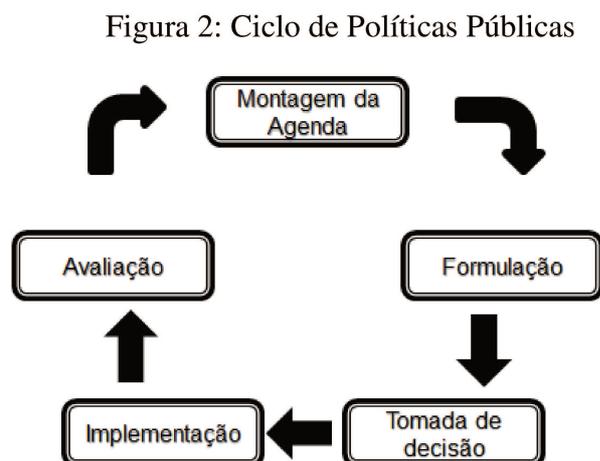
2 O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

2.1 PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA

A importância dessa temática é vital, vez que o fato do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional entrar na pauta e sua duração temporal são decorrentes do complexo processo do ciclo da política, anteriormente abordado, que passa pela formação da agenda de políticas públicas.

Não se trata de um processo linear, em que necessariamente os problemas da sociedade surgem e o governo os aborda por intermédio de política pública, inserindo-os na agenda. Cabe, antes, ressaltar, que ao abordar o processo de formação da agenda, deve-se ter em mente que ele pode perpassar o executivo, o legislativo e por vezes o próprio judiciário. Eis que emerge a questão: quais os critérios de escolha para que dada questão entre na pauta de discussão do governo? Por que determinado assunto, considerado de extrema importância, perde espaço para discussões, por exemplo, da própria estrutura do órgão governamental que, não raras vezes, ganha importância maior que questões atinentes a segurança, saúde e educação?

Para discussão da agenda de política pública, necessário, inicialmente, esclarecer sua posição no Ciclo de Políticas Públicas, conforme representação gráfica proposta por Secchi (2010):



Fonte: (HOWLETT *et al*, 2013)

Verifica-se, pela análise do gráfico, que a “Montagem da Agenda” é etapa iniciadora e que é sucedida pela “formulação de políticas públicas”, que dá sequência à “tomada de decisão”, seguida da “implementação” e “avaliação” que, em função desta última, pode dar sequência a uma nova montagem da agenda.

Ressalta-se, porém, que no campo prático nem sempre o ciclo das políticas públicas é seguido. Especialmente tramitando em seara que envolve uma série de forças políticas heterogêneas em sentido e poder de iniciativa, em que grupos de pressão e forças exógenas ao próprio problema são basilares na condução da Agenda.

Assim, salienta-se que a formação ou montagem da agenda provém de um rol de temas ou questões que em determinada ocasião são objetos de detida atenção, que envolve as autoridades governamentais e pessoas que não compõem a estrutura de poder governamental, embora fortemente ligadas às autoridades (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 222).

No espeque conceitual de agenda, destaca-se o disposto por Cobb e Elder (1971, *apud* CAPELLA, 2018, p. 28), entendida como abordagem de questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político, no bojo de um conjunto de discussões políticas.

A composição de uma agenda fundamentalmente envolve escolhas, nem sempre lineares, conexas e coesas no objeto em pauta (embora quase sempre pautadas de extrema coerência no campo das articulações e interesses políticos, por vezes quase imperceptíveis ao observador) cujas abordagens são tratadas na sequência, envolvendo entrada de um problema na agenda, os tipos de agenda, elementos de bloqueio e agendas paralelas, em rol exemplificativo.

Acerca dos tipos de agenda, Cobb e Elder (1971, *apud* CAPELLA, 2018, p. 28) trazem dois grandes tipos: a *sistêmica* e a *governamental*. Na agenda sistêmica, conforme os autores, as questões se manifestam ao passo que chegam à atenção da opinião pública ou quando parcela considerável do público demanda ação estatal frente a uma demanda ou preocupação, embora saliente que nem todas as questões que compõem o rol de preocupações da sociedade igualmente atrairão a atenção dos componentes do governo, de modo que nem todas as questões imbuídas na agenda sistêmica terão guarida no segundo tipo de agenda elencado pelos autores: a agenda governamental. Esta é delineada pelos problemas que os *decision makers* (ou tomadores de decisão) consideram importantes, quer no âmbito federal, estadual ou municipal. Ainda, valendo-se dos ensinamentos de Kingdon (2003), dispõe Capella (2018) sobre a noção de *agenda decisória*, diferenciada da agenda governamental, mais específicas e engatilhadas no seio decisório do Estado:

(...) dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Essas questões compõem a **agenda decisória**: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Kingdon ainda registra a existência de agendas especializadas – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação -, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2018, p. 29).

Cabe destacar que, por mais discutida e apoiada que seja uma pauta política no âmbito da mídia, de movimentos sociais, por mais legitimada que seja frente à sociedade, se em algum momento ela não compuser a **agenda decisória**, não haverá transformação efetiva em política pública. Sobre os legitimados na seara decisória, cabe abordagem específica no capítulo subsequente, uma vez que além dos atores do executivo cabe especial atenção ao Processo Legislativo, determinante na engrenagem do sequenciamento das políticas públicas.

E como se forma uma agenda de políticas públicas? Há uma linearidade? Quais são os caminhos que se deve percorrer para que um assunto entre de fato na pauta e se torne política pública seja por deliberação do executivo, nos casos em que se aplica, seja pela conversão em Lei? São questões de especial relevância e que não encontram resposta rígida, posto haver estágios que precedem a inclusão na agenda governamental e, antes disso, entrar na agenda sistêmica.

Ao analisar o problema prévio à tomada de decisões, no contexto da relevância pública e formação da agenda de atuação dos poderes públicos, Subirats (2006, pp. 212-216) lança luz sobre importantes questões no contexto da questão posta, como o fato de haver tempo para a análise, até que ponto o tema tem implicações políticas, se já existem posições sedimentadas sobre o tema, se o tema é “muito central” para a organização em questão, bem como questões internas do tema, como se podem ser consideradas alternativas ao assunto, o grau de consenso que existe sobre o tema e sua solução, o grau de complexidade do tema, o grau de incerteza ao redor do tema e suas possíveis consequências, se se trata de um tema facilmente objetivável ou, pelo contrário, resulta em algo muito “carregado” de valores.

Aborda, ainda, interessantes aspectos sobre a repercussão do tema, como o alcance que tem as repercussões que a solução do tema pode desencadear, quantas pessoas serão afetadas, qual é o significado para os grupos afetados, se o tema pode ter ramificações e afetar outros temas, se pode ser que a atividade que desencadeie a resolução do tema pode afetar no futuro a flexibilidade de atuação do mesmo serviço.

Finaliza Subirats (2006, pp. 217-218) abordando questões atinentes ao custo da ação e da análise, como se o custo da ação levantada pela questão é muito importante, se a questão levanta meramente aumento de custos ou se realmente proporciona um salto de proporções notáveis, por quanto tempo serão comprometidos os recursos, bem como o custo da análise em si mesma e, por conseguinte, se vale a pena fazê-la.

As questões dispostas nos parágrafos precedentes suscitam inúmeras abordagens objetivas bem como subjetivas. Há que se considerar, no entanto, que quanto mais consensual, central, demandado por grande parcela da sociedade e com alternativas pautadas por custos considerados relativamente baixos, maior a probabilidade de o tema avançar na pauta política, embora a movimentação política em torno de um tema não seja necessariamente baseada exclusivamente em aspectos objetivos. Em caráter exemplificativo, a proposta de aprovação de verba para combate a determinada doença em uma região do país pode ser barrada com justificativas oficiais de custo e pouco alcance, com inserção de valorações subjetivas, quando na realidade pode existir, no contexto de agenda paralela, o grupo que pode determinar a liberação de tais verbas aguarde posicionamento favorável à aprovação de uma lei que retire eventual imposto cobrado ao grande produtor rural.

São, ainda, de absoluta relevância e interferem na capacidade de avanço de um tema na agenda a presença de fatores dispostos por Subirats (2006, pp. 208-210) como: a mensuração dos grupos presentes em torno do tema, a questão da representação dos setores afetados e mecanismos de ação pública, a relação entre os setores afetados e atores relevantes, a tradição ou capacidade de resposta dos poderes públicos frente o problema posto e, especialmente no campo da seleção dos líderes interlocutores do tema, qual o grau de autoridade e capacidade de conexão na estrutura pública.

De todo modo, importante ressaltar que os discursos sociais (e a autoridade de sua fonte emissora/propagadora), demasiadas vezes com fortes constructos ideológicos aplicados a questões específicas, permeiam a discussão do objeto de política pública e determina de maneira incisiva a formulação da agenda, conforme disposto por Edelman (1988, *apud* HOWLETT *et al*, 2013):

Os problemas entram no discurso e, portanto, passam a existir como reforços de ideologias, não simplesmente porque estão aí ou porque são importantes para o bem-estar. Eles indicam quem é virtuoso e útil e quem é perigoso e inconveniente, quais ações serão premiadas e quais serão penalizadas. Eles pintam as pessoas como sujeitos com tipos específicos de aspirações, autoconceitos e temores; e produzem crenças sobre a importância relativa dos eventos e objetos. Eles são autocríticos na determinação de quem exerce a autoridade e de quem a aceita (HOWLETT *et al*, 2013, p. 109).

O próprio estabelecimento do que é um problema e uma oportunidade política, bem como os sujeitos que possuem possibilidade de articular as duas coisas derivam de discursos sociais e políticos preexistentes no contexto de política pública (HOWLETT *et al*, 2013, p. 109), ao tempo em que pondera:

Em sua formulação original, pelo filósofo social francês Michel Foucault (1972), o conceito de discurso político foi apresentado como uma ferramenta para se compreender a evolução histórica da sociedade. Foucault acreditava que a análise histórica deve contribuir para a teoria social, explicando a origem, a evolução e a influência dos discursos, ao longo do tempo, e situando os discursos correntes nesse arcabouço (HOWLETT *et al*, 2013, p. 109).

Assim, salvo raras exceções, como necessidade de uma atuação governamental em uma epidemia clara e dizimadora, ou ações urgentes em incêndios ou eventos exógenos cujo atuação governamental é possível e imperiosa, é quase insubsistente a alegação, muitas vezes implícita no bojo de uma propaganda com vistas a viabilizar uma política, de que a necessidade da aprovação de determinado programa público tem âncora apenas em questões objetivas e não precede qualquer constructo discursivo-valorativo prévio.

Salienta-se, ainda, que os *players* da política pública devem estar sempre atentos não apenas ao discurso que envolve determinado tema, mas a diversos fatores como a própria priorização em dado contexto político. Acerca da priorização, dispõe Zahariardis (2016, *apud* CAPELLA, 2018):

Considerando que atenção é um recurso escasso, que tanto pessoas quanto organizações estabelecem prioridades de atuação, estudar agenda significa identificar como o governo distribui atenção entre os diversos problemas existentes. Entender de que forma alguns problemas são entendidos como mais importantes do que outros em determinado momento, ou como alguns temas adquirem sentido de urgência é precisamente o ponto central dos estudos de agenda (ZAHARIARDIS, 2016, *apud* CAPELLA, 2018, p. 32).

Um caso emblemático, que suscita abordagens na formação da agenda, e denota o caráter da imperiosidade, é trazido por Nelson (2003) em capítulo que trata da formação da agenda no caso de mal tratos a crianças, exposto logo na exórdial do capítulo:

En el invierno de 1655, doce hombres de la colonia Plymouth examinaron e cadáver congelado de John Walker y atestiguaron que la muerte de este niño de doce años, aprendiz de Robert Latham, se debía a golpes, mutilaciones, desnutrición y abandono. Por “crueldade y maltrato” de su aprendiz, se le “marcó la mano con fuego” a Latham y “todos sus bienes fueron confiscados (Bremmer, 1970: 123-4). El caso de John Walker no fue seguramente el primero en las colonias estadounidenses, pero su nombre

sí el primero en registrarse. (...) En 1957, la Oficina Infantil del gobierno federal (CB, por sus siglas en inglés), a través del informe "Propuestas... para una Legislación de Servicios Públicos para el Bienestar de Jóvenes y Niños" recomendó que el organismo estatal responsable del bienestar infantil y juvenil se hiciera cargo de investigar el descuido, maltrato y abandono, proporcionara oportunamente asistencia social e informara de las situaciones anómalas a la correspondiente instancia encargada del cumplimiento de la ley. Esta recomendación fue el primer reconocimiento oficial de que el maltrato a los niños constituía un asunto de política pública y no un problema ocasional de los trabajadores sociales (...) (NELSON, 2003, pp. 105-106).³²

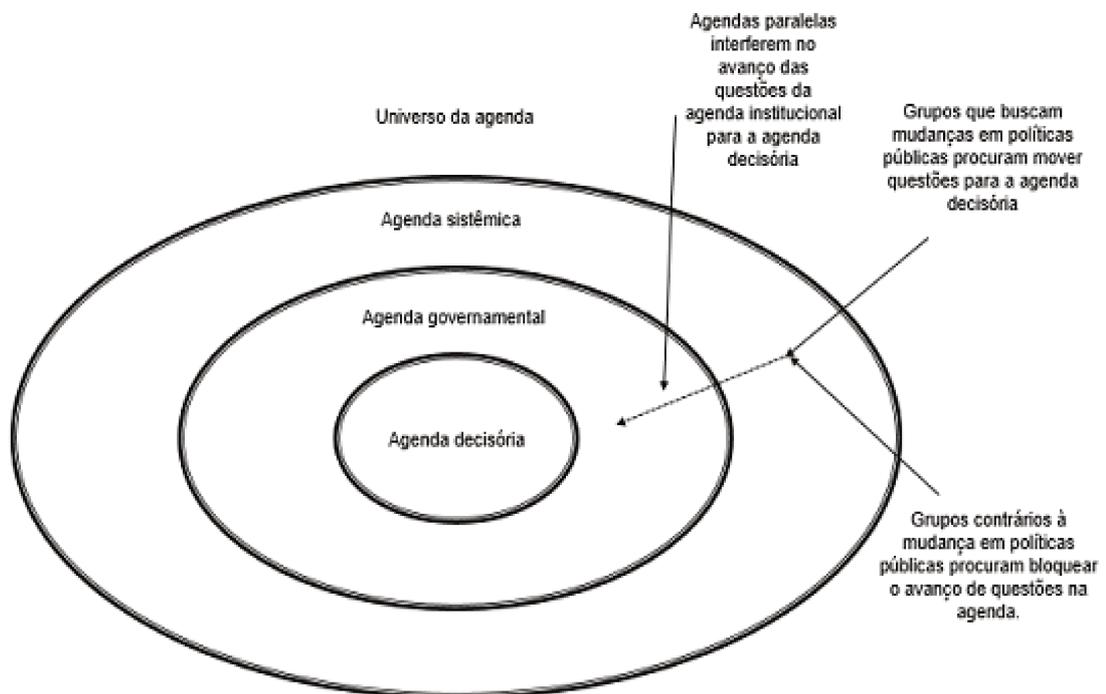
Percebe-se, no caso dos maus-tratos às crianças, que o fato concreto levou a inclusão do problema do maltrato às crianças à agenda governamental nos Estados Unidos, em um processo gradativo e longo, que resultou em uma série de leis e políticas publicadas entre 1963 e 1967. Nesse percurso, Nelson (2003) discorre sobre os percalços, dificuldades e desafios na agenda para a consolidação de políticas públicas acerca do maltrato infantil, que envolve discussão com profissionais de várias áreas, notificação compulsória dos casos, dentre outras medidas. Políticas que tiveram que ser delineadas e, muitas vezes, com questões modificadas para inclusão e avanço na agenda, abarcando audiências no congresso. Demonstra, ao final, que o caminho aberto para um sistema de proteção às crianças vítimas de maus tratos alentou demandas de políticas governamentais envolvendo mulheres vítimas de violência, abuso e pornografia infantil (NELSON, 2003, pp. 120-135).

Demonstra como, a partir do caso concreto dos maus-tratos às crianças, consolidou-se uma agenda interna nos Estados Unidos de proteção infantil, que passou de preocupação de grupos privados de caridade a uma preocupação do serviço público de assistência social, com uma série de leis e políticas vinculadas, abordando as várias etapas do no processo de formação da agenda (reconhecimento, adoção, priorização e manutenção do assunto), bem como esclarece que, sem recursos organizacionais, um rótulo poderoso e mobilizador e incentivos para a liderança em temática que envolve forte carga valorativa, o assunto dos maus-tratos às crianças teria permanecido nos grupos privados (NELSON, 2003, p. 136).

³² Dispõe Nelson (2003), em tradução livre: No inverno de 1655, doze homens da colônia Plymouth examinaram o cadáver congelado de John Walker e atestaram que a morte desta criança de doze anos, aprendiz de Robert Latham, foi devida a golpes, mutilações, desnutrição e abandono. Por "crueldade e maus-tratos" de seu aprendiz, Latham teve a "mão marcada com fogo" e "todos os seus pertences foram confiscados (Bremmer, 1970: 123-4). O caso de John Walker certamente não foi o primeiro nas colônias americanas, mas seu nome foi o primeiro a ser registrado. (...) Em 1957, o Escritório da Criança do Governo Federal (CB, siglas em inglês), por meio do informe "Propostas ... de uma Legislação de Serviços Públicos para o Bem-Estar de Jovens e Crianças", recomendou que o organismo estatal responsável pelo bem-estar de crianças e jovens fosse encarregado por investigar a negligência, o abuso e o abandono, prestar assistência social em tempo hábil e relatar as situações anômalas ao órgão correspondente responsável pelo cumprimento da lei. Esta recomendação foi o primeiro reconhecimento oficial de que o abuso de crianças constituía um assunto de política pública e não um problema ocasional dos assistentes sociais (...).

Em função de um consenso sobre o tema, a questão dos maus-tratos às crianças pode ser classificada como uma “questão de valência” (*valence issues*), conforme Baumgartner e Jones (1993, *apud* CAPELLA, 2018, p. 31), de fundamental importância na priorização e avanço de temáticas na agenda. E na abordagem dos níveis de agenda, a imagem abaixo ilustra a penetração de uma temática do universo da agenda até a agenda decisória, com abordagem dos ruídos que podem fazer com que o problema original tenha sua essência alterada:

Figura 3: Níveis da Agenda



Fonte: Adaptado de Birkland (2005, p. 111).

Birkland (2005) confere destaque a grupos que procuram mover uma temática para o centro da agenda decisória, enquanto outros grupos procuram bloquear tal avanço, ocasião em que, no bojo do corrente estudo, considera-se importante ainda salientar que, muitas vezes explicando os movimentos de forças contrárias e favoráveis a dado tema, existem as chamadas agendas paralelas, muitas vezes ocultas, nem sempre relacionadas ao tema em evidência, mas que exercem grande influência nos *players* da política e podem corroborar, de maneira substantiva, para o avanço na agenda.

E exemplo absolutamente recente da agenda paralela pode ser visto nas temáticas “Reforma da Previdência” e “Liberação de verbas para o Ensino Superior”, conforme extratos da notícia abaixo, extraída do portal de notícias G1:

MEC diz que bloqueio de 30% na verba vale para todas as universidades e institutos federais

(...)

Já o bloqueio, segundo o Lima, se trata de uma medida feita "preventivamente" em relação ao segundo semestre, que pode ser revista caso o cenário econômico mude.

"Por que nós estamos fazendo isso? Nós temos um cenário econômico diferente dos outros anos, porque a gente pode ter uma surpresa positiva em relação às receitas, e isso faz com que o Ministério da Economia reavalie a sua programação orçamentária, que reflete nos ministérios", disse ele.

(...)

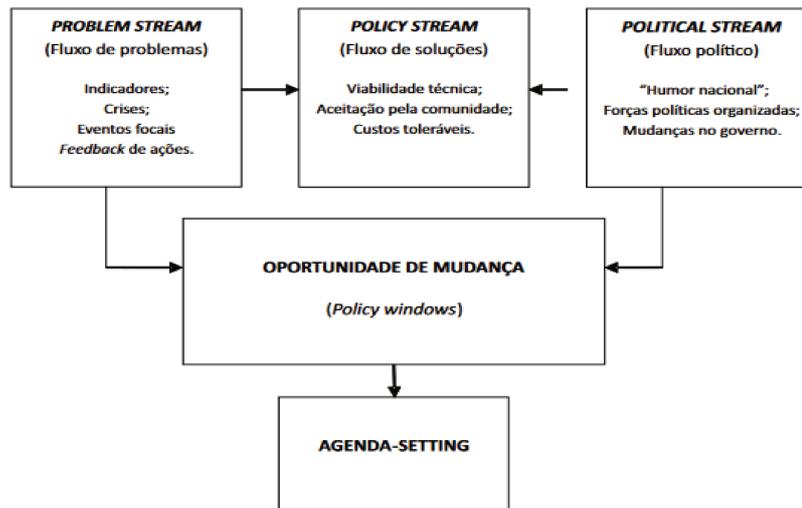
Questionado se ele se referia à aprovação da Reforma da Previdência, ele afirmou que sim. **"A gente espera que, se a Reforma da Previdência for aprovada, a gente tenha um cenário positivo na economia, que reflete um reforço de arrecadação. Daí a gente pode ter uma folga no orçamento das universidades, caso seja identificado no segundo semestre"** (G1, 2019, *grifo nosso*).

O destaque dado à afirmação do secretário de educação superior do MEC, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, explicita a vinculação de uma agenda a outra. Em que pese não ser objeto desta discussão a possibilidade, moralidade ou legalidade das questões dispostas na notícia, resta claro que o bloqueio de 30% na verba para universidades e institutos federais envolve, de uma forma ou de outra, pressão para a aprovação da reforma da previdência intentada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro no primeiro semestre de 2019.

No campo dos modelos teóricos sobre formação de agenda, Capella (2018) elenca dois principais modelos: o Modelo de Múltiplos Fluxos (proposto por John Kingdon em 1984) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (proposto por Frank Baumgartner e Brian Jones inicialmente em 1993).

Cabe esclarecer que no modelo de Múltiplos Fluxos, consideram-se três fluxos decisórios relativamente independentes, que são: problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*policy stream*) e a política (*political stream*), sendo que, em função da convergência desses três fluxos, em situações em que as janelas de oportunidade (*policy windows*) abrem caminhos para a mudança e são mais ou menos exitosas em função da ação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) (CAPELLA, 2018, p. 39) que afetam diretamente a configuração da agenda, conforme ilustrado a seguir:

Figura 4: Modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2007, *apud* CAPELLA, 2018, p. 98).

Já no Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) foi proposto como estratégia de explicação das mudanças na agenda, considerando o fato de que as políticas públicas permeiam longos períodos de estabilidade, onde as mudanças se passam de maneira incremental, lenta e linear, e períodos de significativas e rápidas mudanças, sendo, assim, instrumento teórico capaz de analisar não só os períodos de estabilidade como os de rápida mudança na formulação das políticas públicas (CAPELLA, 2018). Nesse modelo, destaca-se que

(...) monopólios são capazes de manter o equilíbrio e inibir mudanças por longos períodos de tempo (*feedback negativo*) e, por outro lado, quando monopólios se desestruturam, abrindo espaços para novos entendimentos e novos atores, observa-se mudanças rápidas na agenda (CAPELLA, 2018, p. 55).

Ressalta-se, nessa altura, que os monopólios de políticas (*policy monopoly*) são compostos por conjunto de atores (acadêmicos, lobistas, burocratas) que partilham do mesmo entendimento sobre um problema e são unidos por um interesse predominante, sendo pautados por duas grandes características de convergência: ideias que pautam fortemente os valores políticos do grupo e um corpo institucional definido, sendo garantido ou restringido o acesso dos indivíduos ao processo decisório. Cabe lembrar que esse grupo de atores é definido como *subsistema* por Baumgartner e Jones, que também são responsáveis pela construção da imagem da política, e operam em paralelo com o macrossistema, composto pelos líderes governamentais, que se ocupam de poucas questões proeminentes de forma serial, sendo que as questões podem permanecer por longos períodos em discussão nos subsistemas, que resultam

na política da estabilidade, bem como podem integrar o macrossistema e acelerar mudanças na agenda (CAPELLA, 2018, p. 51). Importante observar que a dinâmica entre o *macrossistema* e o *subsistema* tem peso significativo no fluxo da agenda política.

Por fim, importante ponderar que a composição da agenda possui espectro amplo de abordagens e, como pontuado, muitas delas transcendem o caráter objetivo da questão ou problema, e permeiam caracteres relacionados aos agentes políticos envolvidos, da propaganda em torno de um tema com o objetivo de adesão popular e mesmo negociações que, de maneira mais ou menos implícita, tangenciam agendas e atores em redes complexas e pautadas por grupos que procuram o desenvolvimento dos serviços públicos, mas também por membros que procuram o fisiologismo na política, ou seja, a satisfação de interesses pessoais por intermédio da máquina pública, que conferem um caráteres ainda mais desafiadores no estudo da agenda.

A Educação, por si só, confere autoridade na composição das agendas de políticas públicas, posta ser uma questão de *valência*; possui alto grau de importância, legitimidade perante a opinião pública. Salutar, pois, o constante monitoramento social vez que essa credibilidade temática é sujeita tanto a conduções políticas de mister eficácia e importância quanto a estratégias de subterfúgio para legitimação de pautas fisiológicas.

2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO

Preliminarmente, fundamental esclarecer que a Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil³³ estabelece, logo em seu Artigo 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (BRASIL, 1988). Tal tripartição dos poderes³⁴, um dos princípios do Estado Democrático de Direito³⁵ nos

³³ Vide Capítulo 1.2 desta dissertação. Em linhas gerais, a Constituição da República do Brasil foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e constitui “lei fundamental e suprema do país” (BRASIL, 2009).

³⁴ Segundo Couceiro (2011), “essa teoria da separação de poderes em corrente tripartite, foi esboçado primeiramente por Aristóteles em sua obra “A Política”, em que admitia existir três órgãos separados a quem cabiam as decisões do Estado. Eram eles o poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Posteriormente, Locke em sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, concebendo o Poder Legislativo como sendo superior aos demais, que inclusive estariam subordinados a ele, quais sejam, o Executivo com a incumbência de aplicar as leis e o Federativo que, muito embora, tivesse legitimidade não poderia ser desvinculado do Executivo, cabendo a este cuidar das relações internacionais do governo. Todavia é nítido na doutrina um consenso em atribuir a Montesquieu a consagração da tripartição de poderes com as devidas repartições de atribuições no modelo mais aceito atualmente por todos, em sua obra “O Espírito das Leis”, com a inclusão do poder judiciário entre os poderes fundamentais do Estado. Haja vista, podemos até mesmo dividir a história desta teoria entre antes e depois de Montesquieu, tamanha foi a contribuição que este deixou, numa verdadeira obra de arte de legislação, própria daqueles que se predispõe sem reservas a defender os seus ideais”.

³⁵ Corroborar na compreensão de Estado Democrático de Direito o disposto no Artigo 1º da Constituição da República do Brasil de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como

ensinamentos de Silva (1988, pp. 23-4), nos remete, em última e sintética análise, à não concentração de poderes, uma vez que o legislativo produz leis, o executivo as implementa e o judiciário avalia condutas discrepantes ou à margem da lei decorrente de atos comissivos ou omissivos seja por cidadãos ou pelo próprio Estado.

Na seara conceitual de lei, em que pese não ser o centro do corrente trabalho, mas cujo entendimento se faz importante, para compreensão mais ampla do processo legislativo e pela abordagem do Projeto de Lei 7.420/2006, recorre-se inicialmente a Montesquieu, em especial sua obra “O Espírito das Leis”, cujo fac-símile do manuscrito está em poder da Biblioteca Nacional da França³⁶, embora o autor se valha do conteúdo compilado por Jean-Marie Tremblay e disponibilizado no portal da Universidade do Québec. Dispõe Montesquieu (2002) já no primeiro capítulo da obra em comentário:

Les lois, dans la signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses; et, dans ce sens, tous les êtres ont leurs lois, la divinité a ses lois, le monde matériel a ses lois, les intelligences supérieures à l'homme ont leurs lois, les bêtes ont leurs lois, l'homme a ses lois³⁷ (MONTESQUIEU, 2002, p. 28).

Assim, em concepção naturalista, ressalta-se que as leis estão presentes nas relações necessárias advindas da natureza das coisas. O que não poderia ser diferente com o ser humano na vida social: as leis balizam suas condutas, sejam escritas ou não, até porque fundamentais a sua própria existência. Por exemplo, ainda que não houvesse lei escrita, sabe-se que matar outrem por motivo banal não coaduna com a própria sequência de qualquer comunidade.

A elucidação da lei em seu aspecto material é de grande importância para o entendimento de sua abrangência e espectro. Assim, dispõe Silva (2017):

No *sentido material* a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas. Esses caracteres, e o de *modificação* na ordem jurídica pré-existente, que decorre da sua qualidade de ato jurídico, se somam para caracterizar a lei entre os demais atos do Estado. Não importa quem o produza SILVA (2017, p. 29).

fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Para melhor compreensão do termo, ver artigo de SILVA (1988, pp. 15-24).

³⁶ O fac-símile da obra original encontra-se disponível no sítio da Biblioteca Nacional da França e está acessível pelo link <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b6000039j/f10.image.r=l'esprit+des+lois.-langFR>>.

³⁷ Em tradução livre: As leis, no sentido mais amplo, são as relações necessárias que derivam da natureza das coisas; e nesse sentido todos os seres têm suas leis, a divindade tem suas leis, o mundo material tem suas leis, as inteligências superiores ao homem têm suas leis, as bestas têm suas leis, o homem tem suas leis.

Logo, a lei não tem como destinatário determinado indivíduo, mas sim uma coletividade, bem como tem diversos legitimados a produzi-las, embora nem sempre as normas com validade jurídica sejam essencialmente atos de legislação no sentido estrito, como elucida Silva (2017), ao abordar algumas espécies normativas e autoridades competentes:

No interior do Estado há normas jurídicas escritas de diferentes espécies, promulgadas por diversos tipos de autoridade. No Brasil, por exemplo, encontramos a Constituição Federal, promulgada pelo Poder Constituinte (5.10.1988), as leis federais emanadas do Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República (CF, arts. 48, 66 e 84, IV), os decretos legislativos do Congresso Nacional (CF, art. 59, VI), os decretos administrativos e regulamentos para fiel execução das leis, da competência do Poder Executivo (CF, art. 84, IV); as Constituições dos Estados-membros, as leis estaduais, votadas pelas Assembleias Legislativas e sancionadas pelos governadores, os decretos legislativos de competência exclusiva das Assembleias; os decretos e regulamentos dos Poderes Executivos Estaduais; as leis e decretos municipais; os regimentos dos tribunais.

Todos esses atos envolvem certa dose de função legislativa, mas nem todos, já se vê, são essencialmente atos de legislação, *strico sensu*, isto é, emanadas do órgão a que a Constituição confere a competência específica de emitir preceitos jurídicos com força de lei (SILVA, 2017, pp. 28-9).

Cabe ainda salientar a possibilidade de edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, conforme previsão do Art. 62 da Constituição Federal vigente, que se enquadra em formação legislativa especial objeto de polêmicas no cotidiano nacional. O artigo em referência trata da necessidade de relevância e urgência para sua edição, embora sejam elementos subjetivos que devam ser utilizados com cautela, para que não se incorra no risco de o Executivo não respeitar o dispositivo Constitucional da tripartição dos poderes.

Feitas as ponderações iniciais sobre leis, adentra-se na seara do processo legislativo, que tem extrema importância para o estudo em comento, ao envolver nuances inclusive processuais que permeiam e influenciam a arena política do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional.

De início, cabe consideração acerca do conceito de processo legislativo, ou seja, do caminho a ser percorrido por um projeto legislativo até, efetivamente, tornar-se dispositivo legal de aplicação plena. Acerca do processo, elucida Silva (2017):

A noção de processo envolve, em sentido geral, um momento dinâmico de certo fenômeno no seu “vir a ser”. Um processo representa sempre o momento da evolução de alguma coisa. Toda transformação fenomenológica realizar-se através de um processo, cujo conteúdo compreende aspectos contraditórios, oposição de interesses divergentes. “O eterno via a ser, diz Hegel, obedece à dialética. Põe-se, opõe-se e compõe-se num ciclo que presume um começo e que só o alcança ao final”³⁸. No dizer de Couture: “O processo é, em si mesmo, um método de debate”. E na mesma ordem

³⁸ COUTURE (2004, *apud* SILVA, 2017, p. 42).

de ideias complementa: “O debate por si mesmo, entretanto, não tem sentido. O processo, se tem uma estrutura dialética, é porque graças a ela se procura a obtenção de um fim. Toda ideia de processo é essencialmente teleológica, visto que aponta para uma meta de chegada”³⁹

Logo, todo processo compreende um início (provocado pelos legitimados a tanto), a que se sucede todo um percurso, incluindo debates, ideias antagônicas dispostas, até que se chegue a um constructo decisório a respeito, a meta de chegada. Nesse sentido, e considerando o processo legislativo, elucida Silva (2017):

No processo de formação das leis essa meta de chegada é exatamente o ato legislativo geral, abstrato, obrigatório e modificativo da ordem jurídica preexistente. Meta, essa, que se consegue atingir através de um conjunto de atos processuais legislativos, em que intervêm várias pessoas ou órgãos estatais ou particulares, na conformidade do regime constitucional vigente. Entre esses órgãos destacam-se, no Estado contemporâneo, as Câmaras Legislativas, com a cooperação do Poder Executivo e (...) também do Poder Judiciário (...). Às vezes também participam desse processo o povo e as instituições sociais, através, sobretudo, da iniciativa legislativa popular, do plebiscito e do referendo (SILVA, 2017, pp. 42-3).

Assim, o processo legislativo tem nuances que o diferenciam da ideia de processo mais conhecida e estudada, que é o judicial, em que ao invés de decisão, ao final ter-se-á ou uma Lei, vinculante a todos os cidadãos. Além disso, a publicidade tem uma conotação especial, uma vez que, na seara legislativa, vislumbra-se ampla participação e debates antes de deliberação e eventual conversão em Lei, diferente de um processo judicial, em que, via de regra, só às partes envolvidas interessa a participação no processo e conhecimento do resultado. O sítio da Câmara dos Deputados expõe o processo legislativo com elementos textualmente ilustrativos, considerando o já abordado até então:

O processo legislativo compreende a elaboração, análise e votação de vários tipos de propostas: leis ordinárias, medidas provisórias, emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções, entre outras. Cada tipo de proposta segue um caminho (tramitação) diferente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Já no campo das espécies legislativas, ressalta-se que o Artigo 59 da Constituição Federal as elenca, conforme segue:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
 I - emendas à Constituição;
 II - leis complementares;
 III - leis ordinárias;
 IV - leis delegadas;
 V - medidas provisórias;

³⁹ Idem, p. 42

VI - decretos legislativos;

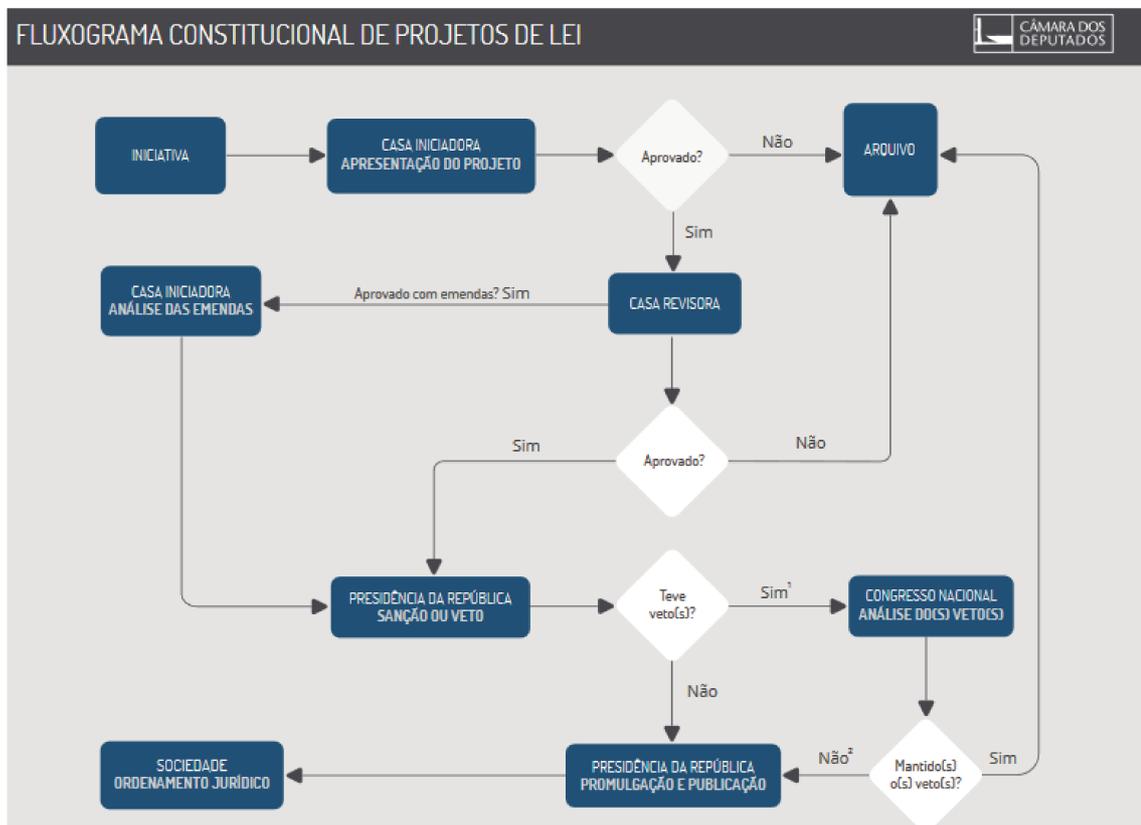
VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (BRASIL, 1988).

Não é objeto do corrente estudo análise pormenorizada de cada espécie legislativa, porquanto serão abordadas as espécies mais comuns, incluindo a aplicada para o projeto de lei envolvido na pesquisa.

Preliminarmente, a exposição do fluxograma constitucional de projeto de lei é de grande valia para uma compreensão mais ampla de sua tramitação, conforme segue:

Figura 5: Fluxograma Constitucional de Projetos de Lei



1 Havendo veto, apenas a parte vetada irá para análise do CN. A outra parte seguirá para promulgação e publicação da PR.

2 Derrubado o veto, haverá promulgação da parte ora vetada e republicação da Lei.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Escola Virtual de Cidadania, 2019.⁴⁰

⁴⁰ Disponível em: <https://escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/site/wp-content/uploads/2016/11/fluxograma-constitucional-de-projetos-de-lei.pdf>

Pela análise do quadro, verifica-se, inicialmente, que um projeto de lei pode ter como casa iniciadora tanto a Câmara dos Deputados⁴¹ quanto o Senado Federal⁴², de modo que o Brasil adota o sistema bicameral, em que o Poder Legislativo é composto pelas duas casas legislativas citadas.

Aspecto de interessante destaque é que ambas as casas legislativas exercem funções idênticas, ressalvadas algumas competências privativas de cada uma delas, conforme expõe Silva (2017, pp. 76-77), sendo que um projeto de lei é iniciado e deliberado em uma das casas e revisado pela outra, conforme artigo 65 da Constituição Federal. Aponta ainda que constitui argumento favorável ao bicameralismo “maior reflexão na função deliberante” (SILVA, 2017, p. 78). Dessa forma, a princípio doses maiores de racionalidade pautam a tramitação de um projeto de lei, visto que as duas casas legislativas são independentes.

Já no campo dos legitimados à propositura de projetos de lei ordinária, complementar, ou mesmo emendas à Constituição, importante ponderar que são expressamente dispostos na Constituição Federal pátria. Uma emenda à Constituição pode ser proposta, por exemplo, pelo Presidente da República ou por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou Senado Federal, conforme previsão do Artigo 60 de nossa Lei Maior. Já um projeto de lei ordinário pode ser proposto por qualquer deputado ou senador, por exemplo, conforme prevê o Artigo 61 da Constituição Federal. É de se esperar que uma emenda à Constituição prescreva uma fórmula mais severa de iniciativa, visto que se trata de perspectiva de alteração à própria Carta Magna do país.

São ainda conceitos importantes no estudo do processo legislativo a legislatura e a sessão legislativa: o primeiro, tem duração de quatro anos e coincide com o mandato dos deputados (BRASIL, 2019). Já o segundo está vinculado ao período de trabalho parlamentar durante o ano civil, cujo período é disposto no caput do Art. 57 da Constituição.

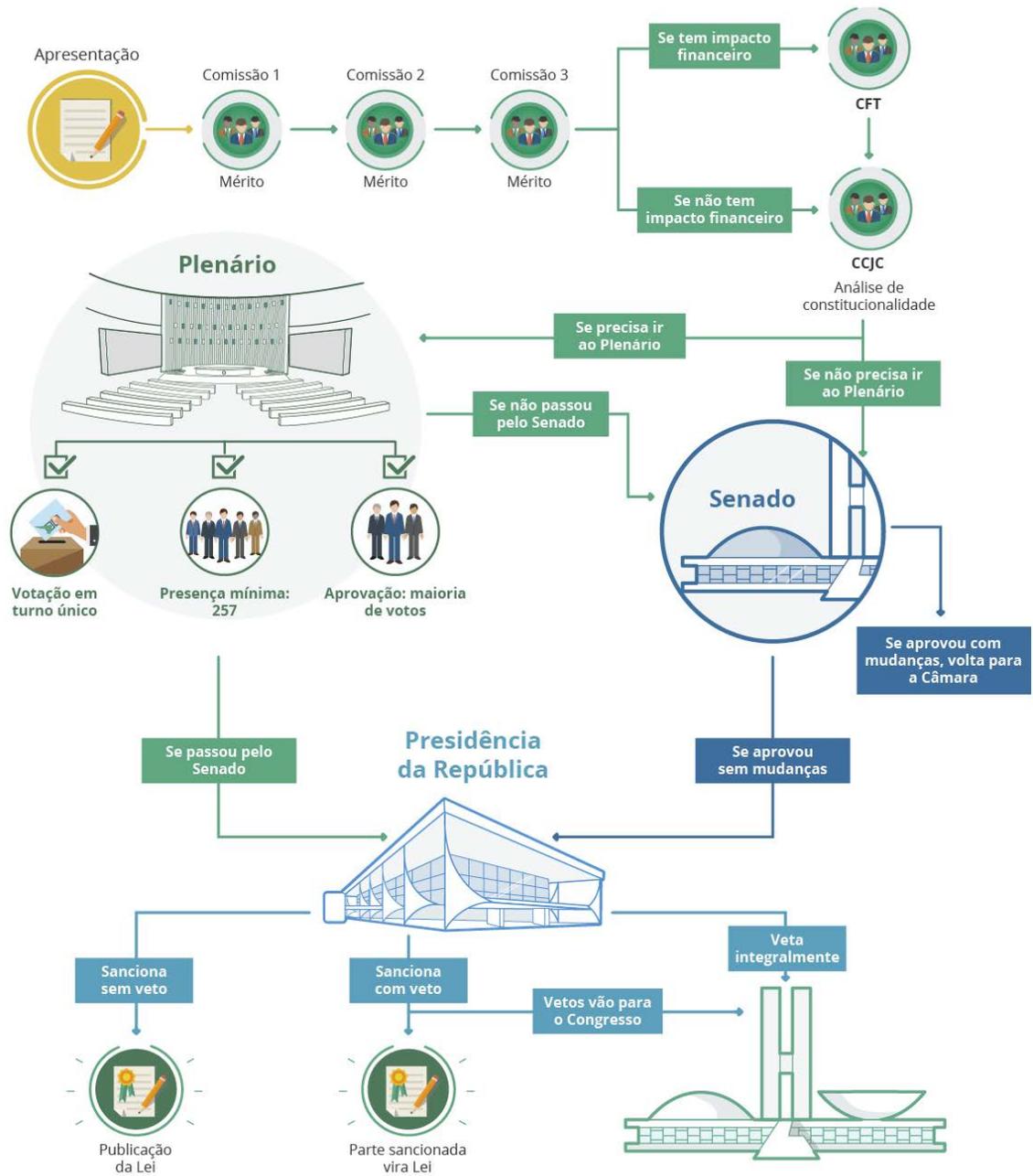
Não intenta este estudo levantar pormenores do processo legislativo, mas sistematizar os principais elementos que permeiam a tramitação de um Projeto de Lei, em função das necessárias discussões que balizam a corrente dissertação. Desta monta, de modo a facilitar ao leitor a visualização do fluxo de um **Projeto de Lei Ordinária**, vale-se o autor do

⁴¹ “O ramo popular do Poder Legislativo é representado pela Câmara dos Deputados. Compõe-se de representantes do povo, eleitos segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, Distrito Federal e Territórios. Seus membros são eleitos todos de uma só vez e para período igual: quatro anos. Esse período de duração do mandato dos deputados chama-se *legislatura*” (SILVA, 2017, p. 74).

⁴² “Compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal eleitos segundo o princípio majoritário. Cada Estado e bem assim o Distrito Federal elegem três senadores, como mandato para oito anos, renovando-se, alternadamente, por um e dois terços” (SILVA, 2017, p. 75).

gráfico disponível no Portal da Câmara dos Deputados, que bem ilustra as principais fases pelas quais o epigrafado projeto passa, conforme segue:

Figura 6: Projeto de Lei Ordinária



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, 2019.

O gráfico traz, de maneira simplificada, porém rigorosa, o percurso de um projeto de lei ordinária, que envolve apresentação⁴³, trâmite por comissões temáticas⁴⁴, que analisam o mérito da proposta, bem como pelas comissões que compõem, majoritariamente, o corpo de análise de admissibilidade do projeto: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, além da Comissão Finanças e Tributação (em caso de projeto que envolva impacto financeiro)⁴⁵. Cabe salientar que as Comissões estão previstas no Artigo 58 da Constituição Federal, bem como a tramitação detalhada de um projeto de lei é disposta tanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) quanto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), disponíveis nos sítios de cada um dos Poderes do Legislativo.

Importante, ainda, dispor que um Projeto de Lei Ordinária tem votação em turno único e aprovação pela maioria de votos⁴⁶, quer seja, pela metade mais um dos presentes na sessão, desde que presente a maioria absoluta de seus membros, conforme artigos 47 e 65 da Constituição Federal.

Merece ainda destaque, como ilustra o gráfico de tramitação do projeto de lei ordinária, a possibilidade aprovação com emendas de um projeto pela casa revisora que, assim, faz com que o mesmo retorne à casa iniciadora, conforme art. 65, parágrafo único da Constituição Federal.

⁴³ “Qualquer deputado ou senador, qualquer comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, o presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores, o procurador-geral da República e os cidadãos (iniciativa popular). Todos os projetos de lei começam a tramitar na Câmara dos Deputados, exceto quando são apresentados por senador ou comissão do Senado. Nesses dois casos, começam pelo Senado. O projeto de lei de iniciativa popular deve ser proposto por pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados. Em cada estado, é preciso haver a assinatura de pelo menos 0,3% dos eleitores. A tramitação é a mesma do projeto de lei ordinária” (BRASIL, 2019).

⁴⁴ “Depois de apresentado, o projeto é distribuído pelo presidente da Câmara dos Deputados para as comissões temáticas que tratam dos assuntos correlatos a ele, até três no máximo. Essas são chamadas “comissão de mérito”, pois analisam o mérito de cada proposta. A Câmara tem 25 comissões permanentes. Em cada comissão, o projeto é analisado por um relator, que recebe e analisa as sugestões (emendas) dos deputados. Ele pode alterar a proposta ou não. Depois de votado o parecer do relator, o projeto segue para a comissão seguinte” (BRASIL, 2019).

⁴⁵ “As comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) são as últimas a analisar os projetos. As propostas que criam gastos ou tratam de finanças públicas passam pela CFT, que avalia se estão adequadas ao Orçamento federal. Todas as propostas passam por último pela CCJC, que avalia se estão de acordo com a Constituição. Essas análises são chamadas de admissibilidade. Se a CFT ou a CCJC considerarem que a proposta não pode ser admitida, por não estar adequada ao Orçamento ou por ser inconstitucional, ela será arquivada. Essas duas comissões também podem analisar o mérito dos projetos, caso tenham sido designadas para isso” (BRASIL, 2019).

⁴⁶ “A maioria dos projetos em tramitação na Câmara só precisa passar pelas comissões. Ou seja, tem tramitação conclusiva nas comissões. Se forem aprovados por todas elas, vão direto para o Senado – ou para sanção presidencial, se já tiverem passado pelo Senado. Se forem aprovados por algumas e rejeitados por outras, vão para o Plenário. (...) Precisam ser votados no Plenário, entre outros: projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; projetos aprovados pelo Plenário do Senado; projetos em regime de urgência; e projetos que tramitam em caráter conclusivo, mas que tenham recebido pareceres divergentes nas comissões (pela aprovação e rejeição) ou que tenham sido alvo de recurso para votação em Plenário” (BRASIL, 2019).

Ainda na análise do fluxograma do Projeto de Lei, cabe destaque para as fases que envolvem o Presidente da República, conforme trecho que segue, oriundo do portal da Câmara dos Deputados:

Se o presidente sancionar (ratificar) o projeto, ele se torna lei e é publicado no Diário Oficial da União. Mas o presidente pode vetar uma parte do projeto ou todo ele. Se vetar alguns trechos, a parte sancionada vira lei, e os vetos voltam para análise do Congresso Nacional (sessão conjunta da Câmara e do Senado). Se esses vetos forem mantidos, a lei fica como está. Se forem derrubados, os trechos antes vetados passam a integrar a lei (BRASIL, 2019).

Já um projeto de emenda constitucional segue rito diferenciado, posto que tem o condão de alterar, excluir ou acrescentar⁴⁷ dispositivos na Constituição Federal. Tem requisitos próprios para apresentação⁴⁸, bem como para o crivo da admissibilidade⁴⁹ e mérito⁵⁰.

Sobre a votação em plenário, cabe destacar o disposto no Artigo 60, §2º da Constituição Federal:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que o elevado quórum de aprovação tem respaldo na própria importância da espécie legislativa. Afinal, altera-se a Carta Maior do país. Ressalta-se, ainda, o rito depois do plenário:

Depois de concluída a votação em uma Casa, a PEC é enviada para a outra. Se o texto for aprovado nas duas Casas sem alterações, é promulgado em forma de emenda constitucional em sessão do Congresso Nacional.

⁴⁷ Acerca da possibilidade de alteração da Constituição, conforme previsto em seu artigo 60, cabe ponderar: “Se ela (a Constituição) há de ser instrumento de realização de valores fundamentais de um povo, e se esses valores, dada sua natureza histórica, são mutáveis, intuitivo e compreensível será que a obra do constituinte originário, que retira do povo cambiante a seiva legitimadora de seu produto, seja também suscetível de mudanças” (SILVA, 2017, p. 318).

⁴⁸ “A proposta de emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada por no mínimo 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do total), pelo presidente da República e por mais da metade das assembleias legislativas (...)” (BRASIL, 2019).

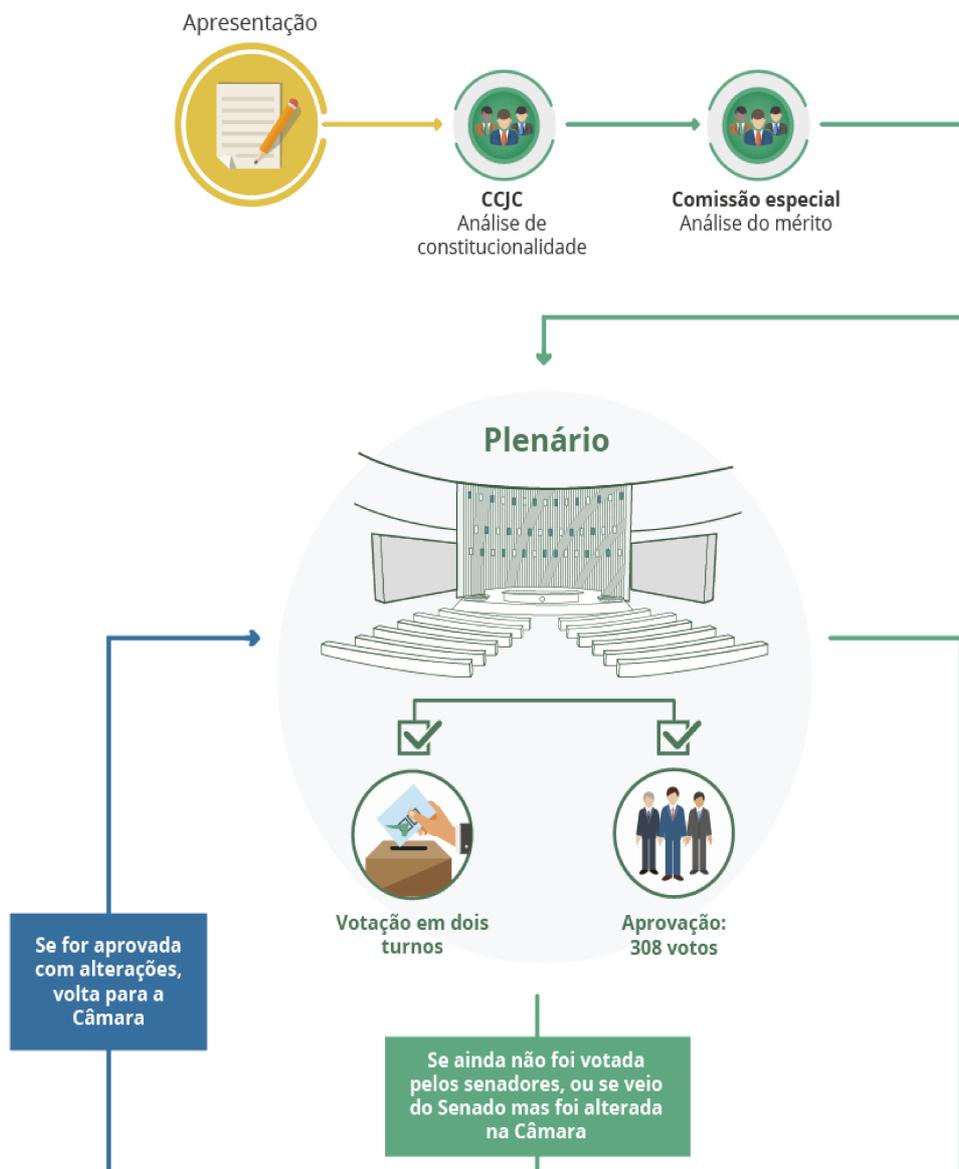
⁴⁹ “A PEC começa a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que analisa a admissibilidade da proposta. A PEC não pode violar as cláusulas pétreas da Constituição: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais dos cidadãos” (BRASIL, 2019).

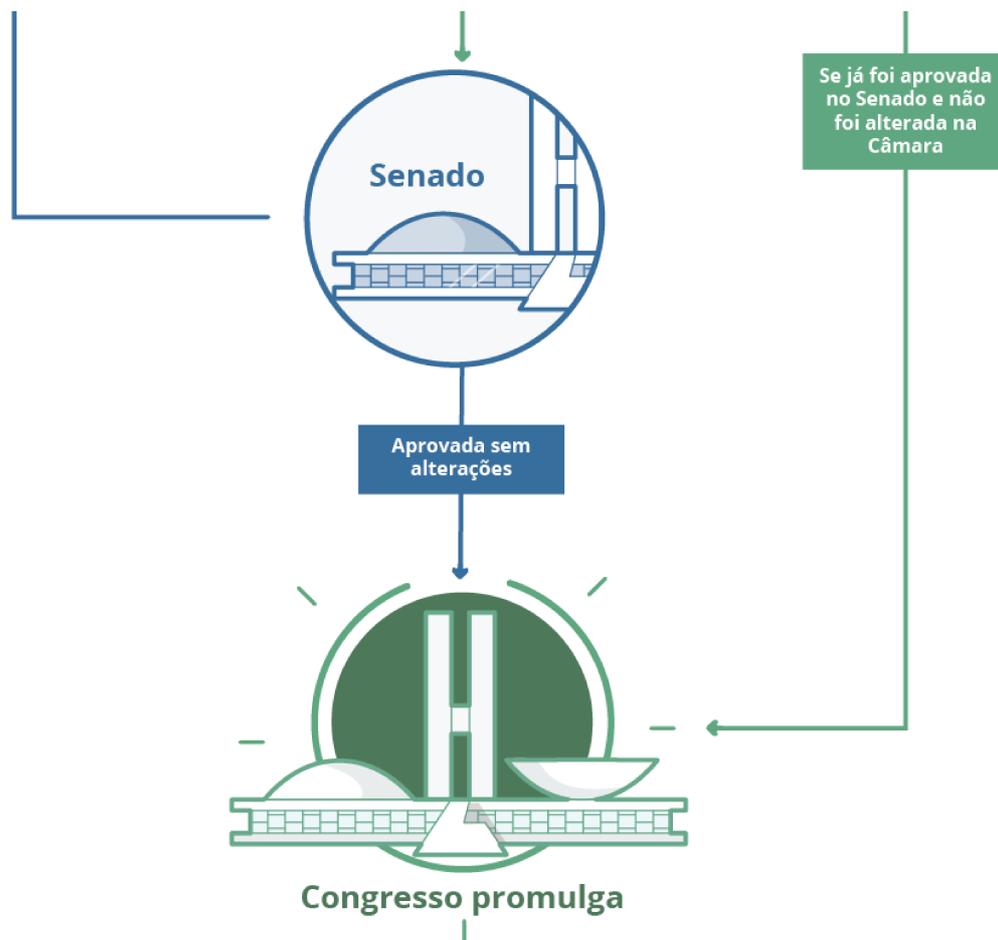
⁵⁰ “Se for admitida pela CCJC, o mérito da PEC é analisado por uma comissão especial, que pode alterar a proposta original” (BRASIL, 2019).

Se houver modificação substancial (não apenas de redação), ela volta obrigatoriamente para a Casa onde começou a tramitar. A alteração em uma Casa exige nova apreciação da outra Casa, sucessivamente. É possível haver a promulgação “fatiada” (apenas da parte aprovada pelas duas Casas) (BRASIL, 2019).

O fluxograma a seguir ilustra a tramitação de um Projeto de Emenda Constitucional:

Figura 7: Projeto de Emenda Constitucional





Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, 2019.

Acerca das comissões parlamentares, cabe sucinta abordagem especialmente em função da criação de comissão especial criada no contexto do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional. Conforme pontua o sítio da Câmara dos Deputados:

O Congresso Nacional é composto de duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos seus Regimentos Internos. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse (BRASIL, 2019).

Constituem as Comissões importante estratégia para ampliação dos debates, chamamento da sociedade civil, propicia espaço para audiência pública com especialistas no assunto tratado pela Comissão, visando aproximar as conclusões dos verdadeiros anseios e

necessidades sociais. As Comissões são previstas no Artigo 58 da Constituição Federal⁵¹, em que se privilegia a proporcionalidade de representação partidária e, dentre suas atribuições, em matéria de sua competência, realiza, por exemplo, audiências públicas com entidades da sociedade civil ou mesmo solicita depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, o que hoje tem bastante evidência na mídia por conta, dentre outros, da convocação do atual Ministro da Justiça para oferecer esclarecimentos sobre decreto presidencial envolvendo liberação de posse de armas e o projeto denominado “pacote anticrime”⁵².

Por fim, analisado ainda que em caráter perfunctório o caminho de um projeto de lei, constata-se a rigorosidade e riqueza de detalhes do processo legislativo, a constante busca por uma sistemática que consubstancie os princípios democráticos, e assegurando, de diversos modos, intenso ciclo de debates e revisão de projetos de lei, de forma que estes sejam pautados pela maturidade quando convertidos em Lei.

⁵¹ “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária” (BRASIL, 1988).

⁵² Vide: Portal de notícias G1. Comissão da Câmara aprova convocação de Sérgio Moro: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/27/comissao-da-camara-aprova-convocacao-de-sergio-moro.ghtml>.

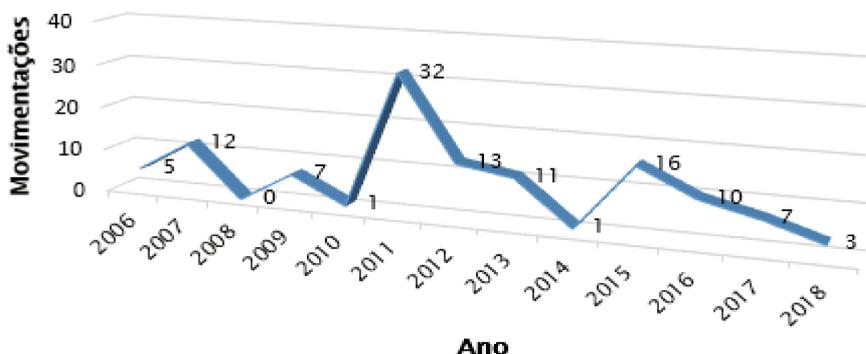
3 PRINCIPAIS POSIÇÕES E CAMINHOS DO PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL.

Importante, inicialmente, traçar rápido panorama do PL 7420/2006. Trata-se de um Projeto de Lei Ordinária apresentado em 09/08/2006 pela então deputada federal Raquel Teixeira (PSDB/GO), cuja ementa é “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”.⁵³

O PL 7420/2006 tramita em regime de prioridade, conforme Art. 151, II, Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e se encontra pronto para pauta no plenário da Câmara dos Deputados⁵⁴.

Na sequência, seguem gráficos que trazem os principais números do PL⁵⁵, e que corroboram na análise que abarca este trabalho, envolvendo a composição por partido na Comissão de Responsabilidade Educacional, a representação da Comissão por região do país e a movimentação anual do PL na Câmara dos Deputados.

Gráfico 1: Movimentação Legislativa estratificada por ano do Projeto de Lei 7420/2006



Fonte: Elaboração do autor.

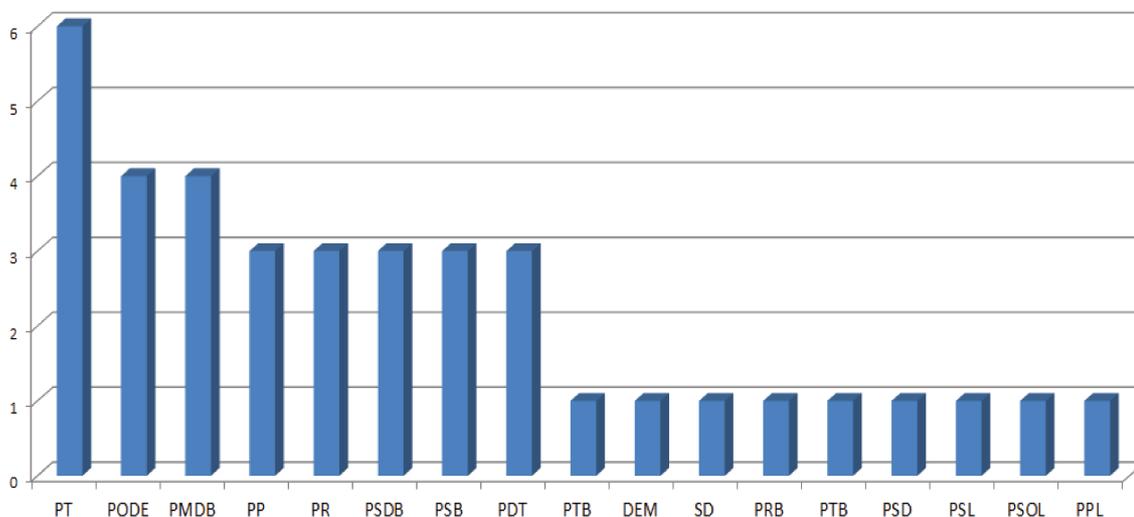
Cabe destacar a ocorrência de maior movimentação legislativa nos anos de funcionamento das comissões especiais destinadas a proferir parecer ao PL 7420/2006, o que ocorreu nas 54^a e 55^a legislaturas iniciadas, respectivamente, em 2011 e 2015.

⁵³ Conforme disposto em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C29B07B62684DF4F093A9D938014999F.proposicoesWebExterno2?codteor=413946&filename=PL+7420/2006

⁵⁴ Informação extraída do sítio da Câmara dos Deputados e atualizada em 16/10/2019. Endereço eletrônico: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>

⁵⁵ Atualização em agosto/2018.

Gráfico 2: Composição da Comissão de Responsabilidade Educacional, por partido, na 55ª legislatura.



Fonte: Elaboração do autor.

No que toca a composição por partido da Comissão Especial de Responsabilidade Educacional, cabe previamente destacar que há regras definidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁶ sendo que a comissão em estudo tem composição balizada em especial pelos artigos 33 e 34 do referido regimento, envolvendo suas características constitutivas⁵⁷.

⁵⁶ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dita as regras de seu funcionamento. Encontra-se disponível para download em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>.

⁵⁷ “RICD: Seção III

Das Comissões Temporárias

Art. 33. As Comissões Temporárias são:

I – Especiais;

II – de Inquérito;

III – Externas.

§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.

§ 2º Na constituição das Comissões Temporárias observar-se-á o rodízio entre as bancadas não contempladas, de tal forma que todos os Partidos ou Blocos Parlamentares possam fazer-se representar.

§ 3º A participação do Deputado em Comissão Temporária cumprir-se-á sem prejuízo de suas funções em Comissões Permanentes.

Subseção I

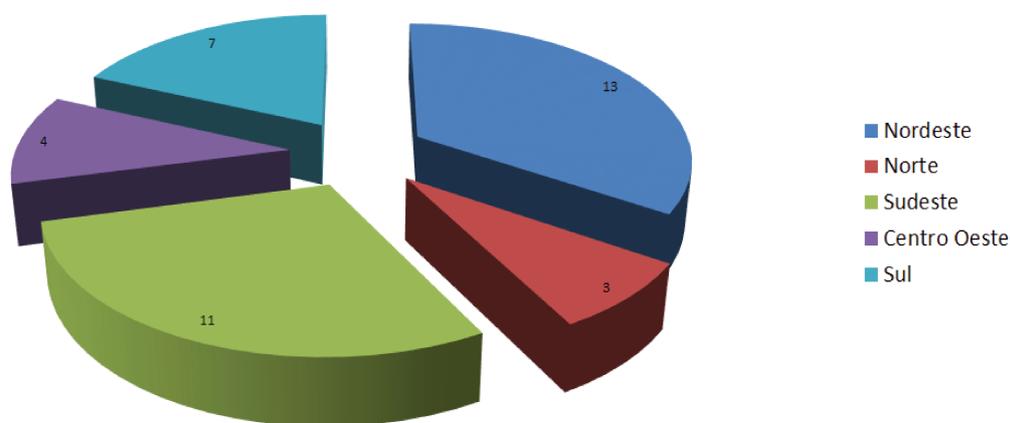
Das Comissões Especiais

Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre:

I – proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;

Destaca-se a preocupação, expressa pelo RICD, em abarcar todos os Partidos os Blocos Parlamentares na composição de uma comissão temporária. No caso da comissão especial criada na 54ª Legislatura, o presidente da câmara dos deputados na ocasião delimitou a composição por vinte e cinco membros titulares e igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, para atendimento ao rodízio entre as bancadas não contempladas, conforme §§ 1º e 2º do art. 33 do regimento interno.⁵⁸ Já para a comissão criada no âmbito da 55ª legislatura, o presidente da câmara dos deputados apenas aumentou para vinte e seis o número de membros titulares e suplentes, mantendo os demais parâmetros de composição da comissão existente na legislatura anterior.⁵⁹ A lista com os membros das duas legislaturas em referência estão dispostos nos Anexos I e II, respectivamente. Cabe, ainda, salientar que tais deputados são responsáveis por, dentre outras atribuições, realizar requerimentos com o objetivo de convidar membros da sociedade para audiências públicas.

Gráfico 3: Representação da Comissão de Responsabilidade Educacional por região do país, na 55ª legislatura.



Fonte: Elaboração do autor.

II – proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

§ 1º Pelo menos metade dos membros titulares da Comissão Especial referida no inciso II será constituída por membros titulares das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa.

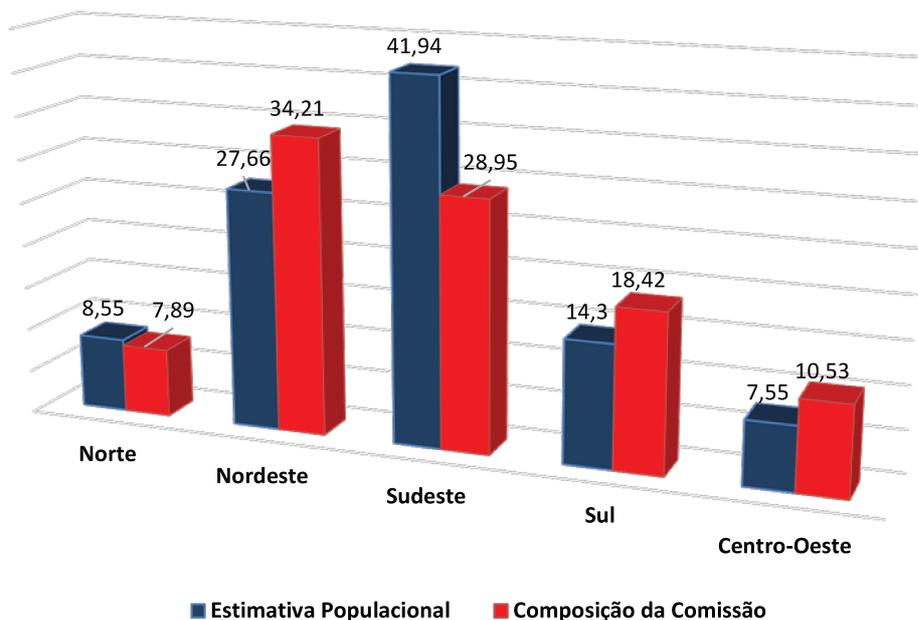
§ 2º Caberá à Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24” (RICD, 1989).

⁵⁸ Conforme disposto no Ato de Criação da Comissão na 54ª Legislatura, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/AtodeCricao.pdf>

⁵⁹ Conforme disposto no Ato de Criação da Comissão na 55ª Legislatura, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-constituicao>

Na sequência, destaca-se a correlação percentual entre Estimativa Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2015, obtido através do sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e a composição da comissão destinada a proferir parecer sobre o PL 7420/2006 da 55ª Legislatura.

Gráfico 4: Comparativo percentual entre a população estimada do Brasil e Composição da Comissão do PL de Responsabilidade Educacional*.



* Referenciais: Regiões do Brasil – Ano: 2015 - Dados populacionais extraídos do sítio do IBGE⁶⁰.

Fonte: Elaboração do autor.

Verifica-se, pela análise do gráfico precedente, que a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7420/2006, da 55ª Legislatura, é composta por deputados representando

⁶⁰ População Estimada do Brasil por Região em 2015 x Composição da Comissão destinada a dar parecer sobre o PL 7420/2006 em 2015.

	População Estimada - 2015	Percentual	Composição da Comissão - 2015	Percentual
Brasil	204450049	100%	38	100%
Norte	17472636	8,55%	3	7,89%
Nordeste	56559481	27,66%	13	34,21%
Sudeste	85745520	41,94%	11	28,95%
Sul	29230180	14,30%	7	18,42%
Centro-Oeste	15442232	7,55%	4	10,53%

Fontes: IBGE – Estimativas de População (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>) e Sítio da Comissão na Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer sobre o PL 7420/2006 na 55ª Legislatura (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-constituicao>), também disponível no Anexo C.

todas as regiões do país, passo que se constata maior discrepância percentual entre a população estimada e composição da comissão na região Sudeste do país, com variação de 12,99% entre estimativa populacional e composição da comissão; logo, a comissão estaria sub-representada face o percentual de habitantes estimados do sudeste em 2015. Já o Nordeste aparece com uma variação de 6,55% entre a composição e população estimada em 2015 estando, conforme ilustrado no gráfico em comento, sobrerrepresentada. Na mesma esteira, segue a região Sul do país, com sobrerrepresentação de 4,12%. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentam variação entre estimativa populacional e composição da comissão inferiores a 3%.

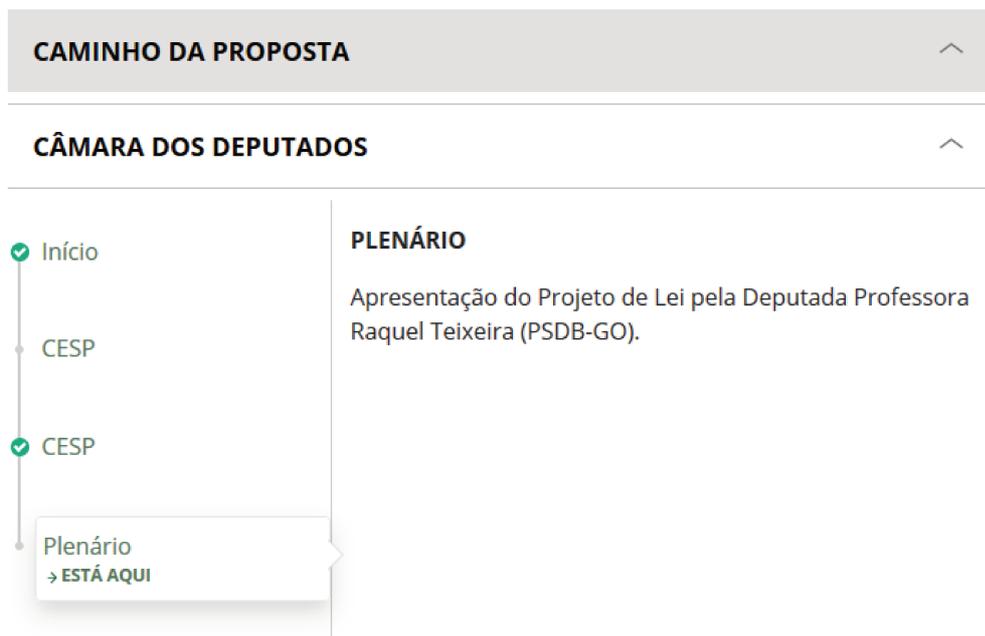
As distorções acima expostas refletem, em certo grau, o cenário de representatividade da própria Câmara dos Deputados, mais precisamente quando se toca na região Sudeste, o que é verificado em artigo que tangencia a composição das legislaturas desde o Império, ao dispor que a “região sudeste (...) foi sub-representada em todas as legislaturas – com exceção da eleita em 1890 (...) A partir de 1945, São Paulo passou a responder quase sozinho pela sub-representação da Região Sudeste” (NICOLAU, 1997). Por outro lado, dispõe o estudo que “as regiões Nordeste (...) e Sul (...) apresentam uma evolução errática, sendo ora sub-representadas, ora sobre-representadas [*sic*]” (*Ibid*, 1997).

A sobrerrepresentação ou sub-representação das regiões na comissão e na própria Câmara dos Deputados é alvo de trabalhos sobre o assunto (como o artigo citado no parágrafo precedente), embora ressalte este autor que, para além das variáveis numéricas, devem ser consideradas a dimensão de nosso país, a história da organização de nossas unidades federativas, bem como deve-se analisá-las considerando uma série de indicadores, dentre os quais sociais, econômicos, dentre outros, em qualquer debate que se promova sobre reforma política que tangencie a representatividade dos estados na Câmara dos Deputados.

De todo modo, ressalta-se a ausência de evidências dignas de nota, nos levantamentos acerca do PL 7420/2006, acerca de reclamações de parlamentares ou de outros entes acerca de sobre ou sub-representatividade de estados na comissão ora abordada.

Ainda, com o intuito de ilustrar o caminho do Projeto de Lei 7420/06 até o momento, segue quadro elaborado pela Câmara dos Deputados, que ressalta o estado atual anteriormente citado, ou seja, no plenário (aguardando votação).

Figura 8 - Estado atual de tramitação do PL 7420/2006



Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados⁶¹.

Ressalta o pesquisador que, no transcorrer do corrente estudo, foram realizados contatos com órgãos da Câmara dos Deputados com o intuito de elucidar a disponibilidade de material produzido no contexto do PL 7420/06, com especial recorte da produção decorrente de audiências públicas da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional, vigente no âmbito das 54^a e 55^a legislaturas e objeto da corrente análise de conteúdo, em especial a 55^a legislatura, que resultou no texto substitutivo adotado pela comissão em 28 de junho de 2017.

Em que pese o PL 7420/2006 ter tramitação iniciada 09/08/2006, com sua apresentação pela Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO), como anteriormente abordado, comissão especial para estudo do referido Projeto de Lei e seus apensados somente foi criada em 05/07/2011⁶², a partir do requerimento n° 2.229/2011⁶³, do então deputado Audifax (PSB/ES), que destaca a importância de discussões na área, conforme elucidada o excerto do requerimento que segue transcrito

⁶¹ Recorte de material disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/332457>. Posição em 16/10/2019.

⁶² Conforme disposto em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7C543A8E63800AFFBFC3FEA400F1AEC7.proposicoesWebExterno1?codteor=896691&filename=Tramitacao-PL+7420/2006.

⁶³ Em que pese haver pedido anterior para a criação da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional, ela foi formalmente criada após este requerimento.

A instalação desta Comissão Especial se faz necessária 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. 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. Diante do exposto, e por se tratar de medida iminente e assunto de relevância nacional, requeiro o imprescindível apoio de V. Exa. para o atendimento prioritário do pleito supracitado. (REQ 2229/2011)⁶⁴.

Aqui cabe uma explanação acerca da Comissão Especial para dar Parecer ao PL 7420/2006 e seus apensados, vez que a mesma funcionou no âmbito da 54ª Legislatura (2011 – 2015) e 55ª Legislatura (2015 – 2019). A criação da Comissão Especial sobre o tema no bojo da 55ª Legislatura⁶⁵ ocorreu pelo requerimento do deputado Bacelar (PTN/BA) cujo teor segue:

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. Houve mesmo um substitutivo elaborado pelo então relator, nobre Deputado Raul Henry, que não chegou a ser votado. A proposição que figura como principal não foi arquivada, conforme despacho da Mesa, em 06 de fevereiro de 2015. A constituição da Comissão Especial permitirá concluir trabalho em adiantado estágio de discussão (REQ 826/2015)⁶⁶.

Assim, verifica-se que o requerente da instalação da comissão especial na 55ª legislatura reconheceu a existência de estudos precedentes sobre o tema e a importância de que o trabalho tenha continuidade e seja finalizado, o que permitiu uma série de audiências públicas sobre o tema.

Logo, o recorte da análise dos debates ocorridos no contexto da comissão especial que visa dar parecer ao Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional⁶⁷ tem especial relevância, vez que se fomentou espaço para o chamamento de atores da sociedade a tão importante debate, como será exposto a seguir com mais detalhes.

De todo modo, no contexto das comunicações deste pesquisador com a Câmara dos Deputados, especialmente pelo portal “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados, permitiu, dentre outros levantamentos, constatar e trazer a cabo nesta discussão a limitação de acesso ao conteúdo das audiências públicas realizadas na Comissão Especial.

⁶⁴ Requerimento apresentado no bojo da tramitação do PL 7420/2006.

⁶⁵ Criada por ato da presidência da Câmara em 16/02/2015, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1309726&filename=Tramitacao-PL+7420/2006

⁶⁶ Requerimento apresentado no bojo da tramitação do PL 7420/06.

⁶⁷ Daqui em diante nominada por “Comissão Especial”.

Em contato pelo canal “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados, pelo protocolo 1740424-000233, respondido em 26/04/2017, após solicitação de acesso a atas, notas taquigráficas e outros materiais sobre audiências públicas realizadas no bojo da Comissão Especial, o pesquisador recebeu informações, materiais ou esclarecimentos de acesso aos mesmos mas foi posicionado sobre o fato de ser de atribuição da presidência da Comissão o registro taquigráfico dos debates, quando julgar necessário, conforme previsão do artigo 41, inciso XXII, do RICD, razão pela qual nem todas as reuniões de Comissões possuem notas taquigráficas.

Ainda, esclarece o pesquisador que foi possível acesso a quantidade significativa do material produzido na comissão especial, incluindo áudios, notas taquigráficas, bem como apresentações de debatedores chamados nas audiências públicas, pelo próprio portal da Câmara dos Deputados⁶⁸. Importante ponderar, ainda, que há sítios específicos tanto para a comissão especial criada na 54^a legislatura⁶⁹ quanto para a comissão criada na 55^a legislatura⁷⁰.

Acerca das audiências públicas, basilares para composição de juízo de valor dos membros da comissão e de seu respectivo relator, convém destacar o regramento disposto pelo RICD, em especial os artigos que seguem:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpellar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpellado igual

⁶⁸ Portal da Câmara dos Deputados: www.camara.leg.br

⁶⁹ Comissão criada na 54^a Legislatura: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional>

⁷⁰ Comissão criada na 55^a Legislatura: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional>

tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes (RICD, 1989)⁷¹.

Importante destacar o § 1º do Artigo 256 do RICD, em que se valoriza o posicionamento de diferentes correntes de opinião sobre um tema, o que é extremamente importante para qualquer tema que possa virar Lei, em especial um tema que resta tão controvertido como o Projeto de Lei 7420/2006.

Salienta o pesquisador, posto que a comissão da LRE instalada em 25/06/2015 retoma discussão da legislatura anterior para o parecer sobre o PL 7420/2006 e apensados, e que o presidente e o relator da comissão especial instalada na 54ª Legislatura foram chamados em audiência específica, na 55ª Legislatura, para posicionamento acerca do PL 7420/2006, bem como considerando o fato de que o parecer final submetido à apreciação no plenário foi elaborado no âmbito da comissão especial instalada na 55ª legislatura, a análise de conteúdo é balizada pela produção no âmbito desta legislatura, considerando, ainda, a estratégia da Leitura Flutuante de Bardin (2011).

Com mais especificidade, delineou-se como escopo da análise de conteúdo as audiências públicas, onde efetivamente ocorreram os debates e exposições sobre o tema, de modo que, pela análise do histórico de reuniões da comissão⁷², verifica-se a busca por reunir nas audiências os atores de acordo com seu prisma de atuação na educação, que foi identificada conforme indicado a seguir:

- Audiência do dia 12/08/2015: Gestores da Educação;
- Audiência do dia 19/08/2015: Operadores do Direito;
- Audiência do dia 26/08/2015: CNTE, Juiz e professor da UFB;
- Audiência do dia 02/09/2015: Entidades da Sociedade Civil pela Educação;
- Audiência do dia 09/09/2015: Relator e Presidente da Comissão Especial que atuou na proposta na legislatura anterior;
- Audiência do dia 30/09/2015: Órgãos de Controle.

⁷¹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, decorrente da Resolução nº 17, de 1989, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

⁷² Histórico de reuniões da Comissão Especial do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional na 55ª legislatura disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/historico-de-reunioes>.

Neste caso, além da categorização, conforme previsto por Bardin (2011) e alvo de abordagem na etapa que trata das estratégias metodológicas, há que se considerar, no corrente trabalho, a origem e representatividade do emissor, por sua trajetória, por representar um órgão de saliência na área ou mesmo ambos. Importante considerar, ainda, o poder discricionário da Comissão para a seleção dos convidados que serão ouvidos nos debates em audiências públicas, conforme anteriormente abordado, observado em especial o artigo 256 do RICD.

Há que se destacar, ainda, o polo da análise do emissor, conforme disposto por Bardin (2016) no capítulo que trata da inferência, sem prejuízo da devida importância dos demais elementos que constituem o tripé da comunicação: a mensagem, o emissor e o receptor. Aqui, pelas razões balizadas no parágrafo precedente, imperativo destacar o seguinte excerto da obra em comento, sobre o emissor:

(...) pode ser um indivíduo ou grupo de indivíduos emissores. Neste caso, insiste-se na função expressiva ou representativa da comunicação. Com efeito, pode-se seguir com a hipótese de que a mensagem exprime e representa o emissor (BARDIN, 2016, p. 165).

Em efeito, merece especial destaque o trabalho com a hipótese de que a mensagem representa o emissor, não apenas enquanto pessoa física pela via da instituição que o escolhe para a audiência pública.

Nessa esteira, convém ponderar que, para as audiências anteriormente citadas, foram convidados os representantes/instituições conforme extraído do histórico de reuniões da Comissão de Responsabilidade Educacional da 55ª Legislatura, conforme segue. Lembramos que as funções nas respectivas entidades/órgãos são referentes à época da audiência. Logo, não necessariamente o convidado ocupa a função na atualidade.

Para a audiência do dia 12/08/2015, que teve como foco a exposição de Gestores da Educação, foram convidados o Sr. Binho Marques, secretário de articulação com os Sistemas de Ensino do MEC; Sra. Rossieli Soares da Silva, secretária de educação e qualidade de ensino do Amazonas, representando o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). Ainda, foi convidado o Sr. Alessio Costa Lima, secretário de educação de Tabuleiro do Norte/CE, representando a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), bem como a Sra. Mariza Abreu, consultora na área de Educação da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Por fim, na audiência que reuniu gestores da educação, foi convidado a Sra. Leida Alves Tavares, secretária de educação de Ipatinga/MG, representando a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Já na audiência de 19/08/2015, que selecionou para exposição operadores do direito, teve como convidados a Sra. Maria Cristina Manella Cordeiro, Procuradora da República no Rio de Janeiro, portanto integrante do Ministério Público Federal (MPF). Ainda, o Ministro Sérgio Luiz Kukina, do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Também foi convidado o prof. Célio da Cunha, da Universidade Católica de Brasília.

No dia 26/08/2015, ocorreu audiência pública no âmbito da Comissão Especial que contou com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), juiz de direito e professor da Universidade Federal da Bahia, conforme segue: Dr. Richard Paulo Pae Kim, Juiz de Direito/SP, Juiz auxiliar de gabinete no Supremo Tribunal Federal (STF), coorganizador do projeto “Justiça pela Qualidade da Educação”; Profa. Marta Vanelli, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e Prof. Carlos Rátis, da Universidade Federal da Bahia (UFB).

A audiência pública do dia 02/09/2015 reuniu Entidades da Sociedade Civil pela Educação, ocasião em que foram convidados a Sra. Helena B. Nader, Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Sr. Daniel Cara, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Sra. Alessandra Gotti, sócia-efetiva do Movimento Todos pela Educação; bem como o Prof. João Batista Oliveira, do Instituto Alfa e Beto.

O dia 09/09/2015 contou com a participação do Relator e Presidente da Comissão Especial que atuou na proposta na Legislatura anterior, sendo Relator o deputado Raul Henry, e Presidente o deputado Waldenor Pereira.

Já a audiência pública de 30/09/2015 contou com a participação de órgãos de controle, em que foram convidados o Sr. Francisco Soares, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ligado ao Ministério da Educação (MEC), o Sr. Alípio Dias dos Santos Neto, Diretor de Fiscalização da Educação e Cultura do Tribunal de Contas da União (TCU) e a Sra. Liliane de Paiva Nascimento, Coordenadora-Geral Substituta de Auditoria na Área de Educação na Controladoria Geral da União (CGU).

Ainda, cabe destacar que, após referidas audiências, houve apresentação do primeiro parecer com proposta de texto legal no âmbito da comissão, pelo relator da mesma, em 29/10/2015, sendo que o texto, com as críticas recebidas e na busca de acordo para aprovação, recebeu alterações que resultaram em pareceres apresentados nos dias 29/10/2015, 17/11/2015, 01/03/2016, 26/04/2016, 18/05/2016, 22/08/2016, 01/12/2016 e 23/03/2017, até o último texto que foi objeto de aprovação na comissão, em 28/06/2017, e que tem preferência

para votação no plenário⁷³, texto esse chamado de Substitutivo Adotado pela Comissão (SBTA)⁷⁴.

No interregno entre a apresentação da primeira proposta de texto legal em 29/10/2015 até aprovação em 28/06/2017, a Comissão Especial recebeu documentos com pareceres/manifestações sobre os textos, aqui listados por serem pautados de grande importância e relevância no bojo do Projeto de Lei em comento, seja pelo órgão de origem, seja pelo conteúdo. São eles:

- Análise Técnica da Confederação Nacional dos Municípios recebida em 07/08/2015;
- Formulário de Posicionamento sobre proposição Legislativa oriundo do MEC datado de 30/03/2017;
- Posicionamento da Confederação Nacional de Municípios de 17/11/2015;
- Parecer da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino de 06/01/2016;
- Grupo de Trabalho da Educação da Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão – Ministério Público Federal – 13/10/2015.
- Posicionamento da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – 03/11/2015.

No processo da análise do material produzido no bojo das audiências públicas através da Comissão Especial do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura, seja por áudios, documentos escritos, apresentações, dentre outros, bem como dos pareceres recebidos durante a produção da proposta de texto legal, verifica-se importância preliminar de abordagem do disposto pelo Relator da comissão especial na 54ª Legislatura em audiência realizada no dia 09/09/2015, em que disposto um panorama das discussões até então.

O relator destaca avanços por ele elencados como inquestionáveis na educação pública brasileira ao longo dos últimos anos, como ampliação da oferta de vagas, criação de sistema de financiamento, sistemas de avaliação, redução da defasagem idade-série, mas traz questionamentos sobre a qualidade da educação, elencando posição do Brasil, por exemplo, no

⁷³ Conforme Artigo 191, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁷⁴ O texto integral do Substitutivo Adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420/2006 encontra-se disponível, na íntegra, no Anexo D.

ranking do PISA⁷⁵, que em 2006 encontrava-se na 52ª posição, caindo para a 54ª em 2009 e para a 57ª posição em 2012. Faz ainda uma distinção, para o PISA de 2012, da posição no *ranking* traçando quadro comparativo entre os tipos de escola, sendo que as federais ocuparam a 29ª posição, as privadas ficaram com a 42ª posição e, por fim, as públicas restaram na 62ª posição do *ranking*. Dispõe o relator, ainda, sobre a Prova Brasil⁷⁶ 2013, em que, na aferição do percentual de alunos com conhecimento adequado em língua portuguesa no 3º ano do ensino médio, verificou-se que isso ocorre em 60,7% das escolas privadas; já nas públicas, 21,5% dos alunos foram classificados como detentores de conhecimento adequado em língua portuguesa.

Tais dados foram dispostos pelo relator no bojo argumentativo para a necessidade de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Dispõe ainda sobre o grande desafio para uma Lei de Responsabilidade Educacional, que é a definição do conceito de qualidade, trazendo pontos como questão de insumos, processos, resultados, financiamento dos insumos, bem como questionamento sobre a responsabilização no regime de colaboração.

Elenca, o relator, disposições no esboço da proposta inicial que permeiam pontos como a necessidade de existência de um padrão mínimo de qualidade para todas as escolas do país, o financiamento suplementar da União, a Responsabilização pelas metas do PNE, a proibição de retrocesso social, bem como a possibilidade de ação civil pública de Responsabilidade Educacional.

Acerca da definição do padrão mínimo para toda escola pública do país, esclarece que é prevista na Constituição e na LDB, mas debate sempre foi adiado no Brasil, e elenca, no rol das discussões na comissão, a definição de 16 pontos para insumos e processos que todas as escolas devem ter após 5 anos da publicação da lei de responsabilidade educacional.

Já inerente ao financiamento suplementar da União, dispõe o relator que a constituição define função redistributiva e supletiva para a União; que os Estados e municípios terão a possibilidade de requerer financiamento suplementar por mecanismo administrativo

⁷⁵ O Pisa - Programa Internacional de Avaliação de Alunos – é uma avaliação internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos por meio de provas de Leitura, Matemática e Ciências. O exame é realizado a cada três anos pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), entidade formada por governos de 30 países que têm como princípios a democracia e a economia de mercado. Países não membros da OCDE também podem participar do Pisa, como é o caso do Brasil. Extraído do sítio do INEP e disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/o-que-e-o-pisa/21206

⁷⁶ A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Extraído do Portal do Ministério da Educação e disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>.

após prova da insuficiência das receitas educacionais e que tal financiamento deverá ocorrer no ano seguinte ao da solicitação.

No campo da responsabilização pelas metas do PNE, esclarece o relator que este não deve ser mera carta de intenções, e que as metas devem ser proporcionais aos períodos de mandatos. Acerca da proibição de retrocesso social, esclarece que nenhum governante poderá ter, findo seu mandato, IDEB menor que o último do seu antecessor, sendo que esse mecanismo deverá ser utilizado até que sejam atingidas as metas inerente a qualidade no PNE (elencando as metas 6; 5.5 e 5.2) tratando, ao fim, de excepcionalidades na responsabilização, como fato de força maior ou caso fortuito e, ainda, a devida comprovação que foi dada prioridade com garantia de todos os insumos e processos com vistas ao alcance do padrão de qualidade.

Por fim, no bojo da ação civil pública de responsabilidade educacional, esclarece que diz respeito à iniciativa do poder executivo com vistas ao “cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação pública”⁷⁷, esclarecendo que a ação civil pública de responsabilidade educacional será aplicada no caso de descumprimento dos artigos da lei de responsabilidade educacional, indicando, ainda, a proposição pelo relator de Projeto de Lei Complementar remetendo a proibição de retrocesso social para a Lei das Inelegibilidades.

Este panorama do relator da Legislatura anterior tem especial importância na continuidade dos debates e avanço do tema na 55ª Legislatura, que resultou no relatório final com a proposta legal submetida ao plenário do congresso para votação.

Acerca das inquietações, sugestões, dissonâncias e convergências no transcorrer dos debates sobre o tema, inicia-se pela audiência pública realizada com Gestores da Educação, retro mencionada, em que se evidenciam pontos como a preocupação exposta pela Undime de que o foco da Lei de Responsabilidade Educacional deva ser na garantia da educação e não simplesmente na penalização de gestores, que argumenta, sobre o Ideb, da existência de fragilidades apesar do reconhecimento de que houve avanços no processo de avaliação. Ainda, ressalta o caráter subjetivo do aprendizado, que estudantes têm modo e tempo diferentes, que não são robôs ou máquinas programadas e que não é possível medir qualidade da educação e da gestão em função do desempenho dos estudantes.

Reforçando e incrementando os argumentos precedentes, destaca-se ainda a Carta 83/2015⁷⁸, datada de 03/11/2015, oriunda da Undime e endereçada ao Relator da Comissão

⁷⁷ Disposto no capítulo IV da proposta de lei elaborada no bojo da comissão da 54ª Legislatura. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional/arquivos/parecer-do-relator-12.12.13>

⁷⁸ Anexo E.

Especial na 55ª Legislatura, Deputado João Carlos Bacelar Batista, em que são revelados pontos de preocupação dessa associação em relação ao texto do projeto de lei na data da referida Carta, em que salientamos os seguintes pontos:

Atentamente, a Undime participou das discussões referentes à Lei de Responsabilidade Educacional e manifestou seu posicionamento contrário ao estabelecimento da *responsabilização* de gestores como fundamento central da proposta. Da forma como se apresenta, sobretudo pela relação direta e linear atrelada de indicadores de avaliação de desempenho escolar dos estudantes, para fins de punição de gestores, a proposta fere o princípio internacional da ética em avaliações educacionais e sua finalidade pedagógica. Quando o tema é educação, o debate deve partir do campo do direito social e não de uma prestação, ou de uma contraprestação de serviço público, diferindo de qualquer outra ação da administração pública. Logo, o ponto central é a discussão de condições iguais de acesso a esse direito e não a mera identificação de deficiências da gestão pública para a oferta de um serviço. É preciso destacar que o foco no caráter punitivo aos gestores e não na oferta da educação como um direito poderá resultar em efeitos indesejáveis na gestão das redes de ensino. Afinal, nem todas as variáveis estão sob o controle do gestor da educação e muitas das demandas necessárias para a oferta da educação também não são de sua competência e capacidade decisória (UNDIME, 2015).

Assim, resta patente a preocupação da Undime com relação à responsabilização dos gestores educacionais em função de indicadores de processos de avaliação. Ainda, defende a Undime na mesma Carta 83/2015: i) seja instituído Sistema Nacional de Educação, ii) a implementação do Regime de Colaboração, bem como iii) o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) além do CAQ.

Já a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no âmbito da audiência pública, destaca o Artigo 205⁷⁹ da Constituição Federal, com especial ênfase aos trechos “dever do Estado e da família” ... “colaboração da sociedade”, denotando, ainda, que os responsáveis pela educação são os gestores federais, estaduais, municipais, diretores de escola, professores, incluindo a família dentre outros.

Em Análise Técnica elaborada pela CNM, de 07/08/2015, destaca-se também a preocupação com a responsabilização, mas incluindo aí uma preocupação especial pelo prisma do governante. Isso fica patente no trecho que segue da Análise Técnica:

Noutras palavras, como responsabilizar direta e exclusivamente o governante pela não aprendizagem dos alunos se os principais responsáveis por isso são as equipes escolares, dirigentes e professores? Senão, como explicar que na mesma rede de ensino os resultados entre as escolas possam ser expressivamente diferentes a

⁷⁹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

dependem de fatores como gestão da escola, comprometimento dos docentes, articulação com a comunidade etc.? (CNM, 2015)⁸⁰.

Ressalta-se especial preocupação do órgão com seu órgão de representatividade, ou seja, os governantes (aqui, de âmbito municipal). E reforça especial preocupação com o argumento no Ofício nº 1038/2015_CNM_BSB, cujo assunto é a Solicitação de Rejeição ao Substitutivo ao PL nº 7420/2006, datado de 17 de novembro de 2015 e endereçado à Deputada Gorete Pereira (PR/CE), então presidente da Comissão Especial na 55ª Legislatura, em que se destaca o trecho que segue:

4. Entende que a proposição em análise responsabilizará direta e exclusivamente o governante pela não aprendizagem dos alunos quando os principais responsáveis por isso são as equipes escolares, dirigentes e professores. E responsabilizará governadores e/ou prefeitos sem uma melhor definição das responsabilidades de Estados, Distrito Federal, Municípios e principalmente da União (CNM, 2015)⁸¹.

Já o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), na audiência pública que reuniu gestores educacionais, salientou-se uma especial preocupação com uma legislação que não seja voltada para a judicialização da política educacional, mas sim com foco na articulação política, administrativa e de financiamento da educação, além de especial atenção à definição de responsabilidade educacional articulada à definição operacional de regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação, o que denota uma preocupação no bojo do Sistema Educacional, ângulo de análise que tem fundamento no grupo que o conselho representa.

De especial relevância é o posicionamento do Ministério da Educação, sendo aqui considerado, primeiramente, o Formulário de Posicionamento sobre Proposição Legislativa nº 1/2016/DASE/SASE/SASE, cuja data de manifestação é 17/12/2015, em que se postula a urgência de instituição do Sistema Nacional de Educação, com agenda proposta, inclusive, pela própria pasta⁸², para que se possa atuar no contexto de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Aqui destaca-se o que segue:

Neste cenário a concepção de responsabilidade ganha força e efetividade, conforme o espírito do debate das últimas Conferências Nacionais de Educação, que motivaram a previsão da LRE no Plano Nacional de Educação. Ou seja: responsabilizar, no contexto da agenda instituinte do SNE, passa a ser, além da definição de

⁸⁰ Análise Técnica da CNM disponível no Anexo F da corrente obra.

⁸¹ Ofício nº 1038/2015_CNM_BSB disponível no Anexo G da corrente obra.

⁸² Endereço do documento do SASE/MEC sobre agenda para Sistema Nacional de Educação disponível no Anexo H.

responsabilidade, a previsão das condições para o seu exercício e para o seu acompanhamento e controle (BRASIL, 2015)⁸³.

Ressalta-se a importância conferida no posicionamento em comento a métricas para acompanhamento e controle, além das condições para exercício do disposto em Sistema Nacional de Educação. Destaca-se ainda:

Uma Lei Complementar que regulamente o Inciso V do Artigo 23 da Constituição (como orientado pelo Parágrafo Único deste Artigo)⁸⁴ será efetivamente uma Lei de Responsabilidade Educacional, pois tratará das normas de cooperação obrigatórias para dar sustentação à nova forma de organização da educação nacional. Tais normas devem ser regras claras para a supletividade vinculada aos referenciais de qualidade, trazendo na sua base o princípio da interdependência e da cooperação. A possibilidade de avanço neste aspecto está na busca de acordo em torno de regras federativas que possam constituir a base do sistema a ser organizado. *Regras que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o que”, mas principalmente com quem e em que condições faz, com quais mediações de complementariedades, com quais regramentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações* (BRASIL, 2015, grifo nosso)⁸⁵.

Salienta-se que, conforme o parecer do MEC em comento, seria apropriada a regulamentação, via Lei Complementar, do Art. 23, inciso V da Constituição Federal, entendendo-se que será efetivamente uma Lei de Responsabilidade Educacional, considerando, ainda, a necessidade de normas de sistema de cooperação vinculantes como meio de subsídio à organização da educação. Destaca a necessidade de foco das métricas de responsabilização considerando principalmente “com quem e em que condições faz”, balizadas, inclusive, as definições dos responsáveis pelas deliberações, ao invés de simplesmente “quem faz o que”. Percebe-se, portanto, que a posição do MEC confere grande importância à organização do Sistema Nacional de Educação e que, ato contínuo, pela via de Lei Complementar, sejam definidos, dentre outros, os aspectos de responsabilização educacional para garantia do direito constitucional à educação. Dessa forma, em 17/12/2015 a Diretoria de Articulação com os

⁸³ Formulário de Proposição Legislativa nº 1/2016/DASE/SASE/SASE disponível no Anexo G.

⁸⁴ Dispõe o artigo 23, V da Constituição Federal de 1988, e seu parágrafo único:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁸⁵ Vide Anexo G.

Sistemas de Ensino (SASE) do MEC se posiciona de maneira contrária ao substitutivo ao Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional formatado na ocasião.

O posicionamento contrário do MEC ao substituto da Comissão Especial permanece o mesmo em manifestação datada de 30/03/2017, nos termos do disposto no Formulário de Proposição Legislativa nº 7/2017/DIVAPE/SASE/SASE⁸⁶, emitido pelo então Coordenador-Geral de Apoio à Implementação de Políticas de Valorização dos Profissionais de Educação, com a anuência do Secretário Substituto de Articulação com Sistemas de Ensino do MEC, com proposta de alteração de vários trechos da proposta de texto legal então existente, envolvendo a questão de avaliação do desempenho docente para fins de progressão na carreira, sugestão de que cada estado, Município e o Distrito Federal possam criar as próprias LRE, considerando, dentre outros aspectos, a dimensão continental de nosso país e as especificidades regionais, além de outras alterações no projeto. Conclui o documento que era defendido pelo MEC, na ocasião do parecer, “ideia de uma Lei de Responsabilidade Educacional que assegure e induza a qualidade da política educacional ao invés de buscar somente garantir a responsabilização dos gestores públicos” (BRASIL, 2017)⁸⁷, denotando sólido posicionamento contrário ao entendimento de forte nuance de responsabilização de gestores públicos presente na proposta de texto legal.

No tocante à audiência pública de 19/08/2015, com operadores do direito, bem como ofício recebido pela comissão oriundo do MPF⁸⁸, denotam-se mescla de preocupações que balizam tanto a técnica jurídica quanto o mérito educacional de uma LRE⁸⁹.

O ofício nº 14642/2015/PR/RJ/GB/MC⁹⁰, datado de 13/10/2015, oriundo da Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, propõe uma série de alterações no texto do Projeto Substitutivo da Comissão Especial da LRE, além de apresentar especial preocupação com a valorização docente, ao solicitar o incremento de capítulo que aborda o fomento à qualidade de ensino com previsão de bolsas de fomento à qualidade na educação para professores que atinjam patamares em frequência e desempenho no âmbito do IDEB.

Destaca-se, no bojo da audiência pública com operadores do direito, abordagens como a do Ministro Sérgio Luiz Kukina, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, dentre

⁸⁶ Formulário de Proposição Legislativa nº 7/2017/DIVAPE/SASE/SASE/SASE disponível no Anexo H.

⁸⁷ Vide Anexo H.

⁸⁸ Ministério Público Federal.

⁸⁹ Lei de Responsabilidade Educacional.

⁹⁰ Ofício disponível no Anexo I.

outros pontos, ressalta considerar importante a aprovação do projeto em sede de diploma próprio, sem inseri-lo no ECA⁹¹, LBD⁹², ou outros. Aborda preocupação com eventual bloqueio de repasses voluntários, em caso de não atingimento de meta, ressaltando que o STJ tem concedido medidas liminares determinando os repasses de verba, sob alegação de atendimento social. Ainda, o professor Célio da Cunha, da Universidade Católica de Brasília (UCB), destaca preocupação com o caráter pedagógico de *rankings*, vez que as pessoas devem ser comparadas com seu próprio desempenho, bem como o fato de que os operadores de justiça precisam de instrumentos legais que confirmem mais argumentos para cobrar qualidade na educação.

Já a audiência pública de 26/08/2015, que reuniu Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação (CNTE), Juiz e Professor da Universidade Federal da Bahia (UFB), destacam-se mescla de abordagens jurídicas e situações fático-educacionais, em debates que revelam a candência e importância das discussões em torno do tema da Lei de Responsabilidade Educacional.

O Dr. Richard Pae Kim, juiz de Direito/SP, juiz auxiliar de Gabinete no Supremo Tribunal Federal (STF) e coorganizador do Projeto “Justiça pela Qualidade da Educação” apresenta visão de quem conhece a fundo o mundo jurídico, mas tem forte engajamento nas questões educacionais e sólido conhecimento na área da infância e juventude, com atuação por doze anos na referida área, conforme disposto na audiência pública. Questiona o fato de que eventual infração administrativa possa recair sobre secretário de educação, prefeito e não para o diretor de escola, que porventura age de maneira muito ruim na gestão da mesma. Sugere ainda a perspectiva de inclusão da responsabilização educacional em Lei do serviço do usuário público, mas pondera que talvez não haja tempo hábil para tanto.

Ainda na audiência pública de 26/08/2015, a Professora Marta Vanelli, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pondera que verifica diariamente notícias sobre desvio de recursos da educação por parte de prefeito ou governador. Pondera que a responsabilização precisa ser calcada em elementos objetivos, e acrescenta que alguém precisa ser responsabilizado no caso de não atingimento de metas educacionais.

A professora critica a instituição de meio de avaliação ou regime de colaboração pela via do mesmo projeto que envolve a discussão da Lei de Responsabilidade Educacional.

⁹¹ ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90.

⁹² LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96.

Informa, ainda, que a aprovação das contas em educação no Governo de Santa Catarina contém ressalvas há dez anos, questionando a temporalidade para efetivamente ocorrer algo em função dessa aprovação com ressalvas por esse tempo.

Acrescenta a professora que conhece caso em que foram derrubadas cinco salas de aula em escola estadual para construção de piscina olímpica e há dez anos a piscina não é utilizada, complementando que a região é fria e não há equipamentos que considerem isso. Agora, alega, a piscina será fechada para reconstrução das cinco salas de aula. Afirma que a lei precisa se debruçar sobre esse fato, questionando se o agente decisório não sofrerá sanção por postura como a adotada no exemplo da escola estadual.

Importante ponderar a assertiva de que, para a professora Marta, o foco na responsabilização do gestor faz com o projeto tenha dificuldades de aprovação porque ninguém quer ser responsabilizado, possibilitando entender perspectiva de existência de forte pressão com eficácia por parte dos gestores no bojo das discussões desse tipo de projeto, que muitas vezes, segundo a professora, usa a educação (alguns gestores) para manter poder político.

Já o Professor Carlos Ratis, da Universidade Federal da Bahia, defende o “Habeas Educatione”, que seria ação própria a ser invocada por qualquer cidadão, entidades sindicais, etc., que teria rito sumário e reforça a questão da gratuidade.

Aponta o professor que o cidadão deve perceber a importância do cumprimento de suas obrigações no plano educacional, buscando que ela seja de qualidade. Esclarece ainda que o educando deve almejar, deve lutar. Esclarece que os Direitos Sociais envolvem luta, pelo estudante inclusive, que deve ser um direito conquistado. Defende, ainda, a regulamentação do artigo 5º da Lei 9394/96⁹³

Denota-se, assim, a multiplicidade de atores, perspectivas e contribuições face o amplo de tema da responsabilização educacional e os diversos fatores e possibilidades de insumos que a norteiam. Seja com abordagem mais técnico-jurídica ou pelo mérito educacional do projeto em comento, o tema demonstra interesse e relevância perante as áreas do conhecimento, em especial direito, políticas públicas e educação. Há abordagens sobre punição, mas também importante o lembrete de que a educação é direito social e deve ser alvo de lutas inclusive pelos próprios titulares desse direito.

No âmbito das discussões ocorridas com entidades da sociedade civil pela educação, especialmente no dia 02/09/2015 via audiência pública, verifica-se uma

⁹³ Dispõe o *caput* do Art 5º da Lei 9394/96: “Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo”.

multiplicidade de posicionamentos e visões acerca de uma Lei de Responsabilidade Educacional e de seus impactos. Daniel Cara, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, aborda a LRE como uma possibilidade de fortalecimento da exigibilidade de cumprimento das leis educacionais, embora disponha que os instrumentos de avaliação devam ser aperfeiçoados e desenvolvidos outros. Considera desafio importante fazer com que a Lei de Responsabilidade Educacional tramite simultaneamente com o Sistema Nacional de Educação e ressalta, ainda, que a LRE deve ser mecanismo de controle social sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e Sistema Nacional de Educação.

Já Helena Nader, presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, dispõe que há discussões que devem ser feitas anteriores à responsabilidade, especialmente para que se tenha metas claras, e que é necessária Lei para colocar metas e não para prender. Esclarece, ainda, que uma LRE tem o condão de judicializar ainda mais o sistema educacional, considerando-a muito focada em dizer punições, sendo que não é pela existência de punição que a qualidade será garantida. Ressalta, ainda, que devemos começar a cobrar leis que já temos, como a questão do piso salarial.

Alessandra Gotti, do Movimento Todos pela Educação, lembra a existência de 19 apensos para o projeto de Lei de Responsabilidade Educacional, o que demonstra diversidade de entendimentos sobre o tema. Aborda que uma LRE precisa estimular padrão progressivo de qualidade na educação. Propõe, inclusive, que ato doloso de improbidade administrativa decorrente de retrocesso injustificado, tenha punição como suspensão dos direitos políticos, com inelegibilidade, o que, ainda expõe Alessandra, só pode ser feito por lei complementar⁹⁴. João Batista Oliveira, do Instituto Alfa e Beto, sugere olhares para a legislação de outros países sobre as questões educacionais e que, ao invés de leis e decretos, precisamos usar sistemas mais interessantes, como incentivo à diversidade.

Denota-se, na audiência com entidades da sociedade civil, abordagens que tangenciam mais o caráter punitivo da Lei de Responsabilidade e visões que não consideram que punições garantirão qualidade em Educação, bem como pautas que reforçam uma Lei de Responsabilidade como controle social da qualidade educacional em contraponto a visão que entende uma LRE ter o condão de judicializar ainda mais o sistema educacional. Salienta o

⁹⁴ Leis Complementares: Diferem das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República. Importante: Só é preciso elaborar uma Lei Complementar quando a Constituição prevê que esse tipo de lei é necessária para regulamentar uma certa matéria. Disponível no sítio do Planalto pelo link: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1>

pesquisador, em reforço ao já disposto em audiências e demais materiais produzidos no âmbito dos estudos da Comissão da Lei de Responsabilidade Educacional, que esta é carregada de tensões políticas e que importante olhar para o emissor da posição, conforme anteriormente abordado, que denota, a princípio, a representatividade de um grupo que tem anseios e preocupações distintos sobre o tema.

Já na audiência pública de 30/09/2015, em que se procurou reunir Órgãos de Controle, salienta-se em exposição do Diretor de Fiscalização da Educação e Cultura do TCU (Tribunal de Contas da União), primeiramente, as frentes de atuação do órgão em seu âmbito de atuação, que sejam: *auditoria de conformidade*, focada na legalidade dos atos de gestão; *auditoria operacional*, que tem foco no desempenho, envolvendo economicidade, eficiência e eficácia, bem como a *análise da prestação de contas*, que tem foco na gestão, considerando aspectos de legalidade e de desempenho (indicadores). No esboço conclusivo acerca de Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional, destacam-se observações como a dificuldade na análise de culpabilidade do gestor em decorrência do desempenho, no campo da delimitação do nexo de causalidade envolvendo conduta e resultado, bem como a necessidade de garantir transparência e publicidade da gestão pública, assim como a confiabilidade das informações governamentais sobre metas, objetivos e indicadores (controle social e parlamentar).

Importante, ainda, ponderar considerações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no âmbito da audiência pública de 30/09/2015, em que seu presidente, José Francisco Soares, salientou que o direito de aprender do aluno precisa ser efetivado, e que a concretização deste direito requer escolas funcionando regularmente. Aponta ainda que indicadores de resultado devem ter na pauta trajetória e aprendizado na rotina de monitoramento, considerando nível e desigualdade, bem como estruturas de controle social em cada sistema de ensino que devem possuir explicações do sistema sobre todos e cada um dos alunos. Ainda, sobre todas e cada uma das escolas. Salienta ainda que “responsável” no campo da educação envolve o estudante, governo federal, estados, municípios, professores, famílias, escolas, bem como enfatiza importância de Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação no bojo do Sistema Nacional de Educação, considerando CAQi e CAQ⁹⁵, envolvendo financiamento, infraestrutura Escolar, Valorização dos Profissionais,

⁹⁵ Conforme Lei 13005/2014, Estratégias 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ. 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores

como insumos necessários para os espaços de normatização, decisão, formação de acordos, participação e controle social no bojo do PNE, da LDB e mesmo LRE para que se chegue em Aprendizados, em Trajetória Regular no espeque educacional.

Evidenciam-se, no caso dos órgãos de controle, uma nuance mais focada na operacionalização de uma Lei de Responsabilidade Educacional com especial olhar das áreas específicas de atuação, salientando inquietações, anseios e visões acerca do tema, que vão desde delimitação de nexos de causalidade entre conduta e resultado até a preocupação com elementos que devem pautar indicadores de monitoramento e a posição de uma LRE em um Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação.

Com os diversos posicionamentos e nuances conforme demonstrado nos parágrafos precedentes, incluindo manifestações de órgãos, como MEC, UNDIME, entre outros, chegou-se ao texto⁹⁶ de 28/06/2017, que tem preferência para votação no plenário e tem o nome de Substitutivo Adotado pela Comissão (SBTA).

Importante salientar que o texto é dividido em seis capítulos, sendo que o primeiro aborda a definição de responsabilidade educacional, o segundo capítulo dispõe sobre métrica de aferição da padrão de qualidade da educação básica, o terceiro capítulo tem foco na sistemática de financiamento do padrão de qualidade, o quarto capítulo aborda a responsabilização, em que destaca-se o aspecto do “retrocesso na qualidade” e a exclusão de responsabilidade nos casos de comprovação de condutas em especial conforme disposto no Artigo 7º do projeto, §5º, alíneas “a” e “b”, a saber:

§5º Não importará na aplicação do disposto no “caput” deste artigo o retrocesso da qualidade da educação básica que não puder ser atribuído à responsabilidade da gestão pública do ente federado, 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 os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, observado o disposto no art. 12 (BRASIL, 2017)⁹⁷.

de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; Extraído do sítio do Planalto e disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.

⁹⁶ Conforme Anexo D.

⁹⁷ Substitutivo Adotado pela Comissão ao Projeto de Lei 7.420/2006, Anexo D da corrente obra.

O quinto capítulo, em especial, aborda a ação civil pública de responsabilidade educacional, no que tange ao retrocesso e da não garantia de insumos e processos educacionais e, por fim, o sexto capítulo elenca disposições gerais e transitórias.

Assim, o projeto aguarda votação no plenário e, se aprovado, será convertido em Lei e terá eficácia como qualquer outra lei ordinária, como Estatuto da Criança e do Adolescente ou da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta patente, em especial pelo último capítulo do trabalho, que o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional sofreu diversas pressões de pauta em função das correntes e interesses envolvidos, sendo a própria duração do mesmo uma demonstração da complexidade do tema. Com existência de comissão especial dedicada a tratar do tema em duas legislaturas, e com texto sendo alterado diversas vezes até a aprovação do SBTA enviado à votação no plenário da Câmara, torna-se inequívoca a candência do tema, vez que eventual Lei de Responsabilidade Educacional servirá a todos mas tem o condão de tocar os entes (professores, alunos, gestores em diversos níveis, sociedade em geral) de diferentes formas, que merece ampliação do debate, sendo de grande valia que a continuidade do mesmo envolva entrevistas com participantes da comissão especial, incluindo convidados expositores em audiências públicas.

O corrente trabalho procurou municiar-se de especial atenção ao público envolvido na tríade: Educação, Políticas Públicas e Direito. Educação é o ponto central, sendo as Políticas Públicas indissociáveis do corpus do estudo e o Direito o instrumento sem o qual não se pode discutir o próprio projeto de lei de responsabilidade educacional, já que dita, especialmente, caminhos procedimentais e materializa, ao menos em forma do dever-ser, os anseios em Educação.

Em breve resgate, o primeiro capítulo objetivou, em grande monta, trazer informações sobre a responsabilidade, um recorte histórico de legislação em responsabilidade, com vistas ao combate a corrupção e improbidade, além de tratar das nuances constitucionais de responsabilidade com a ótica do Direito à Educação e, por fim, abordar a dinâmica instrumental e nuances candentes no sistema de proteção e garantias em educação pelo recorte da responsabilidade.

No segundo capítulo, especial destaque é dada à formação agenda de política pública, o que auxilia, sobretudo, no entendimento da tramitação de um Projeto de Lei tão extenso em duração, vez que proposto em 2006. Um Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional carrega anseios sociais, políticos, dentre outros. Traz uma procura por resposta frente a atos de improbidade e desidiosos especialmente por parte da administração pública em educação, e são recorrentes os relatos, a exemplo do disposto pelo juiz Richard Pae Kim na audiência pública em comissão especial sobre a Lei de Responsabilidade, de descaso com equipamentos escolares, muitas vezes dotados de laboratórios de química ou biologia muito

bem equipados e que estão abandonados há anos. O próprio pesquisador que este subscreve observou, por diversas vezes, escolas em sua cidade natal com laboratórios fechados. Recordase, ainda, de situação em que o laboratório de informática (muito bem equipado) era permanentemente fechado e as chaves guardadas para evitar que “alunos os destruíssem”. Não havia qualquer momento com atividade pedagógica, a sala apenas era aberta para limpeza.

São situações em que a escola, em algum momento, recebeu destinação orçamentária, com objetivo que é ou devia estar claro, mas não executou. E os principais beneficiários, quer seja, os estudantes, tratados como potenciais depredadores dos equipamentos. Alguns podem, à primeira vista, arguir que a direção da escola tinha plena razão, afinal é preciso proteger o patrimônio público. Oras, nessa esteira, poder-se-ia considerar importante fechar as ruas e calçadas de uma cidade para evitar que algum transeunte jogue lixo no chão ou que veículo marque o asfalto em alguma frenagem brusca. Se a escola tem problema de vandalismo, precisa cuidar de uma educação que considere a importância de zelo para que o equipamento permaneça disponível ao uso de todos, não simplesmente fechar o laboratório permanentemente.

Claro que situações como essa fazem emergir a importância de uma lei que exigiria projetos com os equipamentos, sob risco de responsabilização, mas no bojo das forças políticas, e da própria agenda, deve-se considerar a existência de várias categorias com preocupações e anseios distintos, o que foi evidenciado no transcorrer do corrente estudo. Em rol exemplificativo, muitos gestores de escolas públicas têm preocupação com a eventualidade de que uma de responsabilização educacional se torne ferramenta de açoite e perseguição. Já há representantes de sociedade civil em educação que consideram fundamental a lei de responsabilização como forma de elevação da qualidade educacional. São fatores que, inegavelmente, influenciam na agenda, e geram lapidações de texto, debates, discussões, como disposto no corpo do estudo, sobre as inúmeras modificações pelas quais passou a proposta de texto legal até chegar à última versão aprovada pela comissão e pronta para votação em plenário. Nessa esteira, verifica-se um fluxo de problemas que devem ser resolvidos, como os indicadores de qualidade em educação, um fluxo de soluções com propostas a respeito e um fluxo político que vai balizar tais propostas, considerando as forças políticas, mudanças de governo, dentre outros, que geram oportunidade de mudança sobre o tema, a exemplo do disposto no modelo de Kingdon, abordado do capítulo 2.1 deste trabalho.

Não se pode concluir que, como resultado dos trabalhos da comissão, foi produzido um texto legal que não pode ser alterado e que atingiu perfeição, com eficácia plena de

aplicação no mundo real, se aprovado. Nessa esteira, denota-se com pleno encaixe ao estudo aqui realizado o excerto de Aguilar (2013), em destaque logo no início dessas considerações. Inequivocamente, se convertido em Lei, a responsabilização educacional terá o crivo prático, passará por um curso de ação que pode apresentar maior ou menor aderência em relação ao proposto no texto legal, o que balizará eventuais correções de rumo na sua aplicação, ou até levará à promoção de alterações para que haja maior adequação a determinada(s) realidade(s) fática(s) no bojo da implementação, levando a uma eventual revisão da orientação escolhida para o tratamento da situação.

Abordou ainda, o corrente estudo, a sistemática do processo legislativo, vez que constitui as “regras do jogo” para o caminho do Projeto de Lei e clarifica o fluxo de tramitação do PL 7420/2006.

O terceiro capítulo é pautado pelo desafio de jogar luz aos caminhos e principais posições dos atores no Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional, especialmente valendo-se da análise de Conteúdo (BARDIN, 2009).

Ainda, uma vez que eventual Lei de Responsabilidade Educacional tem potencial de impacto perante Gestores de variados níveis, professores, alunos e sociedade, e que ela, portanto, serve a todos, o corrente trabalho procurou evidenciar as forças que a delinham, em especial no último capítulo, considerando-se as posições de juízes, educadores, entidades da sociedade civil organizada e afetos à Educação, dentre outros.

Como abordado, haverá tensões mesmo após eventual conversão da proposta de texto de responsabilização educacional em Lei, visto que a prática pode evidenciar questões porventura difíceis de abordar nas discussões de uma Comissão, ou mesmo que foram ignoradas em função das forças políticas. Nessa esteira, bem podera Assis (2012):

“(...) refletir sobre a necessidade de haver uma certa desobediência civil, ou seja, uma resistência não violenta, a fim de mobilizar as Instituições para alteração de leis, jurisprudências e atos que estejam em desacordo com os princípios da sociedade” (ASSIS, 2012, p. 165).

Portanto, resta patente que as abordagens sobre responsabilidade educacional não terminam com eventual conversão do projeto em lei e deve haver regulação, especialmente social e dos diretamente impactados, vez que “A quem serve uma Lei de Responsabilidade Educacional” depende dos movimentos na arena política e das instituições e setores diretamente impactados, que poderão exercer o controle de aprimoramento de proficuidade do tema.

Salutar é a importância, ainda, de abordagens comparatistas em uma continuidade do corrente no âmbito do iter legislativo pelo qual passou especialmente os Estados Unidos e França, com suas nuances peculiares de responsabilização, de Organismos Internacionais, envolvendo visões distintas no processo legal e da responsabilidade educacional, sendo de fundamental importância que análise em trabalho posterior levante o percurso da responsabilização nesses países e entenda, nos pontos passíveis de comparabilidade, aquilo que nos aproxima ou distância e de que forma é entendida tal responsabilidade, não somente no texto frio da Lei, mas na candência da formação do processo legislativo e na aplicação da instrumento legal.

Trata-se de um estudo que, com a quase escusa de estudo de letras frias e de procedimentos parlamentares, vislumbrou apontar, com as dispostas limitações, forças e nuances muitas vezes desapercibidos, que à luz dos holofotes podem gerar reflexos reveladores, e que influem de maneira direta e decisiva na política de responsabilização em educação. Que a engenharia é densa e complexa o próprio tempo e histórico de tramitação do projeto ora abordado informam.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. UMA HISTÓRIA DA LEI BRASILEIRA DE RESPONSABILIDADE FISCAL. **Direito Público**, [S.l.], v. 13, dez. 2016. ISSN 2236-1766. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

AGUILAR, Luis Enrique. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória: ensaios**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas – Antologías de política pública**. México: Editorial Miguel Ángel Porruá, 1996. Volume 2.

ALBUQUERQUE, Valéria Medeiros de. Mandado de Segurança Coletivo. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, ed. 27, 2002. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/mandado-de-segurancacoletivo/>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. 2012. 259 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp-.br/document/?code=000895163>>. Acesso em: 1 abr. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIRKLAND, Tomas A. **An introduction to the policy process**. New York, M.E. Shape, 2005.

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola et PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

BUENO, Francisco da Silveira. **Dicionário escolar da língua portuguesa**; colaboração de Dinorah da Silveira Campos Pecoraro, Giglio Pecoraro e Geraldo Bressane. 11ª ed. Rio de Janeiro: FENAME, 1980.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissões Permanentes: Comissão de Educação e Cultura**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. _____. **Entenda o Processo Legislativo**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

_____. _____. **Escola Virtual de Cidadania**. Disponível em: <<https://escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/site/>>. Acesso em: 05 Mar. 2019.

BRASIL. _____. **Página da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional na 54ª Legislatura**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. _____. **Página da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. _____. **Projetos de Lei e outras Proposições: PL 7420/2006.** Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=342857&ord=1>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. _____. **Projetos de Lei e outras Proposições: PL 8035/2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. _____. **Projetos de Lei e outras Proposições: PL 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: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490172>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. _____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 05 dez. 2019

_____. **Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Portal de Direitos Coletivos.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de Março de 1824).** Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16. jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16. jun. 2016.

_____. **Decreto-Lei N° 2.848, de 7 de Dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361>. Acesso em: 16. Jun. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n° 1, de 17 de Outubro de 1969**, que edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de Janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16 Jun. 2016.

_____. Governo do Brasil. **Constituição Federal (artigo)**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/constituicao>>. Publicado em 31/10/2009. Acesso em: 15 mai. 2019.

_____. **Lei Complementar n° 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101-.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. **Lei n° 3.071, de 1° de Janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. **Lei n° 8.112, de 11 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016

_____. **Lei n° 8.429, de 2 de Junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. **Lei nº 12.016, de 7 de Agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 11. Jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **Sítio do FNE.** Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 Jul. 2016.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Portal do INEP.** Disponível em: <<http://portal.inep.mec.gov.br>>. Acesso em: 02 Jul. 2016.

_____. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Municípios assinam TAC para garantir educação infantil.** Porto Alegre, 28 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/34072/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Portal da Câmara dos Deputados. **Acesso à Informação.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/Institucional##7>. Acesso em 02 mar. 2019.

_____. _____. **Entenda o Processo Legislativo.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>. Acesso em 05 mar. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Ação Civil Pública.** Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/aceso-rapido/informacoes/vocabulario-juridico/entendendo-o-judiciario/acao-civil-publica>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

CARLIN, Volnei Ivo. **Manual do direito administrativo:** doutrina e jurisprudência. 4ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA Júnior, Antonio Gil da. A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio

Grande, XVII, n. 121, fev. 2014. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14483&revista_caderno=4>. Acesso em 15 jul. 2018.

COUCEIRO, Júlio Cezar da Silveira. Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em maio 2019.

CRETELA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. São Paulo: Saraiva, 1980.

CURY, C. R. J.; FERREIRA; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília: Centro de Estudos Judiciários, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

D'ANDREA, Giovanni Duarte. Histórico da responsabilidade civil do estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6132>. Acesso em 2 mai. 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro. Responsabilidade Civil**. 31ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, Junho 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012>. Acesso em 01 dez. 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAZ JUNIOR. Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. Segunda Leitura: ementas de acórdãos pedem clareza e precisão. In: **Consultor Jurídico**, São Paulo, novembro 2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-nov-13/segunda-leitura-ementas-acordaos-pedem-clareza-precisao>>. Acesso em 28 mai. 2018.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. ISSN: 01034138. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

G1. MEC diz que bloqueio de 30% na verba vale para todas as universidades e institutos federais. **Portal G1**. Publicado em 30 de abril de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/30/mec-diz-que-bloqueio-de-30percent-na-verba-vale-para-todas-as-universidades-e-institutos-federais.ghtml>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Cândido Alberto. **Fundamentos de uma lei de responsabilidade Educacional**. In: Debates X, Brasília, p. 3-20, agosto de 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**; tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**; tradução João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.

JOAQUIM, Nelson. **Direito Educacional Brasileiro: História, Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Gisele. A evolução da responsabilidade civil na sistemática jurídica brasileira. In: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande/SR, 2018. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13137>. Acesso em 03 fev. 2018.

LIMA, Hermes. **Introdução a Ciência do Direito**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996.
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Dicionário escolar da língua portuguesa**. 11ª ed. Rio de Janeiro: FENAME, 1980.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Direito à Educação**. Rio de Janeiro, Alba, 1933. [Coleção 5 Direitos do Homem —Ciência e Trabalho, vol. III]

MORAES FILHO, Julio César Gaberel de. Responsabilidade civil do Estado: histórico das Constituições brasileiras. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2880>. Acesso em 22 jul. 2018.

MOLINA, Fausto Souza Jurado. Qual a importância da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. 2009. 28 p. Monografia (especialização) - **Portal Administradores**, João Pessoa, PB. Publicado em 25 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-gestao-publica/4698/>>. Acesso em: 1 set. 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. Primeira parte: livros I a VIII. Edição eletrônica realizada por Jean-Marie Tremblay em 10 mai. 2002 em Chicoutimi, Québec. **Portal UQAC**: Université du Québec à Chicoutimi. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/partie_1/esprit_des_lois_Livre_1.pdf>. Acesso em 15 abr. 2019.

NELSON, Barbara J. (assistência de Thomas Lindenfeld). La formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (Org). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Mexico: MIGUEL ÁNGEL PORRUA, 1ª. reimpressão, 2003.

NE NOTÍCIAS. **Protocolada Ação Popular contra processo seletivo na Educação de Aracaju**. Aracaju/SE, 10 de abril de 2018. Disponível em: <http://nenoticias.com.br/107513_

protocolada-acao-popular-contra-processo-seletivo-na-educacao-de-aracaju.html>. Acesso em: 27 jul. 2018.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&-lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 fev. 2020.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua excelência o comissário**: e outros ensaios de sociologia jurídica. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

PARENTONI, Roberto. O código de hamurabi. **Jusbrasil**, Salvador/BA, 2011. Disponível em: <<https://robertoparentoni.jusbrasil.com.br/artigos/121939817/o-codigo-de-hamurabi>>. Acesso em 15 jul. 2018.

RABAIOLI, Bibiana. Administração pública, um breve histórico. **Jusbrasil**, Salvador/BA, 2016. Disponível em: <<https://bibianarp.jusbrasil.com.br/artigos/304019927/administracao-publica-um-breve-historico>>. Acesso em 20 jul. 2018.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____, _____. **Lições preliminares de Direito**. 27ª ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. **XXXIII Encontro da ANPAD**, São Paulo, SP - 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**: Responsabilidade Civil. 10ª ed. – v. 4. São Paulo: Saraiva, 1986.

SANTOS, Boaventura Souza de. **Pelas mãos de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v.21, n.65, p.431-454, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782016000200431&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./ abr. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/etd/article/view/6879>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SINDAEMA. SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS PUBLICOS DE DIADEMA. **Sindaema entra com mandado de segurança coletivo contra secretaria de educação**. Diadema, 2013. Disponível em: <<http://www.sindema.org.br/noticias/noticia/00000000446>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência**. 10ª ed. ver., atual. e reform. com acréscimo de acórdãos do STF e STJ. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SUBIRATS, Joan. Definición del Problema. Relevancia Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. 2 v. Brasília: ENAP, 2006.

THYLER, Chris. Top 20 thing scientists need to know about policy-making. **The guardian**, London, 2 dez. 2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/science/2013/dec/02/scientists-policy-governments-science>>. Acesso em 13 jul. 2018.

VIANA, Thiago Henrique Fedri. **Manual dos Direitos Difusos e Coletivos**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2009-2/3SF/VIEIRA-SofiaEducacaonasconstituicoes-2007.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2017.

XIMENES, S. B. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, pp. 353-377, Junho, 2012.

WEBER, Max. **A política como vocação**; tradução Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009. Disponível em: <<http://lists.exeter.ac.uk/items/5B1B7657-24E1-7A0F-84C7-640D23022823.html>>. Acesso em 02 fev. 2019.

ANEXO A – Projeto de Lei 7420/2006, da Câmara dos Deputados⁹⁸**PROJETO DE LEI Nº , DE 2006
(Da Sra. PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA)**

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

O Congresso Nacional decreta:

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

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

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

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

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

⁹⁸ Extraído do portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8110EFBDFEE3C92C573AE3776FA4E1F4.proposicoesWebExterno1?codteor=413946&filename=Tramitacao-PL+7420/2006>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

por estudante ao ano, em relação à observada no ano em que se deu a última avaliação, até que ocorra nova avaliação.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – ato de improbidade administrativa, especialmente nos termos do

art. 11, II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

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

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

Art. 6º As Unidades da Federação terão o prazo de cinco anos, a contar da publicação desta Lei, para ajustar seus sistemas e suas redes públicas de ensino ao disposto nos incisos VII a IX do art. 1º.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A legislação educacional brasileira derivada da Constituição de 1988 constitui inegável avanço em relação ao regramento anterior. Ela estabelece importantes princípios e práticas destinados a assegurar a educação escolar a todos os brasileiros, no campo de sua organização, responsabilidades dos entes federados e financiamento. Com o objetivo de garantir a qualidade, a legislação estabelece relevantes mecanismos de avaliação.

O projeto educacional consagrado nestas normas, embora possa ser ainda muito aperfeiçoado, constitui uma conquista da sociedade brasileira e é fruto de amplo e democrático debate, do qual participaram todos os segmentos organizados voltados para a educação escolar.

É indispensável, porém, que a implementação dessa legislação resulte em políticas públicas efetivamente comprometidas com a qualidade, com o real acesso de cada brasileiro ao saber e à elevação do nível geral de escolaridade da população ao longo do tempo.

Para tanto, é fundamental firmar compromissos com a elevação da qualidade e definir responsabilidades dos gestores públicos com relação a eles. Enfim,

estabelecer uma legislação de responsabilidade educacional, voltada para a qualidade, com procedimentos claros para a sua promoção e com penalidades para aqueles que não os implementarem.

Este é o objetivo do presente projeto de lei. Estou convencida de que sua relevância haverá de assegurar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputada PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA

ANEXO B – Comissão Especial do PL 7420/2006, composição em 20/12/2014, na 54ª Legislatura⁹⁹



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO ESPECIAL
PL 7420/06 - LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL - PL742006
COMPOSIÇÃO DE 20/12/2014

Presidente: WALDENOR PEREIRA - PT/BA
1º Vice-Presidente: PAULO RUBEM SANTIAGO - PDT/PE
2º Vice-Presidente: PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE - DEM/TO
3º Vice-Presidente:
Relator: RAUL HENRY - PMDB/PE

TITULAR	SUPLENTE
PT	
Fátima Bezerra PT/RN (0-0) - vaga do PTC	Angelo Vanhoni PT/PR (0-0) - vaga do PMDB
João Paulo Lima PT/PE (0-0)	Artur Bruno PT/CE (0-0)
Leonardo Monteiro PT/MG (822-IV)	Dalva Figueiredo PT/AP (0-0)
Newton Lima PT/SP (0-0)	Fernando Ferro PT/PE (0-0) - vaga do PR
Sibá Machado PT/AC (421-IV) - vaga do PRB	Margarida Salomão PT/MG (236-IV)
Waldenor Pereira PT/BA (954-IV)	Minquinho Batista PT/PA (0-0)
PMDB	
Gabriel Chalita PMDB/SP (0-0)	Lelo Coimbra PMDB/ES (801-IV)
Raul Henry PMDB/PE (0-0)	Renan Filho PMDB/AL (0-0)
2 vaga(s)	(Deputado do PT ocupa a vaga)
	1 vaga(s)
PSDB	
Eduardo Barbosa PSDB/MG (540-IV)	Mara Gabrilli PSDB/SP (226-IV)
Izalci PSDB/DF (802-IV) - vaga do PR	Nelson Marchezan Junior PSDB/RS (250-IV)
Nilson Leitão PSDB/MT (825-IV)	1 vaga(s)
(Deputado do PR ocupa a vaga)	
PP	
Espíndio Amin PP/SC (252-IV)	Aline Corrêa PP/SP (0-0)
José Linhares PP/CE (0-0)	(Deputado do PROS ocupa a vaga)
DEM	
Professora Dorinha Seabra Rezende DEM/TO (432-IV)	Efraim Filho DEM/PB (744-IV)
(Deputado do PSD ocupa a vaga)	1 vaga(s)
PR	
Jorginho Mello PR/SC (329-IV) - vaga do PSDB	(Deputado do PSD ocupa a vaga)
Paulo Freire PR/SP (418-IV)	(Deputado do PT ocupa a vaga)
(Deputado do PSDB ocupa a vaga)	
PSB	
Glauber Braga PSB/RJ (382-IV)	Danilo Cabral PSB/PE (423-IV)
Leopoldo Meyer PSB/PR (233-IV)	Jose Stédile PSB/RS (354-IV)
PDT	
Paulo Rubem Santiago PDT/PE (0-0)	Weverton Rocha PDT/MA (405-IV)
Bloco PV, PPS	
Stepan Nercessian PPS/RJ (0-0)	1 vaga(s)
PTB	
Alex Canziani PTB/PR (842-IV)	1 vaga(s)
PSC	
Takayama PSC/PR (910-IV)	André Moura PSC/SE (846-IV)
PCdoB	
Alice Portugal PCdoB/BA (420-IV)	Jandira Feghali PCdoB/RJ (622-IV)
(Deputado do PT ocupa a vaga)	1 vaga(s)
PRB	
(Deputado do PT ocupa a vaga)	1 vaga(s)
PTC	
(Deputado do PT ocupa a vaga)	1 vaga(s)
PSD	
Thiago Peixoto PSD/GO (0-0) - vaga do DEM	José Humberto PSD/MG (0-0) - vaga do PR
PROS	
	Cida Borghetti PROS/PR (0-0) - vaga do PP
Número de membros: 26 Maioria Absoluta: 14	
Criação: 06/07/2011	Constituição: 13/10/2011
Instalação: 19/10/2011	
Secretário(a) Executivo(a): Raquel Andrade de Figueiredo	Telefone: (61) 3216-6240
Email: respeducacional@camara.leg.br	FAX: (61) 3216-6225
Serviço de Comissões Temporárias - Anexo II - Pavimento Superior - Sala 165-B	

(*) Deputado não está no exercício do mandato

⁹⁹ Extraído da Página da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional na 54ª Legislatura do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/membros>>.

ANEXO C – Comissão Especial do PL 7420/2006, composição na 55ª Legislatura¹⁰⁰

Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, da Sra. Professora Raquel Teixeira, que "dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção", e apensados - PL742006

Presidente: Gorete Pereira (PR/CE)
1º Vice-Presidente: Keiko Ota (PSB/SP)
2º Vice-Presidente: Izalci Lucas (PSDB/DF)
3º Vice-Presidente:
Relator: Bacelar (PODE/BA)

TITULARES	SUPLENTE
MDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PODE/PMN/PRP/ PSDC/PATRI/PRTB	
MDB	
<u>Lelo Coimbra</u> MDB/ES (Gab. 801-IV)	<u>Elcione Barbalho</u> MDB/PA (Gab. 919-IV)
<u>Pedro Chaves</u> MDB/GO (Gab. 406-IV)	<u>Osmar Serraglio</u> PP/PR (Gab. 845-IV)
1 vaga	1 vaga
PP	
<u>Adail Carneiro</u> PODE/CE (Gab. 335-IV)	<u>Julio Lopes</u> PP/RJ (Gab. 544-IV)
<u>José Otávio Germano</u> PP/RS (Gab. 517-IV)	<u>Luiz Carlos Ramos</u> PR/RJ (Gab. 636-IV)
DEM	
<u>Professora Dorinha Seabra Rezende</u> DEM/TO (Gab. 432-IV)	1 vaga
PRB	
<u>Renata Abreu</u> PODE/SP (Gab. 726-IV)	<u>Marcelo Squassoni</u> PRB/SP (Gab. 550-IV)
PTB	
<u>Alex Canziani</u> PTB/PR (Gab. 842-IV)	<u>Wilson Filho</u> PTB/PB (Gab. 534-IV)
PSC	
<u>Professor Victório Galli</u> PSL/MT (Gab. 539-IV)	<u>Aluisio Mendes</u> PODE/MA (Gab. 931-IV)
PRP	
<u>Bacelar</u> PODE/BA (Gab. 381-III)	1 vaga
SD	
<u>Zé Silva</u> SOLIDARIEDADE/MG (Gab. 608-IV)	1 vaga
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	
PT	
<u>Angelim</u> PT/AC (Gab. 748-IV)	<u>Leo de Brito</u> PT/AC (Gab. 619-IV)
<u>Enio Verri</u> PT/PR (Gab. 627-IV)	<u>Luiz Couto</u> PT/PB (Gab. 442-IV)
<u>Margarida Salomão</u> PT/MG (Gab. 236-IV)	<u>Pedro Uczai</u> PT/SC (Gab. 229-IV)

¹⁰⁰ Extraído da Página da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>>.

PR	
<u>Christiane de Souza Yared</u> PR/PR (Gab. 201-IV)	2 vagas
<u>Gorete Pereira</u> PR/CE (Gab. 206-IV)	
PSD	
<u>Raquel Muniz</u> PSD/MG (Gab. 444-IV)	2 vagas
1 vaga	
PROS	
<u>Rafael Motta</u> PSB/RN (Gab. 737-IV)	<u>Leônidas Cristino</u> PDT/CE (Gab. 948-IV)
PSDB/PSB/PPS/PV	
PSDB	
<u>Izalci Lucas</u> PSDB/DF (Gab. 602-IV)	<u>Rogério Marinho</u> PSDB/RN (Gab. 446-IV)
<u>João Gualberto</u> PSDB/BA (Gab. 358-IV)	2 vagas
1 vaga	
PSB	
<u>Glauber Braga</u> PSOL/RJ (Gab. 362-IV)	<u>Jose Stédile</u> PSB/RS (Gab. 354-IV)
<u>Keiko Ota</u> PSB/SP (Gab. 523-IV)	1 vaga
PPS	
<u>Moses Rodrigues</u> MDB/CE (Gab. 809-IV)	1 vaga
PDT	
<u>Sergio Vidigal</u> PDT/ES (Gab. 812-IV)	<u>Weverton Rocha</u> PDT/MA (Gab. 405-IV)
PSL	
<u>Uldurico Junior</u> PPL/BA (Gab. 729-IV)	1 vaga

Secretário(a): Marcelo Brandão Lapa

Local: Anexo II, Pavimento Superior, Ala B, Sala 165

Telefones: (61) 3216-6260

FAX: (61) 3216-6225

ANEXO D - Substitutivo Adotado pela Comissão ao Projeto de Lei nº 7.420, DE 2006¹⁰¹

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7.420, DE 2006, DA SRA. PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA, QUE "DISPÕE SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA SUA PROMOÇÃO"

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI Nº 7.420, DE 2006

(e seus apensados, os projetos de lei nº 247, de 2007; nº 600, de 2007; nº 1.256, de 2007; nº 1.680, de 2007; nº 4.886, de 2009; nº 8.039, de 2010; nº 8.042, de 2010; nº 413, de 2011; nº 450, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; nº 2.971, de 2015; nº 4.901, de 2016; nº 6.555, de 2016; e nº 7.424, de 2017)

Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DA DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

Art. 1º Esta Lei dá cumprimento ao disposto na Estratégia 20.11 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que determina à União aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando

¹⁰¹ Extraído da Página da Comissão Temporária de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1573461&filename=SBT-A+1+PL742006+%3D%3E+PL+7420/2006>.

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.

Parágrafo único. 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.

CAPÍTULO II

DO PADRÃO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

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:

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.

III – 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.

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;

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.

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

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

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.

XII – 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;

XIII – ampliação contínua dos instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica, considerando as múltiplas dimensões do processo de avaliação e promovendo a apropriação dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.

XIV – 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;

XV – 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;

XVI – 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;

XVII – 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;

XVIII – funcionamento regular do conselho escolar;

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;

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.

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.

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 referidos no “caput” deste artigo 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 referência obrigatória para todas as unidades escolares, redes e sistemas de ensino.

§ 3º Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) caberá produzir e publicar bianualmente os indicadores referentes aos Parâmetros referidos no “caput” deste artigo.

§ 4º Os Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica 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.

CAPÍTULO III

DO FINANCIAMENTO DO PADRÃO DE QUALIDADE

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” deste artigo:

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 desta Lei, 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” deste artigo 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), 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.

CAPÍTULO IV

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” deste artigo, 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” deste parágrafo.

c) ao desempenho médio dos estudantes da respectiva rede escolar pública nos exames nacionais periódicos referidos na alínea “a” deste parágrafo, de acordo com seu nível socioeconômico.

§ 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 bienalmente 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:

a) houve priorização na alocação dos recursos públicos para o aprimoramento da qualidade da educação básica pelo respectivo ente federado;

b) foram garantidos os insumos e processos mencionados no art. 2º desta Lei, observado o disposto no art. 12.

§ 6º É dever da União assegurar assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios cujos indicadores apresentem declínio em relação aos observados na avaliação anterior.

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. 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 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. 7º desta Lei.

§ 4º A eventual inexistência dos pronunciamentos referidos no § 3º deste artigo não constituirá impedimento para aplicação do disposto no “caput” do art. 7º desta Lei.

CAPÍTULO V

DO RETROCESSO E DA NÃO GARANTIA DE INSUMOS E PROCESSOS EDUCACIONAIS

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).

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

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.

§ 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 18 (dezoito) meses a contar da publicação desta Lei e será anualmente reajustado até a implantação do CAQ, prevista no “caput” deste artigo.

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)

Art. 16. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 28 de junho de 2017.

Deputada GORETE PEREIRA
Presidente

Deputado BACELAR
Relator

ANEXO E – Carta 83/2015, da UNDIME, sobre PL 7420/2006.¹⁰²

Carta 83/ 2015

Brasília, 3 de novembro de 2015

A Sua Excelência o Senhor
Deputado João Carlos **Bacelar** Batista
Câmara dos Deputados
Congresso Nacional
Nesta

Com cópia para todos os membros da Comissão Especial –
PL 7420/ 2006 – Lei de Responsabilidade Educacional

Senhor Deputado,

A Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), ao tempo que parabeniza Vossa Excelência pelo esforço concentrado de análise e de escuta democrática ao tratar com a matéria, toma a liberdade de encaminhar à sua apreciação alguns comentários sobre o Relatório e o Substitutivo de sua autoria referente ao Projeto de Lei 7420/ 2006 e seus apensados. Tema de Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Substitutivo dispõe sobre o estabelecimento de “*padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo, a responsabilização pela implementação de políticas educacionais e cumprimento das respectivas metas*”.

Uma vez mais, a Undime cumprimenta os deputados propositores e todos aqueles que participam deste importante debate e reitera sua posição de defesa da oferta de educação como um direito de cada brasileiro e brasileira. Mas, lembra que, primeiramente, é preciso assegurar condições reais e adequadas do ponto de vista da pactuação de responsabilidades, organização de cooperação e adequado financiamento para a efetiva gestão das redes municipais de ensino. Para tanto, urge instituir o Sistema Nacional de Educação e implementar o Regime de Colaboração.

Atentamente, a Undime participou das discussões referentes à Lei de Responsabilidade Educacional e manifestou seu posicionamento contrário ao estabelecimento da *responsabilização* de gestores como fundamento central da proposta. Da forma como se apresenta, sobretudo pela relação direta e linear atrelada ao uso de indicadores de avaliação de desempenho escolar dos estudantes, para fins de punição de gestores, a proposta fere o princípio internacional da ética em avaliações educacionais e sua finalidade pedagógica. Quando o tema é educação, o debate deve partir do campo do direito social e não de uma prestação, ou de uma contraprestação de serviço público, diferindo de qualquer outra ação da administração pública. Logo, o ponto central é a discussão de condições iguais de acesso a esse direito e não a mera identificação de deficiências da gestão pública para a oferta de um serviço. É preciso destacar que o foco no caráter punitivo aos gestores e não na oferta da educação como um direito poderá resultar em efeitos indesejáveis na gestão das redes de ensino. Afinal, nem todas as variáveis estão sob o controle do gestor da educação e muitas das demandas necessárias para a oferta da educação também não são da sua competência e capacidade decisória.

SCS – Q. 6 - Ed. Carioca - salas 611/ 613 – Brasília/ DF - 70.306-000 - Fone: 61 3037 7888 – Fax: 61 3039 6030
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br Portal: www.undime.org.br

¹⁰² Recebido por e-mail da Comissão de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura em 28/09/2018.



Com referência ao Relatório e ao Substitutivo de Vossa Excelência, gostaríamos de destacar alguns pontos. O Projeto de Lei poderia utilizar o Parecer 8/ 10 da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, para estabelecer o que é padrão mínimo de qualidade. A ausência desta especificação tem provocado problemas de organização e financiamento no cotidiano das redes de ensino e das unidades escolares. Infelizmente, a política atual de financiamento, que prevê apenas a responsabilidade de financiamento por parte dos municípios e estados restando à União a função suplementar e redistributiva, tem se mostrado um modelo nada exitoso. A crise econômica, que afeta os municípios há mais tempo, está impossibilitando a manutenção de programas do Ministério da Educação nas redes de ensino. A Undime defende a definição do padrão mínimo de qualidade na educação básica pública brasileira para, a partir dele, estabelecer uma nova sistemática de financiamento. Portanto, o Substitutivo poderia ser preciso (em seu artigo 2º) sobre o tema e empregar o estabelecido, de forma unânime, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Outro ponto importante é a previsão do estabelecimento de metas. Como estamos tratando de pessoas com tempos e modos diferentes de aprendizagem, capacidades distintas e estado emocional próprio, não é possível definir em legislação o cumprimento de metas. Seres humanos são próprios e únicos. Não é possível programar profissionais da educação para cumprir determinados conteúdos ou práticas. E tampouco estudantes poderão passar “de um estado insatisfatório de conhecimento para outro satisfatório”, logo após uma aula simplesmente por ter participado de um processo de absorção de conteúdos. Não podemos focar apenas no direito para todos, mas respeitar o direito de cada um. Assim sendo, nem um gestor e nem um professor podem determinar que os alunos aprendam a partir de uma regra estabelecida por uma lei. Com este formato, a proposta pode resultar apenas em estímulo ao treinamento de estudantes para participar de testes padronizados, como a Prova Brasil. A insistência, a repetição e o treinamento poderão apresentar resultados melhores nas provas, porém os cidadãos não usufruirão do seu direito à educação que não se resume apenas à aprendizagem de alguns conteúdos. Além disso, prever punição ao gestor se os resultados não melhorarem implicará em uma nova organização dos testes, como a Prova Brasil, pois ela é aplicada apenas nas turmas em que há mais de 20 alunos.

Preocupa ainda, o disposto no artigo 1º, parágrafo único do Substitutivo, ao especificar que cabe aos gestores “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”. É preciso lembrar, por exemplo, que o gestor municipal da educação não é o responsável por estabelecer a ampliação do financiamento e, na maioria das vezes, a adequada aplicação dos recursos. Desta forma, seria preocupante prever cobrança, seguida de punição, de ação que não está sob o controle do gestor da educação. Ainda, cada rede de ensino tem suas peculiaridades e especificidades, então, como determinar metas de qualidade nacionais para realidades locais? Nesse particular, o Substitutivo poderia avançar e propor uma maior precisão no artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996) definindo o gestor da educação como único gestor de todos os recursos da educação.

O disposto no artigo 2º sobre a definição de padrão de qualidade, como apresentado anteriormente, poderia propor a transformação do Parecer 8/ 10 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação sobre o CAQi – Custo Aluno-



Qualidade Inicial, em legislação específica sobre a matéria. Esta, talvez, poderia ser uma grande transformação na história da educação, porque iria estabelecer um regramento sobre a matéria e daria um formato mais concreto e preciso à implementação das ações do próprio Substitutivo.

A Undime avalia como importante e necessária a proposta de autoavaliação no âmbito das unidades escolares. A gestão democrática nesses espaços precisa avançar no que se refere a informações e referenciais compreendidos pelo coletivo e não restritos apenas ao gestor ou equipe gestora da unidade escolar. Outro ponto proposto pelo Substitutivo que é imprescindível é a oferta de reforço escolar. Entretanto, consideramos que a definição da jornada mínima diária de efetivo trabalho escolar pela LDB já é suficiente para a organização das redes de ensino. Além disso, nos preocupa a previsão de equilíbrio na relação entre número de alunos e professores, sem as devidas exceções, uma vez que em cada rede existe uma realidade diferente. A previsão do Substitutivo, no formato apresentado, poderá provocar fechamento das unidades escolares localizadas em áreas rurais sem qualquer discussão sobre o direito do estudante, a qualidade e a sua interação ao ambiente regional.

Ao mesmo tempo, prever excepcionalidade sem especificar qual poderá abrir a possibilidade de enquadrar como fato de força maior ou caso fortuito ações de descontinuidade e desrespeito a políticas públicas na área da educação construídas democraticamente e que, em um determinado momento, podem não atender a interesses específicos de um ou outro governo.

A proposta do Substitutivo de Vossa Excelência inova em prever obrigatoriedade para a União na assistência financeira dos entes federados para a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto na Constituição Federal (art. 211), por meio do CAQ/ CAQi. Porém, para considerar o debate realizado até o momento, é importante especificar o Custo Aluno-Qualidade Inicial como aquele aprovado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer 8/ 10 CEB/ CNE. Aos municípios especificamente, só interessa a previsão deste aporte financeiro da União por meio da complementação de recursos via Fundeb (Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação). Não atenderá à necessidade dos municípios a chegada de novos recursos para a educação por meio de programas do Ministério da Educação, haja vista que será impossível implementar ações efetivas do Plano Nacional de Educação como, por exemplo, ampliação do atendimento na educação infantil e valorização dos profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação.

Sobre a apresentação de instrumentos de demonstração de execução orçamentário-financeira, a fim de demonstrar incapacidade dos entes federados, é preocupante prever que esta especificação se dará posteriormente. Na prática, a história demonstra que este formato é frágil e ineficaz. A previsão de assistência financeira da União aos entes que não conseguem cumprir o piso do magistério nos termos da Lei 11.738/ 2008, por exemplo, nunca foi efetivada pois o Ministério da Educação não conseguiu avançar na construção de especificações e tampouco reunir a Comissão criada para tal fim. O mesmo temor surge com o disposto no artigo 4º do Substitutivo que dá à União capacidade de análise e julgamento de relatórios sem especificar os procedimentos. Infelizmente, na prática este formato mostra-se ineficaz. Por isso, que se faz necessário estabelecer regramento nas análises para evitar injustiças e equívocos. Ou melhor, ainda, implementar o CAQi antes da LRE.



O capítulo IV do Substitutivo precisa considerar a situação atual do país. Estabelecer responsabilidade para gestor durante o período de seu mandato sem considerar as condições adequadas para o cumprimento das previsões não é apropriado e correto. A crise econômica afeta a arrecadação dos estados e municípios e provoca a suspensão dos repasses do governo federal em diversos programas e ações na área da educação. Os dados oficiais demonstram que, no Brasil atualmente, é desproporcional a relação entre receitas e esforço de aplicação em educação pública. A realidade é perversa e aprofunda a desigualdade educacional a cada ano. Assim, os gestores eleitos precisam de novas condições adequadas ao momento atual.

Na direção de se estabelecer responsabilidade, o texto do Substitutivo propõe a aplicação de sanção prevista na Lei 8.429/ 92. Entretanto, a referida Lei trata de enriquecimento ilícito de agente público. E a previsão no Inciso III, do Artigo 12, de perda de direitos políticos e pagamento de multa, bem como ressarcimento do erário, deve-se ao caso específico de desvio de recurso público ou enriquecimento ilícito. O que está sendo tratado pelo Substitutivo é o descumprimento de aspectos relacionados à qualidade da educação e atendimento de metas o que não estaria no escopo da Lei 8.429/ 92.

É importante lembrar ainda que os sistemas de ensino não são os responsáveis e legalmente capazes pela gestão da educação pública. As redes de ensino são geridas pelas Secretarias de Educação, municipais ou estaduais. Logo, não há como um Sistema de Ensino Estadual, por exemplo, onde estão inseridas escolas estaduais, municipais (em que não há sistema próprio) e privadas, cumprir o disposto no Art. 8º do Substitutivo.

Por fim, o Substitutivo proposto poderá se traduzir em um grande avanço na realidade da educação brasileira, se considerar mais estas ponderações e contribuições, ou provocar o treinamento de estudantes para alcançar resultados satisfatórios nas avaliações e a desorganização das redes de ensino, diante da constante troca de gestores. A Undime defende que a adoção de processos de controle social diferentes daqueles que comprovadamente em outras regiões do mundo mostraram-se ineficientes. E, principalmente, a Undime defende que para cumprir a garantia dos direitos de todos os cidadãos com acesso, permanência e aprendizagem na educação básica pública faz-se necessário instituir o Sistema Nacional de Educação, e implementar o Regime de Colaboração, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o CAQ.

Ao tempo em que reiteramos nossos protestos de estima e consideração a Vossa Excelência, bem como a todos os integrantes da Comissão Especial responsável por discutir a Lei de Responsabilidade Educacional, colocamo-nos ao dispor para aprofundar o debate sobre o tema.

Respeitosamente,


ALESSIO COSTA LIMA

Dirigente Municipal de Educação de Tabuleiro do Norte/ CE
Presidente da Undime

ANEXO F – Análise Técnica da CNM sobre PL 7420/2006.¹⁰³



ANÁLISE TÉCNICA

I. DA PROPOSIÇÃO

O **Projeto de Lei 7420/2006, da Dep. Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO)**, "dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção".

Apresentado em 09/08/2006, à proposição em análise foram apensados outros 18 projetos de lei, agrupados a seguir pelas temáticas tratadas:

* **PL 7420/2006, da Dep. Raquel Teixeira (PSDB/GO), proposição principal, e PLs 413/2011, do Dep. Gastão Vieira (PMDB/MA) e 450/2011, do Dep. Thiago Peixoto (PMDB/GO):** com a mesma ementa, esses três PLs versam sobre as mesmas temáticas: definição do padrão de qualidade da educação escolar (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); avaliação periódica da aprendizagem e resultados sempre superiores de um para outro período (com 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); transferências voluntárias da União aos entes federados condicionadas aos esforços realizados para a melhoria de desempenho e aos resultados obtidos; caracterização do descumprimento da lei como crime de responsabilidade; infração político-administrativa; ato de improbidade administrativa; suspensão das transferências da União e prazo de cinco anos para implantação da nova Lei;

* **PLs 247/2007, do Dep. Sandes Junior (PP/GO), e 600/2007, do Dep. Carlos Abicalil (PT/MT):** versam também sobre a responsabilidade educacional, com alterações em várias leis, como a LDB, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de regulamentação do Fundef. Superados em alguns dispositivos, pois anteriores às Emendas Constitucionais 53/2006, que criou o Fundeb, e 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade do ensino, este PL trata de penalizações para os gestores, no caso do não cumprimento dos mínimos

Sede: SCRS 505, bloco C, 3º andar – CEP 70350-530 Brasília – DF Tel: (61) 2101-6000 Fax: (61) 2101-6008
www.cnm.org.br

¹⁰³ Recebido por e-mail da Comissão de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura em 28/09/2018.



constitucionais para despesas com MDE, mas também para pais ou responsáveis, professores e diretores de escolas, embora de forma restrita à matrícula e controle da frequência escolar.

* **PLs 1.256/2007, do Dep. Marcos Montes (DEM/MG), e 8.042/2010, do Dep. Jovair Arantes (PTB/GO):** o primeiro com alteração da LDB e o segundo do Código Penal, ambos tratam do crime de abandono intelectual dos pais ou responsáveis pela não efetivação da matrícula ou acompanhamento da vida escolar das crianças e adolescentes;

* **PL 1680/2007, do Dep. Lelo Coimbra (PMDB/ES):** trata da questão da oferta e da qualidade da educação pelo dever do Estado, indicando os itens que implicam esse dever e as consequências de seu descumprimento, como crime de responsabilidade, infração político-administrativa, ato de improbidade administrativa;

* **PL 4886/2009, do Dep. Lincoln Portela (PR/MG):** dispõe que a União deverá fixar os padrões mínimos de qualidade e calcular o custo mínimo, e que a ação da União será exercida para assegurar tais padrões;

* **PL 8039/2010, do Executivo:** modifica a Lei 7.347/1985, 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;

* **PLs 1747/2011, da Dep. Teresa Surita (PMDB/RR), 1915/2011, do Dep. Carlos Souza (PP/AM) e 2604/2011, do Dep. Thiago Peixoto (PSD/GO):** os dois primeiros com alterações no art. 9º da LDB e o terceiro com uma lei própria, esses três projetos tratam de temas relacionados ao sistema nacional de avaliação da aprendizagem na educação básica, como componentes curriculares e anos letivos a serem avaliados, participação mínima de alunos nas provas, compatibilidade entre os sistemas nacional e locais de avaliação; cruzamento dos resultados de aprendizagem com características dos alunos e condições de funcionamento das escolas; ampla divulgação dos resultados, incluindo informações que permitam melhoria da intervenção pedagógica dos docentes etc.;

* **PL 3066/2011, do Dep. Romero Rodrigues (PSDB/PR):** também trata do sistema de avaliação educacional e também com alteração no art. 9º da LDB:



acrescenta parágrafo a esse artigo para dispor o índice síntese do processo de avaliação do rendimento escolar deve ser divulgado pela própria escola;

* **PL 2417/2011, do Dep. Alex Canziani (PTB/PR):** trata de tema diferenciado de todas as demais proposições que tramitam apensadas; dispõe sobre a conceituação, finalidades e funcionamento dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação e sobre a prioridade da assistência técnica e financeira da União para os entes federados organizados em ADEs;

* **PL 5519/2013, do Dep. Paulo Rubem Santiago (PDT/PE):** trata também de tema específico, qual seja a instituição do sistema nacional de educação, oferecendo algumas normas para seus objetivos, organização e colaboração entre os entes federados; dispõe que o MEC será o órgão executivo das políticas nacionais, a partir de coordenação de instância tripartite com representação da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios;

* **PL 5647/2013, da Dep. Rosane Ferreira (PV/PR) e PL 6137/2013, da Dep. Keiko Ota (PSB/SP):** ambos tratam de tema específico, qual seja a comunicação ao Conselho Tutelar do excesso de faltas dos alunos; o primeiro deles altera o art. 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma que a obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de ausências injustificadas consecutivas superiores há 3 dias e evasão escolar, esgotados os recursos escolares, hoje prevista somente para os dirigentes de escolas de ensino fundamental é estendida também aos dirigentes de instituições de educação pré-escolar; o segundo altera o art. 12, VIII, da LDB, com as incumbências dos estabelecimentos de ensino, para reduzir de 50% para 30% de faltas do percentual permitido em lei para 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 desse limite;

* **PL 5907/2013, da Dep. Iara Bernardi (PT/SP):** trata também de tema específico, qual seja de que a educação de jovens e adultos abrange as etapas da alfabetização, ensino fundamental e médio e sobre a obrigatoriedade de chamadas públicas, a busca ativa e o atendimento da demanda identificada, por meio da alteração do art. 37 da LDB e do art. 10 da Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.

Em 22/08/2006, o PL 7420/2006 e, na sequência, seus apensados foram distribuídos às Comissões de Educação (CE), de Finanças e tributação (CFT) e de



Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, e tramitam como proposições sujeitas à apreciação do plenário daquela Casa Legislativa.

Em 13/10/2011, foi constituída Comissão Especial para discutir e dar parecer ao PL 7420/2006 e seus apensados, por deferimento pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de requerimento com esse fim do Dep. Raul Henry (PMDB/PE).

Em 19/10/2011, o Dep. Raul Henry (PMDB/PE) foi designado relator da matéria na Comissão Especial então constituída.

Em 2013, foram realizadas **oito audiências públicas**, nas seguintes datas com os seguintes participantes:

13/03/2013: Professora Raquel Teixeira, autora do Projeto de Lei 7420/2006; Professora Marta Vanelli, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; e Professora Madalena Guasco Peixoto, Coordenadora-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE;

10/04/2013: 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; Sra. Maria do Carmo Lara - Vice-presidente para Assuntos da Educação da Frente Nacional de Prefeitos - FNP, ex-prefeita de Betim (MG); Dr. Luiz Antônio Ferreira, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; Sr. Maurício Fernandes Pereira, Presidente do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação - FNCE; e Dr. Richard Pae Kim, Primeiro Vice-Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude - ABMP;

08/05/2013: Cristovam Buarque, Senador do Distrito Federal, autor do Projeto de Lei do Senado nº 144/2007, Ex-Ministro da Educação, Ex-Reitor e Professor da Universidade de Brasília -UnB; Marcelo Côrtes Neri, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; e Ricardo Paes de Barros, Secretário de Ações Estratégicas da Presidência da República - SAE;

05/06/2013: Professora Gilda Cardoso de Araujo, autora e membro do Conselho Editorial Nacional da Revista Educação & Sociedade, representando o CEDES; e Professor João Ferreira de Oliveira, Vice-Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED;



04/07/2012: Binho Marques, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação - MEC; Professora Rosa Neide Sandes de Almeida, representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED; e Professora Márcia Adriana da Carvalho, Secretária de Comunicação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;

11/09/2013: Mariza Abreu, Especialista Técnica para a área de educação da Confederação Nacional dos Municípios - CNM; Maria de Salette, Coordenadora do Programa "Aprender" do UNICEF no Brasil; Delano Câmara, Conselheiro Substituto do Instituto Rui Barbosa;

09/10/2013: José Fernandes de Lima, Presidente do Conselho Nacional de Educação – CNE; Luis Cláudio Costa, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; e Priscila Fonseca da Cruz, Diretora Executiva do Movimento Todos pela Educação;

13/11/2013: Helena Costa Lopes de Freitas, Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação - ANFOPE; Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Em 12/12/2013, foi apresentado na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, da Sra. Professora Raquel Teixeira, que "dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção", o parecer do relator, Dep. Raul Henry (PMDB/PE), 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 600/2007, do PL 1256/2007, do PL 8039/2010, do PL 450/2011, do PL 5647/2013, do PL 8042/2010, do PL 1747/2011, do PL 5907/2013, do PL 1915/2011, do PL 2604/2011, do PL 3066/2011, e do PL 5519/2013, apensados, na forma de Substitutivo.

Em 2014, terá continuidade a tramitação do PL 7420/2006 e seus apensados, a começar pelo debate e votação do Substitutivo do relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Na sequência, o Substitutivo que venha a ser adotado por essa Comissão deverá ser apreciado pelo plenário daquela Casa Legislativa, antes de ser remetido ao Senado Federal. Considerando as eleições gerais a se realizarem em outubro de 2014, é possível que ainda não se conclua a tramitação dessa matéria na próxima sessão legislativa.



II. POSIÇÃO DA CNM

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é contrária ao PL 7420/2006, e seus apensados, e ao Substitutivo em apreciação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, pelas razões expostas a seguir.

III. JUSTIFICATIVA TÉCNICA

Em primeiro lugar, é necessário sintetizar os 19 projetos de lei que tramitam em conjunto na Câmara dos Deputados, de acordo com os conteúdos abordados:

Responsabilidade educacional, com padrões de qualidade, avaliação e melhoria constante de resultados e penalização dos gestores: PLs 7420/2006, 413/2011 e 450/2011 (3);

Sistema de avaliação educacional: de forma abrangente, PLs 1.747/2011 e 2.604/2011 e, de forma mais restrita (alterações da LDB), PLs 1.915/2011 e 3.066/2011 (4);

Padrões mínimos, custo/padrão/qualidade e ação supletiva e redistributiva da União (alteração da LDB): PL 4.866/2009 (1);

Sistema nacional de educação: PL 5.519/2013 (1);

Ação civil pública de responsabilidade educacional: PL 8.039/2010 (penalização dos gestores) (1);

Dever do Estado com a oferta e a qualidade da educação: PL 1680/2007 (1);

Penalização de agentes públicos ou de pais e responsáveis pelo não cumprimento da matrícula, controle de frequência ou aplicação de recursos vinculados à MDE: PLs 247/2007, 600/2007, 1.256/2007 e 8.042/2010;

Responsabilidade das escolas em comunicar, às instâncias competentes, infrequência e risco de evasão escolar: PLs 5.647/2013 e 6.137/2013 (2);

Arranjos de desenvolvimento da educação: PL 2.417/2011;



Educação de jovens e adultos (alteração da LDB e da Lei do Fundeb):

PL 5.907/2013.

Como se observa, há proposições que tratam da penalização somente dos gestores públicos e outras que abordam também a responsabilidade de pais ou responsáveis, de professores e diretores.

Em geral, a responsabilização dos agentes e sua penalização, no caso de não cumprimento de seus deveres, referem-se à oferta da educação escolar e aplicação dos recursos vinculados à MDE, no caso dos gestores, e da efetivação da matrícula e controle da frequência no caso dos demais agentes. O PL do Executivo é explícito sobre a não abrangência da responsabilidade educacional em relação ao alcance de metas de qualidade educacional.

Há proposições sobre aspectos que, em nosso entendimento, constituem pré-condições da responsabilização por resultados educacionais, como o sistema nacional de educação, com a regulamentação do regime de colaboração, ou como as propostas relativas ao sistema de avaliação, ou ainda a proposição sobre a definição dos padrões de qualidade para a educação brasileira.

Por fim, existem projetos de lei bastante específicos, como os que abordam os arranjos de desenvolvimento da educação (poderiam ser tratados no sistema nacional de educação?) ou sobre os deveres do poder público para com a educação de jovens e adultos.

Tanto nas proposições em análise quanto nas audiências públicas, é evidente a diversidade de posições, quanto ao entendimento do que é responsabilidade educacional e de sua abrangência.

O Substitutivo apresentado pelo relator guarda a mesma lógica da proposição original, o PL 7420/2006, e dos apensados PLs 413/2011 e 450/2011.

Em seu parecer, o relator afirma que a responsabilidade educacional requer:

- 1º) delimitação de responsabilidade na oferta da educação básica entre os entes federados e entre o Estado e as famílias;
- 2º) definição dos requisitos para a educação de qualidade;
- 3º) determinação dos custos desses parâmetros de qualidade;
- 4º) além dos insumos, observação dos resultados de aprendizagem dos alunos;



5º) responsabilização do agente público, ou seja, do governante pela oferta de educação de qualidade.

Em consequência, seu Substitutivo apresenta a seguinte estrutura:

Capítulo 1, art. 1º com os fatores que constituem o padrão de qualidade da oferta da educação básica;

Capítulo 2, arts. 2º e 3º, com a determinação de assistência financeira da União aos entes federados cujos recursos vinculados a despesas com MDE forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões;

Capítulo 3, arts. 4º e 5º, com a responsabilização 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, e assistência técnica da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica;

Capítulo 4, art. 6º, com a instituição da ação civil pública de responsabilidade educacional;

Capítulo 5, art. 7º, com o prazo de cinco anos para que os sistemas de ensino assegurem o padrão de qualidade previsto no art. 1º dessa Lei.

Dois questões controversas já foram eliminadas do Substitutivo do relator:

1ª) embora entenda como razoável (sic) que o governante torne-se inelegível pelo retrocesso nos resultados educacionais da rede de ensino de seu ente federado, o relator reconhece que a matéria deve ser objeto de lei complementar e se propõe a oferecer o correspondente projeto de lei complementar (desde já, alerta-se para a necessidade de a CNM acompanhar a tramitação desse PLP);

2ª) o relator reconhece que a penalidade de suspensão de transferências voluntárias da União, voltadas para a educação, aos entes federados que não cumprirem disposições legais, confronta o disposto no art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), 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", e, portanto, não considera essa possibilidade em seu Substitutivo.

Apesar dessas duas questões não constarem do Substitutivo do relator, a CNM entende que o PL é ainda bastante problemático pelas seguintes razões.



1ª) Os fatores que constituem o padrão de qualidade ou são redundantes em relação a outras legislações em vigor (como titulação mínima dos professores, plano de carreira do magistério, jornada de trabalho em cumprimento da Lei do piso nacional, jornada escolar com o mínimo de 4 horas diárias etc.) ou são inadequados (tais como determinar a existência de laboratórios de ciências ou informática em todas as escolas, pois há número expressivo de unidades escolares com pouca matrícula, notadamente de anos iniciais do ensino fundamental na zona rural – em 2012, mais de 30 mil estabelecimentos de ensino possuíam até 30 alunos). Com o que contribui para a melhoria da qualidade repetir textos de outras leis numa nova lei? Ou determinar fatores inadequados, sem consideração da diversidade do sistema escolar brasileiro? Será que a repetição do texto legal modificará a realidade?

2ª) A definição do que seja "insuficiência de receitas" é absolutamente insuficiente. Não se trata tão somente da relação receita de impostos per capita versus população na idade escolar, mas também do padrão de gestão educacional. Por exemplo, o número de professores por aluno é uma das variáveis mais definidoras das possibilidades de o ente federado assegurar, por um lado, remuneração adequada aos profissionais da educação e, por outro, recursos para os demais gastos necessários à qualidade da educação. Nada se diz sobre os critérios a serem considerados na análise e julgamento pela União dos relatórios a serem encaminhados pelos governos subnacionais. Em outras palavras, trata-se ou de um cheque em branco para a União ou da protelação de uma discussão essencial para o aprimoramento da assistência financeira da União com o intuito de garantia de padrão de qualidade da educação básica no país.

3ª) É na questão da responsabilização que se encontram os problemas mais sérios e que demonstram a impropriedade da proposta de uma LRE. Para começar pelo mal menor, se é pertinente a proposta de participação de no mínimo 80% dos alunos de cada escola nos exames de avaliação, o que acontecerá quando esse mínimo não for atingido? Quem será responsabilizado por isso? O governador ou o prefeito? Ou os diretores de escola? Ou os professores? E qual será a consequência desse fato? Será considerado de per si retrocesso nos resultados? Ou será repetido o resultado da avaliação anterior? Conforme essa questão for tratada, poderá estimular a não garantia dessa participação mínima nas provas do MEC.

Na sequência, o Substitutivo incorpora a proposta do Executivo (PL 8039/2010) de acréscimo de artigo à Lei 7.347/1985, que dispõe sobre 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 etc., nela incluindo a ação civil pública de responsabilidade educacional. Entretanto, o Substitutivo não incorpora o parágrafo do texto do Executivo segundo o qual O objeto da ação civil pública de responsabilidade educacional não abrange "o alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais".

Em síntese, a CNM é contrária à proposta de uma LRE, pelas razões a seguir.

Enquanto a LRF responsabiliza e penaliza os governantes – governador e prefeito – por ações diretamente de sua alçada, qual seja a alocação dos recursos públicos entre as diferentes funções governamentais e itens da despesa pública – pessoal, custeio e investimento, uma LRE pretende responsabilizar e penalizar esses mesmos governantes por resultados que não são diretamente ou exclusivamente de sua competência.

Para começar, a garantia do direito à educação escolar de qualidade é dever do Estado e da sociedade, com a colaboração da sociedade. E o Estado não se restringe ao chefe eleito do Executivo, mas aos servidores desse Poder e aos demais poderes em que se organiza o Estado. Se é responsabilidade do chefe do Executivo aplicar os recursos definidos na CF e na legislação, também é dever dos servidores não faltar ao serviço e cumprir suas obrigações. E é dever da família efetivar a matrícula e assegurar a frequência à escola.

Também é verdade que a legislação brasileira já dispõe sobre os deveres das famílias (art. 6º da LDB, ECA e Código Penal) e sobre os deveres das escolas e dos docentes (arts. 12 e 13 da LDB). Entretanto, há previsão de sanções para as famílias que não cumprirem seu dever para com a educação de seus filhos, mas não há sanções previstas para dirigentes de escolas e docentes. E a proposta de LRE também não aborda essa questão.

No entendimento da CNM, são pré-requisitos para uma LRE:

1º) **A elaboração da lei complementar com as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na oferta da educação escolar, prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.** Talvez não por acaso, uma das proposições apensadas do PL principal trate da instituição do sistema nacional de educação.



2º) **A definição de padrões de oferta de educação escolar de qualidade, de forma mais concreta e não apenas com a repetição de princípios já presentes em outras legislações.** Entre esses padrões, torna-se imprescindível a **definição de um currículo nacional ou de uma base nacional comum curricular**, conforme consta no texto do projeto de lei do PNE aprovado no Senado Federal em 17/12/2013. Como será possível avaliar e responsabilizar pelos resultados de aprendizagem dos alunos sem que pactuado entre as instâncias da federação e a sociedade o que os alunos devem aprender?

3º) **O aperfeiçoamento do sistema de avaliação da qualidade da educação básica.** Talvez também não por acaso quatro das proposições apensadas versem sobre esse tema. De fato, o Ideb como indicador de qualidade a ser adotado inclusive para penalização dos governantes é insuficiente. Por exemplo, as metas nacionais do Ideb têm sido alcançadas e, ao mesmo tempo, continua ruim a posição do Brasil nos resultados do PISA. Por exemplo, se é necessário fixar o percentual mínimo de participação dos alunos de cada escola nos exames de avaliação, como vimos antes, essa questão não está tratada adequadamente no Substitutivo. Por fim, é preciso estabelecer **relação mais clara entre base nacional comum curricular, formação de professores e sistema de avaliação**, o que não é abordado na proposta de LRE.

4º) **A revisão da legislação dos servidores públicos, especificamente do magistério.** Na realidade, a responsabilidade das famílias e as sanções pelo seu não cumprimento estão previstas na legislação em vigor, embora nem sempre aplicadas de forma adequada. Entretanto, as responsabilidades e respectivas sanções dos servidores públicos estão insuficientemente tratadas na legislação vigente.

Ao se pretender não somente o acesso e permanência dos alunos na escola, mas também seu sucesso, ou seja, assegurando-lhes a aprendizagem adequada, é necessário estabelecer a cadeia dos responsáveis, desde o chefe eleito do executivo até os professores, com as responsabilidades de cada um e as respectivas sanções ou penalidades.

Noutras palavras, como responsabilizar direta e exclusivamente o governante pela não aprendizagem dos alunos se os principais responsáveis por isso são as equipes escolares, dirigentes e professores? Senão, como explicar que na mesma rede de ensino os resultados entre as escolas possam ser expressivamente



diferentes a depender de fatores como gestão da escola, comprometimento dos docentes, articulação com a comunidade etc.?

Por que o PL de LRE não trata dos critérios de escolha dos dirigentes de escola e da necessidade de remuneração variável por desempenho dos professores, assim como da necessidade de implementar o princípio de exoneração de servidor estável por insuficiência de desempenho? E também da necessidade de corte de ponto e o desconto dos salários nas greves de professores, que têm se prolongado indefinidamente inviabilizando o cumprimento do currículo escolar? Por que o detalhamento proposto refere-se tão somente as obrigações do chefe do executivo e não às obrigações e respectivas sanções dos servidores responsáveis pela oferta na ponta da cadeia de serviço público de qualidade à população?

Enfim, responsabilizar governadores e prefeitos sem disponibilizar a eles os elementos necessários para o exercício pleno da gestão do serviço público é mais uma vez criar uma ilusão de melhoria da educação, sem enfrentamento dos problemas reais que impedem essa melhoria. Ou, pior ainda, poderá gerar o resultado inverso, pois poderá contribuir para instabilidade na gestão educacional ou sua utilização para fins político-partidários.

Por fim, chefes do executivo, assim como parlamentares, são julgados pela população por meio de eleições gerais periódicas. E se a população elege ou reelege governantes que não priorizam a melhoria da qualidade da educação é porque ou ela não prioriza essa questão ou não há clareza sobre o que se entende por essa desejada qualidade (para o que o PL em análise pouco contribui). Cabe a pergunta: quem avalia e julga os servidores do executivo assim como os operadores do direito?

Da forma como proposto, o PL de LRE poderá ser tão vago quanto tem foi o PNE e pouco contribuir para a mudança da realidade educacional, ou transformar-se em mais um instrumento de judicialização da oferta de serviços públicos no país.

Pelas razões acima expostas, a proposta de uma LRE parece mais responder a uma demanda difusa do sociedade, com conteúdo um tanto demagógico, do que instrumento efetivo de contribuição para a melhoria da educação pública. Por esse motivos, a CNM é contrária ao PL 7420/2006, e seus apensados, e ao Substitutivo em apreciação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.



À consideração superior

Encaminhar e-mail para: assessoriaparlamentar@cnm.org.br e coordenacao@cnm.org.br

ANEXO G - Ofício nº 1038/2015_CNM_BSB¹⁰⁴

Ofício nº 1038/2015_CNM_BSB

Brasília, 17 de novembro de 2015.

A Sua Excelência a Senhora,
Deputada Gorete Pereira (PR/CE)
Câmara dos Deputados
Brasília/DF

Assunto: SOLICITA REJEIÇÃO DO SUBSTITUTIVO AO PL Nº 7.420/2006.

Prezada Deputada,

1. A Confederação Nacional de Municípios (CNM), entidade de representação dos municípios brasileiros, vem pelo presente solicitar o apoio de Vossa Excelência para que seja REJEITADO o Substitutivo ao PL nº 7.420, de 2006, que "dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção", apresentado na Comissão Especial, por contrariar os interesses dos municípios.

2. Esta proposição, que versa sobre a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), está pautada para deliberação em reunião ordinária da Comissão Especial convocada para amanhã, dia 18 de novembro próximo, no plenário 15, a partir das 14 horas.

3. Reconhece o mérito do Substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Bacelar, na busca de promover a qualidade da educação básica brasileira. Contudo, o Substitutivo contraria a proposta do Ministério da Educação (MEC) de que a LRE deverá consistir na regulamentação das normas de cooperação na oferta da educação, previstas no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, sem implicar punições a governadores e prefeitos.

4. Entende que a proposição em análise responsabilizará direta e exclusivamente o governante pela não aprendizagem dos alunos quando os principais responsáveis por isso são as equipes escolares, dirigentes e professores. E responsabilizará governadores e/ou prefeitos sem uma melhor definição das responsabilidades de Estados, Distrito Federal, Municípios e principalmente da União.

5. Por essas razões, busca o apoio de Vossa Excelência a fim de permitir uma reformulação do texto a ser votado, por entender que o mesmo pouco contribuirá para melhorar a qualidade da educação básica e, ao contrário, poderá gerar mais conflitos e judicialização da educação.

Sem mais, coloca-se à disposição pelo e-mail educacao@cnm.org.br, ou pelos telefones (61) 2101-6077/6069.

Atenciosamente,

Paulo Ziulkoski
Presidente

Sede: SCRS 505 bloco C 3º andar - Cep 70350-530 - Brasília - DF - Tel/Fax: (61) 2101-6000
Escritório: Rua Marçílio Dias nº 574 - Bairro Menino de Deus - Cep 90130-000 - Porto Alegre - RS - Tel/Fax: (51) 3232-3330

¹⁰⁴ Recebido por e-mail da Comissão de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura em 28/09/2018.

ANEXO H – FORMULÁRIO DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA Nº 7/2017/DIVAPE/SASE/SASE/SASE¹⁰⁵

2017-5-30

:: SEI / MEC - 0613158 - Formulário de Proposição Legislativa ::



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Formulário de Proposição Legislativa nº 7/2017/DIVAPE/SASE/SASE

FORMULÁRIO DE POSICIONAMENTO SOBRE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Proposição Legislativa: PL nº 7.420, de 2006.	
Autor: Dep. Raquel Teixeira (substitutivo do relator Dep. Bacelar)	
Ementa: Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	
Ministério da Educação	
Data da Manifestação: 30 de março de 2017.	
Posição:	<input type="checkbox"/> Favorável <input type="checkbox"/> Favorável com sugestões/ressalvas <input checked="" type="checkbox"/> Contrária <input type="checkbox"/> Nada a opor <input type="checkbox"/> Fora de compete <input type="checkbox"/> Matéria prejudicada
Manifestação	<input type="checkbox"/> Texto original <input checked="" type="checkbox"/> Substituto da comissão especial
referente a:	<input type="checkbox"/> Emendas de alteração <input type="checkbox"/> Outros:

1. JUSTIFICATIVA

1.1. Trata-se de expediente oriundo da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro da Educação, com solicitação de parecer técnico da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino sobre a Complementação de Voto com Novo Substitutivo, apresentada na Comissão Especial destinada a proferir parecer, do Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, que "Dispõe sobre a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos Gestores Públicos na sua promoção", pelo relator da matéria, Deputado Bacelar.

2. ANÁLISE

2.1. A edição da chamada Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) está prevista na Meta XX do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14. No entanto, apesar de oportuna e pertinente a pretensão do relator, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) entende que há na lei dispositivos que, no momento, encontram-se prejudicados e devem ser redimensionados pelos motivos a seguir expostos.

2.2. O art. 2º da proposta legislativa propõe a aferição do padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal e outros dispositivos, e o art. 3º diz que o padrão será expresso pelos Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica. Ora, a perspectiva sobre a qualidade do ensino e sobre a responsabilidade por sua garantia esbarra nas exigências de ampliação dos dispêndios educacionais públicos, que exige a métrica de verificação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), ainda a serem instituídos. Da mesma forma, os Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica, referidos no art 3º, ainda não foram definidos, impedindo a aplicabilidade da lei. Assim, sugere-se que a proposta legislativa remeta à **regulamentação a posteriori os art. 2º e 3º**, subsequente à instituição do CAQi e CAQ.

2.3. Sobre a proposta de se estabelecer a permanente busca pela "relação adequada" entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento (como

http://sei.mec.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=757784&infra_sistema=10000... 1/4

¹⁰⁵ Recebido por e-mail da Comissão de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura em 28/09/2018.

consta no art. 2º, inciso V), é importante destacar a diversidade socioeconômica existente em nosso país de dimensão continental. Não levou-se em consideração as especificidades regionais. Mesmo dentro de uma mesma região ou cidade existem diferentes realidades sociais, a “relação adequada” para uma escola de um determinado bairro pode não ser a mesma para a de outro. Como aferir esse padrão? Que relação seria considerada adequada? O termo é impreciso e não imputa aos entes federados a responsabilidade na definição dessa relação. A definição dessa relação pode levar a intermináveis batalhas judiciais. Dessa forma, e em respeito à autonomia federativa, determinados incisos do art. 2º deveriam ser suprimidos pois são de competência do ente da federação, não cabendo à União deliberação sobre os mesmos. Neste sentido, sugere-se que **cada estado, município e o Distrito Federal possam criar suas próprias LRE**, tal como ocorre com os planos de educação.

2.4. Por fim, com vistas ao aperfeiçoamento da proposta, a SASE sugere as seguintes alterações no texto do projeto de lei:

2.4.1. Em consonância com o argumento apresentado anteriormente, sugere-se a **supressão do inciso V do art. 2º**, que trata da busca pela “relação adequada” entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento de ensino.

2.4.2. A viabilização do acesso universal à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade (previsto no art. 2º, inciso VIII) concerne às telecomunicações, sendo necessário o barateamento das tecnologias da informação e comunicação e a adoção de uma política pública que priorize a ampliação da oferta dos serviços de telefonia, sendo que a competência legislativa sobre matéria telecomunicações é privativa da União (CF, art. 22, IV). Portanto, não parece razoável responsabilizar o gestor da política pública de educação, acerca de uma ação que não depende exclusivamente das suas competências. Dessa forma, sugere-se a **supressão do inciso VIII do art. 2º**.

2.4.3. Em relação ao **inciso XVIII, do art. 2º**, que prevê a implantação de gestão informatizada nas redes escolares, há que se reconhecer que no universo de mais de 5.500 redes de educação, não há como assegurar a existência de corpo técnico qualificado em quantidade suficiente para atender o previsto no dispositivo. Assim, sugere-se a **supressão do dispositivo**.

2.4.4. Sobre o **artigo 2º, inciso XXII**, que trata de autoavaliação das creches e escolas de educação básica, instrumentos de planejamento estratégico, ampliação do conhecimento do perfil dos componentes da comunidade escolar e formação continuada dos profissionais da educação, é importante dizer, há pouca clareza na definição dos objetivos e da intencionalidade da indução de autoavaliação *versus* os indicadores de desempenho dos alunos. Sendo assim, sugere-se a **supressão do dispositivo**.

2.4.5. O **art. 2º, inciso II**, trata 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. Sugere-se, contudo, que **o inciso seja desmembrado em três novos incisos**, que tratem separadamente de:

- a) garantia de acesso, vaga e matrícula;
- b) garantia de meios de transporte escolar;
- c) garantia de padrões de acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência.

2.4.6. A proposta diz que será avaliada, no padrão de qualidade na educação básica, a disponibilidade de laboratórios de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais, mobiliário e equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos (conforme art. 2º, inciso VII). Apesar de louvável essa intenção, entendemos que legislação deve flexibilizar as necessidades de cada escola. Portanto, sugere-se a **alteração da redação do art. 2º, inciso VII** de “*disponibilidade de(...) compatível com o nível e a modalidade de ensino*” para “*disponibilidade de(...) compatível com o nível, a modalidade de ensino e a área construída.*”

2.4.7. O art. 2º, inciso XI, trata da manutenção de programa permanente de formação continuada para os profissionais do magistério e demais servidores da educação. Com o objetivo de

2017-5-30

:: SEI / MEC - 0613158 - Formulário de Proposição Legislativa::

reforçar o caráter colaborativo da federação, sugere-se **alteração da redação do art. 2º, inciso XI** de "manutenção de programa permanente de formação continuada para(...) por meio de educação a distância e da formação em serviço" para "manutenção de programa permanente de formação continuada para(...) por meio de educação a distância e da formação em serviço, **em regime de colaboração quando se fizer necessário**".

2.4.8. Quanto à questão de avaliação do desempenho dos profissionais do magistério com o fator de progressão na carreira (presente no art. 2º, inciso XIII), o tema deve ser tratado no âmbito dos planos de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais de educação de cada ente federado. Assim, sugere-se **alteração da redação do art. 2º, inciso XIII** de "manutenção de programa permanente de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, incluída a (...)" para "manutenção de programa permanente de avaliação do desempenho dos profissionais do magistério, **previsto em legislação de Plano de Carreira e Remuneração, incluída a (...)**".

2.4.9. Assegurar que o aluno com distorção série-idade seja acompanhado de forma individualizada, nos termos da proposta (art. 2º, inciso XVII), requereria um contingente de recursos humanos disponível que inexistente na realidade das redes de educação. Caso semelhante ocorre em relação à oferta de reforço escolar (art. 2º, inciso XVI), adicionado da dificuldade de compatibilizar horários e espaços para o atendimento do contraturno. Para minimizar o risco de inaplicabilidade dos dispositivos, **sugere-se manter a primeira parte do inciso XVII**, que trata da correção do fluxo, **e suprimir a segunda parte**, que trata do acompanhamento individualizado dos alunos com rendimento escolar defasado.

3. CONCLUSÃO

3.1. Defendemos a ideia de uma Lei de Responsabilidade Educacional que assegure e induza a qualidade da política educacional ao invés de buscar somente garantir a responsabilização dos gestores públicos.

3.2. Desta forma, dado o volume de alterações e supressões que propusemos no texto, com o ele se encontra, posicionamo-nos de maneira contrária ao projeto de lei.

3.3. É o parecer, s.m.j,

FILIFE GIRARDI

Coordenador-Geral de Apoio à Implementação de Políticas de Valorização dos Profissionais de Educação

3.4. De acordo.

MARCOS SILVA OZORIO

Secretário de Articulação com Sistemas de Ensino, Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Girardi, Coordenador(a) Geral**, em 31/03/2017, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Silva Ozorio, Diretor(a)**, em 31/03/2017, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0613158** e o código CRC **C86F4F78**.

Referência: Processo nº 23123.003194/2015-07

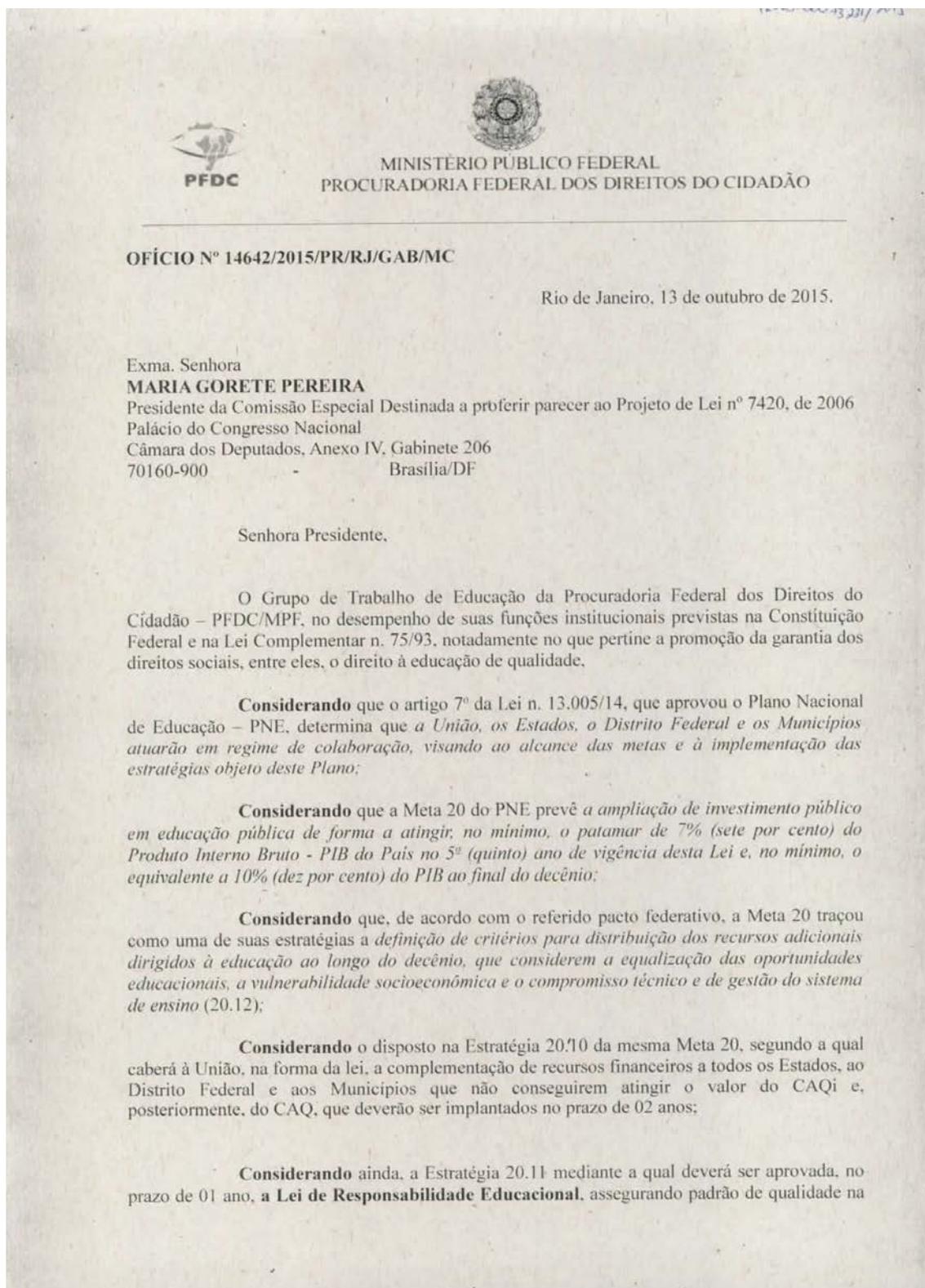
SEI nº 0613158

http://sei.mec.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=757784&infra_sistema=10000... 3/4

2017-5-30

:: SEI / MEC - 0613158 - Formulário de Proposição Legislativa ::

ANEXO I – OFÍCIO Nº 14642/2015/PR/RJ/GB/MC¹⁰⁶



¹⁰⁶ Recebido por e-mail da Comissão de Responsabilidade Educacional na 55ª Legislatura em 28/09/2018.

educação básica, em cada sistema e rede de ensino;

Considerando que, atendendo ao mandamento legal acima referido, a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre projetos de leis relativos à Responsabilidade Educacional propôs texto substitutivo ao Projeto de Lei n. 7420 de 2006, de autoria da então Deputada e Professora Raquel Teixeira;

Considerando porém, que na avaliação deste Grupo de Trabalho, o texto proposto pode ser aperfeiçoado para melhor atender as determinações e intenções das estratégias previstas para a Meta 20 do PNE, bem como as diretrizes estipuladas no seu art. 2º, especialmente aquela prevista no inciso IX: e

Considerando por fim, que a lógica até então proposta para o investimento de recursos públicos em Educação não tem se mostrado capaz de alavancar com muito sucesso os índices educacionais das escolas brasileiras,

SUGERE as seguintes alterações no Projeto Substitutivo:

1 – Art. 1º, inciso VIII: inclusão do recurso da “sala de recursos multifuncionais”, logo após a menção ao laboratório de informática; inclusão da referência “nos termos da Lei 12244/2010”, após menção à biblioteca; e a exclusão, do início do mesmo inciso, do termo “disponibilidade”, por enfraquecer a exigência garantida pelo *caput*.

2 – Art. 1º, XV: após *funcionamento regular do conselho escolar*, acrescentar “do Conselho de Alimentação Escolar – CAE e do CACS- FUNDEB”.

3 – Art. 2º: substituir todo o artigo, dispondo sobre a suplementação de recursos com base em critério mais objetivo, inclusive em consonância com o que dispõe Estratégia 20.10 da Meta 20 do PNE: “Comprovada a insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de estados, municípios e do Distrito Federal para cumprirem o disposto nesta lei, a União ficará obrigada, no exercício da sua função redistributiva e supletiva nos termos do art. 211, parágrafo 1º da Constituição Federal, a complementar o valor estipulado para o CAQI e posteriormente para o CAQ, sempre que os entes federados não conseguirem atingir tais patamares, na forma e prazo a serem regulamentados na lei que implementará tais índices”.

4 - Acrescentar um capítulo:

Capítulo 3 **Do fomento à qualidade do ensino**

Art. 3. Comprovado o desempenho acima da média projetada para o IDEB das escolas e/ou da rede escolar, ficará a União obrigada a pagar, no exercício da sua função redistributiva e supletiva, nos termos do art. 211 da CF, bolsas de fomento à qualidade do ensino para os profissionais da educação com mais de 90% de frequência comprovada, nas seguintes proporções:

I = 100% da bolsa de fomento à qualidade do ensino aos profissionais de

educação da rede escolar que tenha obtido desempenho acima da média projetada para o IDEB, e que estiverem lotados em escolas que igualmente tenham alcançado desempenho acima da média projetada para aquela escola;

II - 50% da bolsa de fomento à qualidade do ensino aos profissionais de educação da rede escolar que tenha obtido desempenho acima da média projetada para o IDEB, lotados em escolas que não alcançaram desempenho acima da média projetada;

III - 50% da bolsa de fomento à qualidade do ensino aos profissionais de educação lotados em escolas que tenham obtido desempenho acima da média projetada para o IDEB, ainda que a rede escolar tenha não o tenha;

§1º: a obrigação descrita no caput dependerá da inserção dos nomes dos profissionais de educação, respectivos CPFs e local de trabalho, no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - SIOPE, observando-se as disposições da Lei n. 12.527/2011;

§2º: a União poderá optar pelo repasse dos valores referentes às bolsas de fomento à qualidade do ensino, diretamente ao ente federado ao qual os profissionais estão vinculados, que deverá efetuar os devidos pagamentos no prazo de 60 dias a partir do recebimento;

§3º: o controle de frequência a que se refere o caput deverá ter ampla publicidade por meios eletrônicos de acesso público e ser realizado, preferencialmente, através de sistema informatizado.

§4º: o valor da bolsa de fomento à qualidade do ensino deverá ser fixado em regulamento próprio, a ser editado em 90 dias a partir da entrada em vigor desta lei, não podendo ser inferior ao valor do piso nacional do magistério, a ser paga anualmente, em parcela única, no mês de dezembro do ano em que o IDEB for divulgado e no ano subsequente.

5 - Art. 4º: aqui cabem algumas observações.

No dispositivo legal em referência não há previsão de qualquer "responsabilização", na acepção jurídica da palavra, do gestor que descumprir quaisquer das disposições previstas nos parágrafos do art. 4º. Saliente-se que eventual responsabilização do gestor público poderá ser apontada em ação de improbidade administrativa com fundamento na Lei n. 8429/1992, caso venha a incorrer em uma das suas previsões.

Vale ainda ressaltar que não consideramos que apenas o IDEB, isoladamente, possa medir qualidade de educação para os fins propostos neste dispositivo.

Sendo assim, sugerimos que o Art. 4º, passe a ter a seguinte redação:

"Art. 4º: A não aplicação dos recursos nos patamares mínimos definidos pelo art. 212 da Constituição Federal, bem como daqueles previstos na Lei n. 11494/2007, que

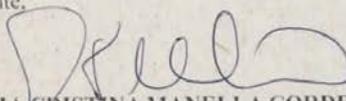
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

4

regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, ensejando a responsabilização do chefe do poder executivo, nos termos previstos no art. 11 da Lei n. 8429, de 2 de junho de 1992.”

É o que tínhamos a contribuir.

Atenciosamente,



MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO
Procuradora da República
Coordenadora do GT Educação