

Responsabilidade educacional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal: o que está em disputa?

Educational responsibility in the Federal Chamber of Deputies and the Federal Senate: what's at stake?

Responsabilidad educativa en la Cámara de Diputados y el Senado Federal: ¿lo que está en juego?

Francisco Hélio de Oliveira Rodrigues¹

Allan Solano Souza²



<https://doi.org/10.28998/2175-6600.2024v16n38pe17874>

Resumo: Este artigo analisa os projetos de lei de responsabilidade educacional em disputa no Brasil, cujo trânsito ocorre na Câmara dos Deputados e no Senado. Essas iniciativas emergem como possibilidades para responder aos problemas do sistema educacional, cada vez mais afetado pelas desigualdades socioeconômicas e regionais. Assim, a realização desta pesquisa se deu através de uma análise documental dos Projetos de Lei 7420/2006, da Câmara, e 88/2023, do Senado, subsidiada, por mediações elaboradas de acordo com a literatura especializada, em autores como Costa e Vidal (2020), Simões (2016), Filipe (2021), Souza e Cabral Neto (2018) e Ximenes (2012, 2014), os quais estudam o fenômeno da responsabilidade e responsabilização educacionais. Em síntese, os projetos apresentam abordagens divergentes sobre a qualidade do sistema educacional e a responsabilização de gestores e educadores, refletindo a complexidade de se garantir educação pública de qualidade no Brasil.

Palavras-chave: *Accountability*. Responsabilidade Educacional. Qualidade da Educação.

¹ Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5623157390546080>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-6779-2113>. Contato: helioassistentepedagogo@hotmail.com

² Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3065102801690294>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4963-0922>. Contato: allansouza@uern.br

Abstract: This article analyzes the educational accountability bills under debate in Brazil, currently progressing through the Chamber of Deputies and the Federal Senate. These initiatives emerge as potential solutions to address the issues of an education system increasingly affected by socioeconomic and regional inequalities. This research was conducted through a documentary analysis of Bill 7420/2006 from the Chamber and Bill 88/2023 from the Senate, supported by mediations crafted according to specialized literature from authors such as Costa and Vidal (2020), Simões (2016), Filipe (2021), Souza and Cabral Neto (2018), and Ximenes (2012, 2014), who study the phenomenon of educational accountability. In summary, the bills present divergent approaches to the quality of the educational system and the accountability of managers and educators, reflecting the complexity of ensuring quality public education in Brazil.

Keywords: Accountability. Educational Responsibility. Quality of Education.

Resumen: Este artículo analiza los proyectos de ley de responsabilidad educativa en disputa en Brasil, cuyo tránsito ocurre en la Cámara de Diputados y en el Senado. Estas iniciativas emergen como posibilidades para responder a los problemas del sistema educativo, cada vez más afectado por las desigualdades socioeconómicas y regionales. Así, la realización de esta investigación se llevó a cabo a través de un análisis documental de los Proyectos de Ley 7420/2006, de la Cámara, y 88/2023, del Senado, subsidiada por mediaciones elaboradas de acuerdo con la literatura especializada, en autores como Costa y Vidal (2020), Simões (2016), Filipe (2021), Souza y Cabral Neto (2018) y Ximenes (2012, 2014), quienes estudian el fenómeno de la responsabilidad y rendición de cuentas educativas. En síntesis, los proyectos presentan enfoques divergentes sobre la calidad del sistema educativo y la responsabilidad de gestores y educadores, reflejando la complejidad de garantizar una educación pública de calidad en Brasil.

Palabras clave: Accountability. Responsabilidad Educativa. Calidad de la Educación.

1 INTRODUÇÃO

No panorama educacional contemporâneo, a discussão sobre a responsabilidade educacional assume um papel central, especialmente no Brasil. Essa temática ganha relevância na busca por mecanismos que garantam a oferta de um ensino de qualidade e acessível a todos os cidadãos. No entanto, é crucial reconhecer que o contexto educacional brasileiro é marcado por desafios complexos, como as desigualdades socioeconômicas, as persistentes disparidades regionais e as lacunas de aprendizagem que permanecem.

A discussão sobre responsabilidade educacional surge como uma resposta a essas questões, buscando estabelecer um quadro normativo que responsabilize de forma clara e transparente os diversos atores envolvidos no processo educativo. Esses atores incluem não somente as instituições de ensino, mas também toda a comunidade escolar, as autoridades e os agentes públicos.

O presente artigo se dedica a analisar os projetos de lei de responsabilidade educacional em discussão no Brasil, na Câmara Federal e no Senado. Tais iniciativas refletem o reconhecimento da necessidade de se estabelecerem parâmetros claros e diretrizes sólidas para a promoção da educação de qualidade em território nacional. A avaliação crítica desses projetos de lei visa não apenas compreender seus elementos



centrais, mas também considerar suas implicações mais amplas para o cenário educacional brasileiro.

Nesse contexto, este trabalho objetiva discutir a temática da responsabilidade educacional no contexto brasileiro, concentrando-se na análise dos Projetos de Lei (PL) 7420/2006, de iniciativa da Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO), que tramita na Câmara Federal, e 88/2023, de iniciativa do Senador Flávio Arns (PSB/PR), que tramita no Senado. Portanto, busca-se responder ao seguinte questionamento: quais são os contornos, implicações e desafios subjacentes à construção de uma Lei de Responsabilidade Educacional brasileira?

Este estudo fez a opção em realizar uma análise documental, procedimento metodológico constituído pelas etapas de escolha e recolha dos documentos e de posterior análise, que inclui a caracterização do documento, a codificação, os registros, a categorização e a análise crítica, um processo sistemático de leitura, interpretação e síntese de informações contidas em documentos, com o objetivo de compreender um fenômeno social ou responder a uma questão de pesquisa (Luvezute Kripka; Scheller; Lara Bonotto, 2015).

Isso posto, para procedermos com uma análise criteriosa dos projetos de lei voltados para a responsabilidade educacional, a compreensão dos conceitos de referencial e instrumento revela-se essencial, pois essas concepções mantêm uma conexão intrínseca com o modo como as políticas educacionais são concebidas e efetivadas. Os referenciais constituem as perspectivas preponderantes que guiam a regulamentação da prática educativa, ao passo que os instrumentos são empregados como métricas para aferir e avaliar o desempenho tanto das instituições escolares quanto dos discentes (Simões, 2016).

Simões (2016) estabelece a interligação entre referenciais e instrumentos na autoavaliação educacional e pontua que referenciais regulam a prática educacional, enquanto instrumentos mensuram o desempenho de escolas e estudantes. A autora argumenta que os referenciais globais influenciam a percepção e a experiência dos avaliadores, moldando a utilização dos instrumentos avaliativos. Portanto, analisar um projeto de lei de responsabilidade educacional requer reflexão sobre a utilização de seus referenciais e instrumentos. Projetos com referenciais neoliberais³ podem pressionar por

³ Sob uma perspectiva marxista, um projeto de natureza neoliberal pode ser definido como um conjunto de políticas e práticas que promovem a desregulamentação do mercado, a diminuição do papel do Estado na economia e na provisão de serviços públicos, a ênfase na privatização de setores essenciais, a redução dos gastos sociais e a promoção de uma ideologia que valoriza o individualismo e a competição em detrimento da solidariedade e da igualdade social.



altos desempenhos⁴, afetando negativamente a qualidade da educação, enquanto referenciais construtivistas, que promovem autonomia e participação, podem aumentar a responsabilidade educacional. Desse modo, compreender esses conceitos é essencial para analisar projetos de lei de responsabilidade educacional, cujo escopo impacta a qualidade e a direção das políticas educacionais.

Nesse sentido, no decorrer deste artigo, examinaremos os principais pontos dos projetos de lei de responsabilidade educacional em discussão no Brasil, analisando suas implicações para o conceito de qualidade da educação, bem como as perspectivas de processos de *accountability* que esses projetos de lei visam instituir no sistema educacional.

2 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL: CONCEPÇÕES EM PERMANENTE EXPANSÃO

A responsabilidade educacional, central no debate sobre a qualidade do ensino e o papel do Estado na garantia desse direito, encontra respaldo jurídico na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/1996. Essas duas legislações estabelecem que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (Brasil, 1988, 1996), reforçando a importância do compromisso do Estado para com a educação e a necessidade de políticas eficazes para assegurar a todos o acesso a um ensino de qualidade. Cabe à Câmara dos Deputados e ao Senado a elaboração e aprovação de leis que regulamentem e fiscalizem o cumprimento destas, bem como definir as diretrizes e bases da educação nacional, os planos nacionais de educação, o sistema nacional de avaliação da educação básica, o piso salarial nacional dos professores, entre outras matérias.

Além disso, o poder legislativo tem como função acompanhar e controlar as ações do Poder Executivo na implementação das políticas educacionais, desempenhando um papel fundamental na definição e na efetivação da responsabilidade educacional no Brasil. Essa responsabilização, via de regra, configura-se através de processos de *accountability*, envolvendo também a avaliação e a prestação de contas, no intuito de garantir a implementação das políticas educacionais.

⁴ O problema está em desenvolver performances inalcançáveis, com base em critérios que não consideram as condições materiais de estrutura e funcionamento das escolas, e/ou até mesmo o nível socioeconômico dos alunos.



Costa e Vidal (2020) corroboram essa premissa, ao aduzirem que a literatura especializada tem compreendido a *accountability* educacional no Brasil como um processo contínuo de avaliação, prestação de contas e responsabilização, impulsionado por políticas públicas e regulamentações estatais ao longo do tempo. No entanto, segundo os autores, há um afastamento do sentido democrático da *accountability* e uma aproximação a um modelo gerencial, no qual a discussão tem se centrado principalmente nos pilares da avaliação e da responsabilização, desconsiderando modelos mais democráticos e sofisticados de prestação de contas.

Nesse contexto, Afonso (2012), considerando a necessidade de uma conceitualização alternativa da *accountability*, argumenta que ela deve incluir a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e suscetíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, as quais se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais, como a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça. Para Afonso (2012), a *accountability* não deve continuar capturada por perspectivas ideológicas e práticas governativas neoconservadoras ou neoliberais, sendo necessário complexificar a análise e convocar caminhos teórico-conceituais capazes de sustentar uma configuração mais democrática, mais justa e mais dialógica de *accountability*.

No entanto, mesmo havendo a necessidade da construção de um sentido democrático da *accountability*, Costa e Vidal (2020) argumentam que é a responsabilização que tem ganhado forte centralidade na análise da *accountability* na área da educação, mas que essa dimensão tem sido alvo de defesas e críticas. Nesse contexto, os pesquisadores compreendem que, enquanto o nível central implementa políticas de *accountability* brandas ou fragmentadas, com efeitos simbólicos nas redes de ensino, as unidades subnacionais apresentam um panorama distinto. Ao adotarem itens, matrizes e descritores inspirados nas avaliações nacionais e desenvolverem seus próprios sistemas de avaliação, estados e municípios criam ferramentas que concretizam modelos de *accountability* em sua dimensão de responsabilização, com impactos materiais sobre escolas, gestores e professores. Esse cenário se modifica quando as políticas em questão são elaboradas pelas unidades subnacionais: estados e municípios detêm maior autonomia sobre as redes de ensino e, segundo o princípio da subsidiariedade (condução de políticas pela autoridade ou instituição mais próxima), facilmente incorporam políticas de alto impacto, representadas por incentivos financeiros (Costa; Vidal, 2020).

A perspectiva de Costa e Vidal (2020) revela uma dinâmica que pode ser interpretada à luz das relações de poder e dos interesses econômicos subjacentes ao sistema



educacional que não podem ser analisadas isoladamente, mas como parte de um sistema ideológico⁵ mais amplo.

3 A TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL DO PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

A tramitação do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional nas instâncias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil constitui-se um processo complexo e significativo para o cenário educacional nacional. Olhar para essa trajetória nos permite refletir não apenas sobre a busca por soluções estruturais para os desafios educacionais do Brasil, mas também sobre as interfaces entre os processos de *accountability* e a busca pela qualidade da educação.

3.1 A tramitação na Câmara dos Deputados

O Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional, também conhecido como PL 7420/2006, é uma proposta legislativa que foi apresentada à Câmara dos Deputados do Brasil em 2006. Os objetivos são estabelecer critérios e normas para avaliação e responsabilização dos gestores e profissionais da educação em relação à qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas brasileiras.

A proposição do PL 7420/2006 foi marcada por preocupações no que tange à oferta da qualidade da educação básica, nas escolas públicas brasileiras, a partir de um relatório produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que evidenciou a necessidade de institucionalizar mecanismos que pudessem elevar a qualidade educacional no país. Os dados do INEP forneceram subsídios para justificar o Projeto de Lei, pois alertavam sobre o baixo desempenho dos estudantes

⁵ De acordo com Karl Marx, a ideologia é um conjunto de ideias, crenças e valores que refletem e legitimam a estrutura social existente, especialmente as relações de produção. Ele acredita que a ideologia é uma forma de consciência que serve aos interesses das classes dominantes, ocultando as contradições sociais e mantendo a ordem estabelecida. Marx argumenta que a ideologia muitas vezes mascara a exploração econômica ao apresentar uma visão distorcida da realidade. Na obra *A Ideologia Alemã*, escrita em colaboração com Friedrich Engels, Marx explora a relação entre a consciência social, as ideias e as condições materiais de existência, critica as ideias que servem aos interesses da classe dominante, chamando-as de ideologia, e enfatiza a importância de compreender as forças materiais subjacentes que moldam a sociedade (Marx; Engels, 2007).



brasileiros nas avaliações nacionais e internacionais, em diversas áreas. Ao abordar dados do *Program International Student Assessment (PISA)*, o INEP destacou:

Os resultados em Ciências mostram que o Brasil está entre os países com desempenho mais baixo, assim como a Indonésia, a Tunísia, a Argentina e a Colômbia. Em Matemática e Leitura, observa-se que o desempenho brasileiro é semelhante ao da Colômbia e ao da Argentina. De fato e apesar de resultados melhores registrados para México, Uruguai e Chile, nenhum país latino-americano alcançou a média da OCDE em alguma das três áreas (INEP, 2007, p. 16).

Nesse cenário, o país demonstrava desempenho abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Do ponto de vista político, o Brasil atravessava uma série de reformas sociais, que visaram expandir o acesso à educação básica e superior, bem como iniciativas de melhorias da qualidade, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo ministério da educação foi capitaneado pelo advogado, economista e filósofo Fernando Haddad (2005-2012)⁶.

Em estudo preliminar sobre os projetos de leis que se somaram ao PL da responsabilidade educacional, visando garantir o direito à educação de qualidade, definindo a responsabilidade do Estado e gestores públicos, Souza e Cabral Neto (2018) destacam que a deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO), autora do Projeto de Lei, identificou uma lacuna entre o discurso político e a prática na educação, com muitas discussões e poucas metas priorizadas. Nesses debates, marcados pela resistência de governadores e prefeitos, o principal desafio foi definir o conceito de qualidade, incluindo infraestrutura, carreira, tecnologia, processos e metas, medidos por indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

No entanto, a ênfase em metas e indicadores reflete uma visão centrada no controle de resultados, sem considerar desafios como formação de professores, democratização da gestão escolar e melhoria da infraestrutura e recursos. Ora, apenas identificar os culpados pelos resultados insatisfatórios não resolve os problemas estruturais das escolas públicas brasileiras (Souza; Cabral Neto, 2018).

⁶ Durante seu tempo no cargo, Haddad desempenhou um papel importante na implementação de políticas educacionais e na promoção de iniciativas para melhorar a qualidade e o acesso à educação no país, à frente de ações como: criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), que oferece bolsas de estudo em instituições de ensino superior privadas para estudantes de baixa renda; expansão das Universidades Federais, criando diversas novas universidades federais e *campus* universitários em todo o país, aumentando a capacidade de oferta de ensino superior público e, conseqüentemente, o acesso dos estudantes; e articulação para sanção da Lei 12.711/12, que criou o sistema de cotas.



A proposta apresentada inicialmente pelo Projeto de Lei 7420/2006 objetivava assegurar a qualidade da educação básica no Brasil e definir a responsabilidade dos gestores públicos, com exigência de titulação mínima para os profissionais da educação, estabelecimento de um plano de carreira para o magistério público, implementação de um programa de formação continuada, definição de uma jornada de trabalho específica para atividades de planejamento e estudo coletivo, elaboração de um plano de educação alinhado com o plano nacional, determinação de padrões de infraestrutura e funcionamento das escolas e estratégias diferenciadas para a oferta de educação infantil, ensino fundamental e médio regular em tempo integral.

De acordo com Filipe (2021), a tramitação do PL 7420/2006 pode ser analisada segundo três períodos: 2006 a 2011; 2012 a 2015; e 2016 a 2019. No primeiro período, este PL ficou estagnado por longo tempo, ao passo que foi retomado depois que recebeu uma série de outros projetos que foram apensados. Entre 2012 e 2015, foram identificadas contradições nos documentos oficiais, que enfatizavam a avaliação em larga escala e propunham medidas punitivas. Já o período de 2016 a 2019 foi marcado por um processo de intensificação de reuniões e audiências públicas, com apresentação de substitutivos ao projeto original, destacando-se mudanças na concepção de padrão de qualidade da educação e na implementação do plano de educação. Considerando esses passos dados em direção a uma compreensão mais consistente da responsabilidade educacional, questionamo-nos sobre o que mudou a partir desses recortes históricos.

Em consulta ao *site* da Câmara dos Deputados, constatamos que, no dia 17 de maio de 2021, foi apresentado um requerimento pela Deputada Professora Rosa Neide e pelo Deputado Bohn Gass, vinculados aos quadros do Partido dos Trabalhadores (PT), para desapensar o Projeto de Lei n. 1.296/2019 do Projeto de Lei n. 7.420/2006, ou seja, separar os dois projetos que tratavam de matérias correlatas.

O PL 1.296/2019 visa estabelecer parâmetros para a gestão democrática na educação básica associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade educacional, no âmbito das unidades educacionais públicas. No entanto, em 24 de junho de 2021, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados indeferiu o requerimento com base no artigo 142 do Regimento Interno, que trata da tramitação conjunta de matérias correlatas.

Em 11 de novembro de 2021, foi determinado que o Projeto de Lei n. 3.411/2021, que visa instituir o Programa Emergencial de Aprendizagem dos Estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Médio, e de Acolhimento à Comunidade Escolar das Redes Públicas de Educação Básica (PEAA), fosse apensado ao projeto em questão. Em



20 de dezembro de 2021, o Projeto de Lei n. 871/2019, que altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a obrigação do poder público de adotar medidas de prevenção e combate ao abandono e à evasão escolares, também foi apensado ao mesmo projeto.

A análise do percurso legislativo do PL 7420/2006, que se estende há 16 anos, revela um processo de tramitação complexo e cheio de desafios, que evidencia a necessidade de um debate amplo e democrático sobre o futuro da educação no país, com a clareza de que nesse debate o “Congresso não é o ponto de chegada, mas um ponto de partida cuja trajetória necessita ser retomada para se compreenderem as transformações que podem ocorrer nas políticas educacionais para os próximos anos no país” (Souza; Cabral Neto, 2018, p. 551).

O debate sobre a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) tem implicações significativas na meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que visa aumentar o investimento público em educação para 7% do PIB no quinto ano de vigência e 10% ao final do decênio. Essa regulamentação é urgente e necessária para garantir que os recursos sejam efetivamente direcionados para a garantia do direito à qualidade da educação (Ximenes, 2012, 2014). Souza e Cabral Neto (2018) corroboram essa perspectiva, mas complementam essa reflexão com a defesa de uma abordagem integrada e ampla, via regulamentação do regime de colaboração e definição clara do financiamento das políticas educacionais centradas na qualidade social dos processos educacionais.

A luta e a conquista por financiamento justo e adequado são passos fundamentais para transformar positivamente o desenvolvimento do país, pois a educação é um fator essencial para o crescimento econômico e social. Entretanto, Silva e Giareta (2020) destacam que a melhoria na qualidade da educação brasileira é afetada não somente por verba insuficiente, mas também por diversos fatores como perfil do corpo docente sem formação adequada para atuar no segmento de sua competência, ou seja, habilitação condizente com as disciplinas que leciona, infraestrutura das escolas, ausência de gestão democrática, valorização salarial, entre outros.

Em síntese, a tramitação do PL 7420/2006 se desenvolveu em um contexto de preocupação com a qualidade da educação básica oferecida nas escolas públicas. Todavia, é evidente que ao longo do seu percurso enfatizou o controle de resultados e a competição administrada entre sistemas e escolas.

3.2 A tramitação no Senado Federal



A atuação do Senado Federal em matéria de Lei de Responsabilidade Educacional ocorre 16 anos depois de debates e reflexões na Câmara dos Deputados. De iniciativa do Senador Flávio Arns (PSB/PR), o Projeto de Lei n. 88/2023, em trâmite no Senado, foi enviado às comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), o qual se encontra aberto para receber emendas, tendo o Senador Confúcio Moura (MDB/RO) sido designado como relator do projeto na CCJ.

O Projeto de Lei 88/2023 já passou por quatro audiências públicas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado e, posteriormente, foi reenviado ao relator para nova análise em agosto de 2023. Nessas audiências públicas, contabilizamos a presença ativa de representantes de associações científicas e entidades dos trabalhadores em educação.

Em uma dessas audiências, realizada no dia 15 de junho de 2023, houve a participação remota de Fátima Silva, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), e de Luiz Fernandes Dourado, presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Também foram convidados representantes da secretaria de controle externo da educação, cultura e desporto do Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Ceará e o vice-presidente do TCE Ceará, Edilberto Carlos Pontes Lima, que justificaram suas ausências. A audiência foi transmitida ao vivo, permitindo a participação do público por meio do portal e-cidadania na internet.

Durante a audiência, a professora Fátima Silva destacou pontos críticos do Projeto de Lei 88/2023, dentre eles, a menção a instrumentos ainda não regulamentados, como o Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento (VAAR), o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). Em sua participação, enfatizou a necessidade de uma avaliação participativa e orientadora nas políticas públicas, com o objetivo de corrigir desigualdades e direcionar recursos para as áreas mais necessitadas. Também abordou a questão da valorização dos profissionais da educação, enfocando a regulamentação do piso salarial e o ingresso no setor por meio de concurso público. Para ela, o Projeto de Lei não aborda adequadamente essas questões, assim como as relacionadas à gestão democrática. Adicionalmente, Fátima Silva apontou um erro conceitual no Artigo 2º e inciso VI do PL, referente à faixa etária atendida pelas creches, que, de acordo com o artigo 30 da LDB, é de 0 a 3 anos, e não de 0 a 4 anos, como mencionado no PL.



Outra preocupação de Fátima Silva é com a proposta de abono salarial vinculado a resultados, presente no artigo 5º do projeto de lei, que pode impactar negativamente a estrutura da carreira docente. Ela argumenta que a valorização da carreira deve ser baseada em reconhecimento e desenvolvimento contínuo, e não em prêmios e punições. A professora expressou, ainda, apreensão com o risco de o PL 88/2023 possibilitar que os gestores atribuam todas as falhas no processo de avaliação unicamente aos profissionais da educação, colocando-os em uma posição de vulnerabilidade na dinâmica de poder.

Fátima Silva reconheceu a importância da intenção por trás do PL 88/2023 em fornecer diretrizes para gestores e profissionais da educação, mas ressaltou pontos que a CNTE considera fundamentais para a eficácia e equidade da legislação. Um dos principais aspectos contestados é a ênfase do projeto nos indicadores de desempenho, em vez de focar na qualidade do ensino. A CNTE defende que a responsabilidade deve ser centralizada na qualidade educacional, e não apenas em métricas quantitativas.

Essas considerações da CNTE refletem uma postura crítica em relação ao PL 88/2023, apontando a necessidade de ajustes e inclusão de elementos que garantam a qualidade do ensino, a valorização dos profissionais da educação e a participação democrática da comunidade escolar no processo de avaliação e responsabilização.

Luiz Fernandes Dourado, presidente da ANPAE, colaborou com os apontamentos da representante da CNTE e fez algumas considerações contextuais e históricas durante sua fala, destacando a longa trajetória de projetos relacionados à responsabilidade educacional apresentados desde 2006 na Câmara dos Deputados, observando que nenhum deles foi votado. Ele destacou a importância de um sistema que articule estruturas e componentes para garantir o direito à educação com qualidade social, estabilidade, democratização, diálogo federativo e transparência. Ressaltou a necessidade de estruturas de monitoramento e participação social. Além disso, mencionou o Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação como interfaces relevantes para essa discussão.

Dourado explicita a vinculação de uma lei de responsabilidade educacional a um formato de gestão democrática e à democratização da gestão educacional. A ênfase na gestão democrática indica a necessidade de envolvimento e participação da comunidade escolar nas decisões relacionadas à educação. Além disso, o presidente da ANPAE menciona a importância de detalhar melhor algumas expressões no projeto, como a inconsistência na oferta de educação básica e a promoção do padrão de qualidade, visando evitar interpretações ambíguas que possam comprometer sua aplicação.



A crítica ao PL 88/2023, feita por Fátima Silva, sobre a falta de contemplação da valorização dos profissionais da educação por meio do pagamento do Piso do Magistério e respeito às diretrizes nacionais de carreira, também encontra eco nas preocupações da ANPAE sobre o projeto.

Em resumo, a posição da ANPAE, tal qual a da CNTE, parece ser favorável à necessidade de uma legislação que trate da responsabilidade educacional, mas destaca a importância de aspectos como gestão democrática, clareza no texto da lei e consideração de condições concretas de financiamento e avaliações democráticas para garantir eficácia e justiça da legislação proposta.

3.3 PL 7420/2006 e PL 88/2023: divergências e convergências

Os Projetos de Lei de Responsabilidade Educacional, que tramitam na Câmara Federal e no Senado, assemelham-se em sua natureza e objeto e revelam as tensões presentes numa proposta de *accountability* na/para educação brasileira. Embora os PLs tenham surgido em um contexto de preocupação com a qualidade da educação básica das escolas públicas, a visão enfatizada reforça o controle de resultados. Essa abordagem representa uma tensão entre a responsabilização e os aspectos estruturais e infraestruturais para a melhoria da educação pública brasileira, conforme pode ser observado, de forma sutil, em ambos os PLs, com base no Inciso II do Art. 2º no PL 88/2023 e Inciso VI do Art. 2º do Substitutivo⁷ adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PL 7420/2006.

Os projetos de lei advogam a qualidade educacional por meio de padrões de excelência, avaliação da aprendizagem, equidade no acesso e gestão eficiente dos recursos educacionais. Tais medidas não se desvencilham de desafios, como distribuição de recursos adequados, capacitação docente e avaliação de resultados.

Nessa perspectiva, parece salutar a definição apresentada por Ximenes (2014), segundo o qual o marco conceitual para a descrição do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino em nosso país, tomando por base especificamente a LDB, o ECA, a Lei do Piso Salarial do Magistério e a Lei do Fundeb, deve abranger ao menos 7 (sete) dimensões normativas: estudantes, ambiente escolar, condições de infraestrutura e

⁷ O Substitutivo adotado pela Comissão ao PL 7.420/2006 considera todos os seus apensados, a saber: os Projetos de Lei 247/2007, 600/2007, 1256/2007, 8042/2010, 7424/2017, 4192/2021, 8039/2010, 450/2011, 2740/2022, 1697/2019, 1680/2007, 4886/2009, 4901/2016, 2691/2022, 413/2011, 5519/2013, 925/2015, 2971/2015, 8334/2017, 2228/2019, 8388/2017, 4851/2019, 4610/2023, 9159/2017, 1672/2019, 2009/2022, 871/2019, 1296/2019, 129/2023, 3411/2021.



insumos, conteúdos, processos educacionais relevantes, resultados, financiamento público.

Ximenes (2014), ao definir essas sete dimensões normativas sobre a qualidade da educação, oferece-nos uma estrutura conceitual que aborda aspectos cruciais para a compreensão e a promoção da qualidade educacional, apresentando uma abordagem detalhada e abrangente das dimensões normativas que compõem o direito à qualidade do ensino no contexto brasileiro. A inclusão de fatores que vão desde a saúde e a nutrição dos estudantes até o financiamento público destaca a complexidade e a interconexão desses elementos na busca por um sistema educacional de qualidade.

É essencial reconhecer que a promoção da qualidade educacional é uma tarefa complexa que requer o envolvimento de diversos atores, incluindo governos, educadores, famílias e a sociedade em geral. O desafio está em garantir que todas as dimensões do direito à qualidade do ensino sejam adequadamente atendidas, contribuindo para a construção de um sistema educacional mais justo e equitativo no Brasil. A interação entre todas essas dimensões exige políticas públicas bem elaboradas, financiamento adequado e uma abordagem holística para a educação. Em um país com dimensões continentais, diversidade regional e desigualdades socioeconômicas significativas, tal premissa se configura, por sua natureza, como um desafio.

Considerando as sete dimensões normativas do direito à qualidade do ensino em nosso país apresentadas por Ximenes (2014), podemos organizar comparativamente as concepções de qualidade expressas nos dois PL, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1: Comparativo das concepções de qualidade entre os Projetos de Lei de Responsabilidade Educacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal considerando as 7 (sete) dimensões normativas do direito à qualidade do ensino conforme Ximenes (2014)

	Dimensão normativa	PL 7420/2006	PL 88/2023
Estudantes	Saúde	Art. 2º, III	Art. 2º, V, VI
	Nutrição	---	---
	Promoção de hábitos de vida	Art. 2º, VI	---
	Desenvolvimento na primeira infância	---	Art. 2º, VI
	Frequência às unidades escolares	---	---
	Tempo disponível para escolarização	Art. 2º, IV	Art. 2º, IV, VI
	Relação com o mundo produtivo	---	---
	Suporte educacional familiar	---	---



Dimensão normativa		PL 7420/2006	PL 88/2023
Ambiente Escolar	Segurança e disciplinar escolar	Art. 2º, VI	Art. 2º, II
	Prevenção e combate a maus-tratos	---	Art. 2º, V
	Exploração, intolerância ou discriminação	---	Art. 2º, V
Condições de Infraestrutura e Insumos	Infraestrutura escolar	Art. 2º, VI	Art. 2º, II
	Acessibilidade física	Art. 2º, II	---
	Materiais de ensino e aprendizagem	Art. 2º, VII	---
	Recursos humanos	Art. 2º, IX	Art. 2º, VII
Conteúdos	Padrões básicos curriculares	---	---
	Conteúdo regional e local	---	---
	Conteúdo escolar, comunitário e adaptado	Art. 2º, XIV	---
Processos Educacionais Relevantes	Tempo de aprendizagem	Art. 2º, IV	Art. 2º, IV
	Número de alunos por sala e por professor	Art. 2º, V	---
	Organização pedagógica e métodos de ensino	---	---
	Avaliação interna e "feedback" aos estudantes	Art. 2º, XIII, XIV, XV, XVI	Art. 2º, III
	Processos educacionais inclusivos e com respeito à diversidade	Art. 2º, XVI	Art. 2º, V, IX
	Participação democrática	Art. 2º, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI	Art. 2º, VIII, XIX, X
	Autonomia escolar	---	---
Resultados	Letramento e conhecimentos matemáticos	Art. 2º, XIII	Art. 2º, III
	Desempenho mensurável em processo nacional de avaliação	Art. 2º, XIII	Art. 2º, III
	Avaliação de desenvolvimento na educação infantil	Art. 2º, XXI	---
	Avaliação formativa e para progressão e certificação	Art. 2º, XIII	Art. 2º, III
	Objetivos amplos da educação	Art. 2º, I	Art. 2º, I
	Cidadania, valores e direitos na e através da educação	---	---
	Inserção profissional e benefícios econômicos da educação	---	---
	Habilidades criativas e emocionais	---	---



Dimensão normativa		PL 7420/2006	PL 88/2023
Financiamento Público	Custo Aluno Qualidade	Art. 2º, XII	Art. 2º, II, XI
	Padrões básicos nacionais	Art. 2º, I, IV, V, VI, VII	Art. 2º, XIII
	Incentivos	---	---

Fonte: elaborado pelos autores (2024).

Observando o Quadro 1, ao comparar as concepções de qualidade educacional entre o Substitutivo adotado pela Comissão ao PL 7420/2006 e o PL 88/2023, notamos algumas diferenças significativas. O PL em tramitação na Câmara dos Deputados enfatiza aspectos como aprovação, execução e monitoramento de planos de educação, acesso físico à escola, jornada escolar mínima, infraestrutura das escolas, disponibilidade de recursos didáticos e formação continuada para os profissionais do magistério. Além disso, coloca ênfase na publicização dos programas de ensino, horários de reforço escolar e correção de fluxo, gestão informatizada e transparente, além da participação da comunidade escolar.

Por outro lado, o PL 88/2023 destaca a aferição dos padrões de qualidade com base em indicadores de avaliação educacional, infraestrutura e funcionamento das escolas, aprendizagem e rendimento dos alunos, jornada escolar e carga horária mínima, acesso à recomposição de aprendizagens, atendimento multidisciplinar, oferta de creches, valorização dos profissionais da educação, critérios técnicos para nomeação de diretores, funcionamento dos conselhos escolares, gestão informatizada e transparência orçamentária e aplicação mínima de recursos financeiros.

Essas diferenças sugerem uma mudança de foco da *accountability* educacional ao longo do tempo. Enquanto o Substitutivo do PL 7420/2006 ressalta aspectos relacionados a gestão escolar, recursos pedagógicos e formação de professores, o PL 88/2023 coloca mais ênfase na avaliação de resultados, infraestrutura escolar e garantia de acesso.

Essa análise é congruente com a perspectiva apresentada por Sá (2022), a qual destaca que o conceito de qualidade na educação é polissêmico, pois possui diversos sentidos e abordagens. Entre as abordagens mais comuns, encontra-se a utilização de avaliações em larga escala, que consistem na aplicação de testes padronizados destinados a aferir o desempenho dos estudantes em domínios específicos do conhecimento.

Contudo, é imperativo considerar uma gama mais ampla de indicadores além das avaliações em larga escala, englobando aspectos como taxas de conclusão, evasão



escolar, acesso a recursos educacionais apropriados, bem como valorização, capacitação e formação docente, desigualdades sociais e econômicas, entre outros. Desse modo, a avaliação da qualidade na educação se apresenta como um desafio de natureza complexa e multifacetada.

Há nos dois PLs um anseio por uma responsabilização dos agentes públicos, atrelado ao controle do desempenho escolar enquanto indicador de qualidade, conforme pode ser visto no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Comparativo das concepções desempenho escolar enquanto indicador de qualidade e seus efeitos de responsabilização presente nos Projetos de Lei de Responsabilidade Educacional

Substitutivo adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PL n. 7420/2006	PL n. 88/2023
<p>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.</p> <p>§ 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:</p> <p>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 n. 13.005, de 25 de junho de 2014.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>[...]</p> <p>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.</p> <p>Art. 11. A Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:</p> <p>“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</p>	<p>Art. 4º Inconsistências na oferta da educação básica pública e na promoção de seu padrão de qualidade, nos termos do art. 2º desta Lei, ensejarão a responsabilização educacional do gestor, por meio de ação civil pública de responsabilidade educacional, nos termos da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, além de configurarem crime de responsabilidade dos governadores e prefeitos, comprovada a negligência ou má gestão</p> <p>[...]</p> <p>Art. 5º Os profissionais das escolas públicas cujos indicadores apontarem melhoria ou manutenção de padrão na qualidade do ensino receberão abono salarial anual, nos termos do regulamento e dos respectivos planos de carreira.</p> <p>Art. 6º A direção das escolas públicas que não cumprirem as respectivas metas deverá elaborar relatório de justificação do resultado obtido e plano de melhoria do ensino, a ser aprovado pelo respectivo conselho escolar e submetido à apreciação do órgão gestor da respectiva rede de ensino, o qual deverá:</p> <p>I – apontar estratégias para corrigir eventuais falhas na observação das disposições do art. 2º em relação ao estabelecimento de ensino;</p> <p>II – apurar a razoabilidade e a viabilidade das metas definidas para a escola;</p> <p>III – analisar a necessidade de realocação de profissionais no estabelecimento de ensino, respeitadas as normas de cada sistema de ensino;</p> <p>IV – analisar a necessidade de instaurar inquérito administrativo para apurar a eventualidade de desídia profissional;</p> <p>V – enviar à escola documento de avaliação de seu relatório e plano de melhoria do ensino, com informações sobre as providências a serem tomadas (BRASIL, 2023, p. 3-4).</p>



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) (BRASIL, 2006, p. 7-9).

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Ao comparar as concepções de responsabilização presentes no Substitutivo adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PL 7420/2006 e no PL 88/2023, podemos identificar algumas diferenças significativas.

O Substitutivo do PL 7420/2006 enfoca principalmente o retrocesso na qualidade da educação básica como critério para responsabilização, o qual propõe mensurar de forma objetiva o retrocesso comparando os indicadores de desempenho da rede escolar pública no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com os indicadores do final da gestão anterior. Isso inclui o desempenho médio nos exames nacionais, a proporção de estudantes atingindo níveis suficientes de aprendizado e o desempenho dos estudantes de acordo com seu nível socioeconômico. Além disso, estabelece que a constatação de retrocesso, juntamente com a falta de insumos, processos e recursos financeiros, pode levar a uma ação civil pública de responsabilidade educacional.

Por outro lado, o PL 88/2023 adota uma abordagem mais abrangente. Além de enfatizar a responsabilização pelo padrão de qualidade da educação básica, inclui uma disposição que caracteriza como crime de responsabilidade dos governadores e prefeitos a negligência ou má gestão na oferta da educação básica. Isso implica que os gestores podem enfrentar consequências legais mais sérias, como ação civil pública e crime de responsabilidade, se não cumprirem com as obrigações relativas à qualidade da educação.

Essas diferenças refletem uma tendência de mudança na ênfase e no rigor da responsabilização dos gestores educacionais, evidenciando a evolução das políticas de *accountability* educacional no Brasil e a busca por mecanismos de responsabilização que visem garantir a qualidade da educação.

Ximenes (2012), ao discutir a relação entre a qualidade do ensino e a responsabilidade educacional, questiona que tipo de qualidade se objetiva alcançar, que qualidade poderia ser apropriada pela linguagem jurídica e que qualidade seria exigível na justiça. A definição de responsabilidade educacional é um processo complexo e que envolve diferentes atores e perspectivas. Além disso, a qualidade do ensino é um tema



central nesse debate, mas que não há consenso sobre como ela deve ser definida e avaliada. Portanto, a relação entre a qualidade do ensino e a responsabilidade educacional é um tema complexo e que requer uma análise cuidadosa.

Ora, Ximenes (2012) afirma que a definição da responsabilidade educacional é importante para garantir o acesso à educação de qualidade e destaca que a falta de clareza sobre o tema pode levar a problemas como a precarização do ensino, a desigualdade educacional e a violação do direito à educação. Ademais, esta pode ser afetada por questões como a má gestão dos recursos públicos e o descumprimento das vinculações legais. Nesse sentido, a falta de clareza sobre esse assunto pode acarretar problemas significativos para o direito à educação.

Schneider e Nardi (2015) evidenciam que a responsabilização educacional é um campo permeado por diversas abordagens e perspectivas. Dentro desse contexto, emergem duas vertentes dignas de consideração: a primeira delas postula que as escolas devem assumir a responsabilidade pelos resultados que produzem, instando, assim, professores, diretores e todos os demais atores envolvidos na educação a avaliarem seu próprio desempenho e a assumirem a responsabilidade pelos desfechos educacionais alcançados; uma outra perspectiva identifica a *accountability* na educação como intrinsecamente ligada a novas formas de regulamentação e administração do sistema educacional, que incorporam modalidades de avaliação em larga escala.

Na comparação entre os PL 7420/2006 e PL 88/2023, fica claro como o desempenho escolar é empregado como indicador-chave de qualidade educacional e como essa concepção molda o quadro de responsabilização no campo da educação. É crucial, nesse cenário, examinar a utilização do desempenho escolar como instrumento de responsabilização e as consequências decorrentes dessas abordagens.

No Substitutivo do PL 7420/2006, o desempenho escolar é primariamente avaliado por meio de exames nacionais periódicos que medem o desempenho médio da rede escolar pública, a proporção de estudantes que alcançam níveis adequados de aprendizado e o desempenho médio dos estudantes em relação ao seu contexto socioeconômico. Qualquer retrocesso na qualidade da educação básica é objetivamente mensurado pela comparação dos indicadores no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, os gestores são responsabilizados se houver uma queda substancial no desempenho dos alunos em comparação com a gestão anterior.

Por outro lado, o PL 88/2023 adota uma abordagem mais abrangente e processual. Quando as escolas públicas não atingem suas metas, a direção da escola deve elaborar um relatório de justificação e um plano de melhoria do ensino. Esse relatório e plano são



posteriormente avaliados pelo conselho escolar e pelo órgão gestor da rede de ensino. Essa avaliação engloba a identificação de estratégias para corrigir falhas, a análise da razoabilidade e viabilidade das metas, a possibilidade de realocação de profissionais e a consideração de iniciar investigações administrativas para apurar possíveis negligências profissionais.

A abordagem do PL 88/2023 se concentra mais na análise das condições e processos que podem estar contribuindo para o desempenho insatisfatório, em contraste com uma abordagem que se baseia apenas nos resultados dos exames nacionais. Além disso, ele destaca a importância da participação ativa do conselho escolar e do órgão gestor na identificação e resolução de problemas educacionais.

Nessa lógica, ambas as abordagens têm como objetivo melhorar o desempenho escolar, mas o PL 88/2023 adota uma perspectiva mais holística, considerando não apenas os resultados dos exames, mas também os processos internos das escolas e o envolvimento da comunidade escolar na busca por soluções. Isso reflete uma abordagem mais inclusiva e participativa no contexto da melhoria da qualidade educacional. Todavia, é fundamental considerar como essas políticas serão implementadas na prática e se serão capazes de promover uma educação de qualidade e equitativa. Ademais, faz necessário examinar como essas abordagens afetam os estudantes, educadores e comunidades escolares e se contribuem para a construção de um sistema educacional mais justo e igualitário.

Ferreira Filho, Vidal e Pontes Júnior (2020) contribuem significativamente para esse debate ao enfatizarem o uso das avaliações externas como um mecanismo de *accountability* nas redes de ensino. Segundo os autores, essas avaliações desempenham um papel fundamental ao identificar elementos que lançam luz sobre questões relevantes para o aprimoramento da qualidade da educação. Eles ressaltam que muitas dessas avaliações externas têm um caráter *high stakes*, ou seja, implicam sanções ou recompensas com base nos resultados alcançados por alunos e escolas, inclusive sujeitas a normativas legais associadas ao alcance ou não de metas predefinidas. Entretanto, é essencial recordar que as avaliações externas não devem ser consideradas como o único indicador de qualidade educacional, pois outras variáveis também desempenham papéis cruciais nesse contexto.

Nesse aspecto, a inclusão do Artigo 5º no PL 88/2023, que estabelece que os profissionais das escolas públicas que demonstrarem melhoria ou manutenção do padrão de qualidade do ensino receberão um abono salarial anual, iniciativa não prevista no PL 7420/2006, é uma adição que merece uma análise crítica, especialmente à luz de uma



emancipatória da educação. Embora a intenção de reconhecer e recompensar o esforço dos professores seja louvável, é fundamental garantir que essa abordagem não comprometa a qualidade da educação, não perpetue desigualdades e não desvie o foco do processo educacional em si e da qualidade da educação. Assim, torna-se necessário encontrar um equilíbrio entre o incentivo ao desempenho e a preservação dos princípios essenciais de uma educação crítica, colaborativa e igualitária.

Tal análise com relação à premiação por resultados encontra respaldo no posicionamento de Oliveira e Clementino (2020). Essas autoras, ao considerarem as políticas de avaliação e responsabilização, categorizam os estados da região Nordeste em três grupos distintos. Ceará, Paraíba e Pernambuco integram o grupo que adota políticas de alta responsabilização, no qual as pontuações obtidas nos testes têm consequências significativas para escolas, professores e alunos. Em contrapartida, os outros seis estados apresentam políticas de avaliação com menor impacto e são classificados com níveis médios (Alagoas, Maranhão e Piauí) ou baixos (Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe) de responsabilização. Os governos desses estados adotam estratégias diversas para melhorar os resultados educacionais, incluindo reforço escolar, premiação de professores e alunos, extensão da jornada escolar e envolvimento da comunidade na gestão escolar. Para as pesquisadoras, no entanto, as premiações, ao focarem exclusivamente nos resultados dos testes, negligenciam outros fatores igualmente relevantes na avaliação do trabalho docente. Dessa forma, elas enfatizam a importância do desenvolvimento de uma fundamentação sólida para uma avaliação abrangente que leve em consideração diversos aspectos do processo educacional e cujo resultado final não seja a concessão de bônus ou abonos salariais, mas que reverberem na qualidade da educação.

Nesse contexto, destaca-se a concepção de Freitas (2013), que, ao refletir sobre o binômio avaliação e *accountability*, distingue entre a cultura de avaliação e a cultura de auditoria. Para esse autor, a cultura de avaliação está relacionada à busca por compreender e melhorar os processos educacionais, focando no desenvolvimento e na qualidade do ensino. Em contraste, a cultura de auditoria, associada a *accountability*, é vista como uma imposição externa que visa principalmente à fiscalização e ao controle, muitas vezes desconsiderando o contexto e as particularidades das instituições educacionais.

Freitas (2013) recorre a Antony Bryk e propõe uma alternativa viável para estabelecer relacionamentos com professores sem recorrer à auditoria, que é a abordagem da “confiança relacional”. Essa abordagem envolve diversos elementos e implica lidar com as relações dentro das organizações educacionais. Ela se concentra em construir relações de confiança entre alunos, professores, diretores e demais membros da comunidade



escolar, reconhecendo a complexidade dessas interações. Ao priorizar a confiança e o diálogo, em vez de pressões e fiscalizações excessivas, essa abordagem busca liberar forças positivas e duradouras no ambiente escolar, promovendo um clima de colaboração e crescimento mútuo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência simultânea de projetos de lei de responsabilidade educacional tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado Federal evidencia a importância e a urgência do debate sobre a qualidade da educação no contexto brasileiro. A pluralidade de abordagens e perspectivas presentes em ambos os projetos, apesar de suas diferenças marcantes, reflete a complexidade do desafio de garantir uma educação pública de excelência em um país tão diverso como o Brasil. No entanto, é possível vislumbrar que, em algum momento, essas duas propostas convergirão para uma proposta de consenso que busca equilibrar a necessidade de responsabilização dos gestores educacionais com a consideração das condições estruturais e socioeconômicas que impactam a qualidade da educação. Essa convergência, embora possa demandar amplo debate e negociação, representa uma oportunidade de fortalecer o compromisso com uma educação pública de qualidade, em consonância com os princípios democráticos e emancipatórios da educação.

A análise dos Projetos de Lei de Responsabilidade Educacional, notadamente o PL 7420/2006 e o PL 88/2023, revela nuances significativas nas abordagens à qualidade da educação e à responsabilização dos gestores e profissionais da educação no Brasil. Ambas as propostas têm como objetivo aprimorar a qualidade do ensino público, mas apresentam diferenças essenciais em sua concepção e abordagem.

O contexto social e político que envolveu a criação do PL 7420/2006, datado de 2006, estava impregnado de preocupações sobre o baixo desempenho dos estudantes brasileiros em avaliações nacionais e internacionais. O projeto visava estabelecer parâmetros e mecanismos de avaliação e responsabilização para os gestores e profissionais da educação, com a intenção de incentivar a melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas. No entanto, essa abordagem era, em grande parte, centrada na regulamentação e em padrões específicos, deixando em segundo plano questões estruturais e infraestruturais mais amplas que afetam a educação pública brasileira.

Por outro lado, o PL 88/2023, em trâmite no Senado, adota uma abordagem mais holística e contextualizada para avaliar a qualidade da educação básica pública. Ele



considera uma série de indicadores, incluindo o cumprimento de planos nacionais e locais de educação, infraestrutura escolar, aprendizagem dos alunos, valorização dos profissionais da educação e transparência orçamentária. Essa abordagem ampla parece reconhecer a necessidade de considerar não apenas o desempenho dos gestores e alunos, mas também as condições gerais em que a educação é entregue, bem como a participação democrática e o financiamento adequado.

É importante notar que ambas as abordagens têm seus pontos fortes e desafios. O PL 7420/2006 enfatiza a responsabilização através de regulamentações e padrões específicos, o que pode criar pressões indesejadas nas escolas para se concentrarem em preparar os alunos para avaliações padronizadas. Além disso, a alocação de recursos financeiros com base no desempenho dos alunos pode perpetuar desigualdades.

Por sua vez, o PL 88/2023 busca entender as razões por trás do desempenho insatisfatório e desenvolver estratégias para melhorar a qualidade da educação. No entanto, a efetividade dessa abordagem dependerá da implementação adequada e da consideração das condições contextuais.

Ademais, a inclusão do Artigo 5º no PL 88/2023, que prevê um abono salarial anual para profissionais de escolas públicas que apresentarem melhoria ou manutenção do padrão de qualidade do ensino, requer uma análise crítica. Embora a iniciativa de reconhecer e recompensar o esforço dos professores seja positiva, é crucial assegurar que essa abordagem não comprometa a qualidade da educação, perpetue desigualdades ou desvie o foco do processo educacional. É necessário encontrar um equilíbrio entre incentivar o desempenho e preservar os princípios fundamentais de uma educação crítica, colaborativa e igualitária.

A almejada educação de qualidade no Brasil é um desafio complexo que requer abordagens cuidadosamente equilibradas. Os projetos de lei em questão refletem diferentes perspectivas sobre como alcançar esse objetivo. É fundamental que qualquer legislação futura leve em consideração as lições aprendidas com essas propostas em tramitação e busque promover uma educação que seja verdadeiramente inclusiva, equitativa e contextualizada para atender às necessidades dos estudantes e da sociedade como um todo. Além disso, o anseio por uma educação de excelência prescinde a formação de professores, a democratização da gestão das escolas e a melhoria da infraestrutura e dos recursos financeiros e humanos.

A qualidade na educação é um empreendimento complexo que transcende a simples aplicação de testes padronizados, demandando uma abordagem mais abrangente e sensível às realidades educacionais concretas. Nesse sentido, não há uma métrica capaz



de mensurar integralmente a pluralidade e a diversidade de elementos que incidem sobre a qualidade da educação.

Portanto, é necessário repensar a abordagem da *accountability* na educação e considerar a complexidade do sistema educacional brasileiro, sendo importante lembrar que a busca por uma educação de qualidade não deve se restringir apenas ao controle de resultados, mas deve levar em conta questões como a formação de professores, a democratização da gestão das escolas e a melhoria da infraestrutura e dos recursos financeiros e humanos disponíveis.

A discussão sobre uma possível Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), no Brasil, ainda não ganhou a centralidade necessária para que a sociedade civil se mobilize em torno da sua aprovação ou posicionamento contrário a essa pauta. Até o presente momento, estamos diante de uma temática que, em nossa avaliação, não conseguiu avançar para além dos corredores do Congresso Nacional, sem ocupar lugar na imprensa, redes sociais e demais meios de comunicação.

O presente artigo levanta essa reflexão por compreender que a aprovação de uma LRE provoca sérias implicações na estrutura e funcionamento da educação básica brasileira, pois altera o significado de qualidade do ensino, reduzindo-o ao alcance de resultados em indicadores sintéticos da educação, não se comprometendo com a valorização dos professores com a efetivação do pagamento do Piso do Magistério, a escolha de diretores escolares por critérios mais democráticos, melhorias na infraestrutura das escolas, entre outros aspectos. Essa agenda reforça o uso de práticas punitivas, especialmente, aos servidores públicos de carreira que não atenderem aos parâmetros utilizados para aferir a qualidade dos sistemas públicos de ensino. Além disso, é omissa em relação ao que pode acontecer com as escolas da iniciativa privada que não possuem condições adequadas de funcionamento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 471-484, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em 02 fev. 2024.



BRASIL. **Substitutivo adotado pela Comissão o Projeto de Lei Nº 7.420, de 2006.**

Estabelece requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação básica, o financiamento supletivo e a responsabilização pela implementação de políticas educacionais. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=157346.

Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei 88/2023.** Dispõe sobre a responsabilidade educacional na garantia de oferta e de padrão de qualidade na educação básica pública. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=9251798&ts=1691006351020&disposition=inline&_gl=1*1i3ha2f*_ga*OTA2NDM5NTMwLjE2ODM0MTA2MjE.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MjQ5OTE2OC41LjAuMTY5MjQ5OTE2OC4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9251798&ts=1691006351020&disposition=inline&_gl=1*1i3ha2f*_ga*OTA2NDM5NTMwLjE2ODM0MTA2MjE.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MjQ5OTE2OC41LjAuMTY5MjQ5OTE2OC4wLjAuMA). Acesso em: 05 jun. 2023.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloísa Maia. Concepções e implicações da Accountability educacional no Brasil: o estado da questão (2006-2018). **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 13, n. 32, p. 67, 2020. Disponível em:

<https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/13903/10939>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FERREIRA FILHO, Luciano Nery; VIDAL, Eloisa Maia; PONTES JÚNIOR, José Airton de Freitas. Avaliação em larga escala no Ceará e as políticas de accountability: o protagonismo do Spaece. *Práxis Educacional*, v. 16, n. 43, p. 452-471, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/rpe.v16i43.6954>. Acesso em: 21 abr. 2023.

FILIPE, Fabiana Alvarenga. **O projeto de lei de responsabilidade educacional (PL 7420/2006) e accountability na educação brasileira**: aparentes possibilidades e reais intencionalidades. 2021. 413 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2021.

FREITAS, Luiz Carlos. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 348-365, 2013. Disponível em:

<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/v43n148/v43n148a18.pdf> Acesso em: 06 set. 2023.

INEP. **Relatório PISA 2006**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/download/internacional/pisa/Relatorio_PISA2006.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

LUVEZUTE KRIPKA, Rosana Maria; SCHELLER, Morgana; LARA BONOTTO, Danusa. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones de la UNAD**, v. 14, n. 2, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARENHAS, Ângela Cristina Belém. A contribuição do materialismo histórico-dialético para a análise das políticas educacionais. *In*: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (org.). **O Método Dialético na Pesquisa Em Educação**. Autores Associados: Campinas, 2014. p. 177-181.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; CLEMENTINO, Ana Maria. As políticas de avaliação e responsabilização no Brasil: uma análise da Educação Básica nos estados da região Nordeste. **Revista Ibero-americana de Educação**, 2020. Disponível em:



<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/51983/2/aspoliticasdeavalia%c3%a7%c3%a3o.pdf> Acesso em: 29 abr. 2015.

SÁ, Virgínio. Qualidade em Educação: variações em torno de um tema maior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 30, p. 567-578, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/77Spr8Pzy3CnHQFcRTmnkvf/> Acesso em: 20 Jun. 2023.

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, 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. 2015.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Dispositivos de *accountability* na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. **Revista Diálogo Educacional**, v. 19, n. 60, p. 469-493, 2019. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1981-416x2019000100469&script=sci_arttext Acesso em: 29 abr. 2015.

SILVA, Pablo Afonso; GIARETA, Paulo Fioravante. O financiamento da educação e o PNE: implicações e desafios para a meta 20 do PNE. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 12, p. 101377-101392, 2020.

SIMÕES, Graça Maria Jegundo. A Auto-avaliação das escolas e a regulação da ação pública em educação. **Sísifo**, n. 4, p. 39-48/EN 39-46, 2016.

SOUZA, Allan Solano. Nova gestão pública e as consequências da responsabilização na gestão educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 5, p. 7-17, 2019.

SOUZA, Allan Solano; CABRAL NETO, Antônio. Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 2, p. 543-566, 2018.

XIMENES, Salomão Barros. O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educação & Sociedade**, v. 35, p. 1027-1051, 2014.

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

