

NOTA TÉCNICA Nº 004/2014

Brasília, 15 de janeiro de 2014.

ÁREA: Área de Educação / Mariza Abreu

TÍTULO: Informações sobre a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)

REFERÊNCIA(S): Constituição Federal de 1988

Lei 9394/1996 (LDB)

Lei Complementar 101/2000 (LRF)

INTERESSADOS: Municípios Brasileiros

1. LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

Apresentada em 2006, a proposta de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) implica a definição dos insumos que constituem o padrão de qualidade da oferta da educação básica, a observação dos resultados de aprendizagem dos alunos e a responsabilização dos chefes do Poder Executivo pela oferta da educação de qualidade.

Em síntese, na versão do atual Substitutivo em discussão na Câmara dos Deputados (PL 7420/2006), trata-se da instituição da "ação civil pública de responsabilidade educacional" a ser aplicada aos governadores e prefeitos quando se verificar "retrocesso injustificado na qualidade da (respectiva) rede de educação básica", medida pela variação do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Isto porque duas questões controversas já foram eliminadas desse Substitutivo.

Embora entenda como razoável que o governador ou prefeito torne-se inelegível pelo retrocesso nos resultados educacionais da rede de ensino de seu Ente federado, o relator do PL da LRE reconhece que a matéria deve ser objeto de lei complementar e se propõe a oferecer o correspondente projeto. Em segundo lugar, 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, **excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social***” (grifos nossos), e, portanto, não considera essa possibilidade em seu Substitutivo.

Entretanto, a proposta de LRE incorre em inúmeros problemas. Em primeiro lugar, ainda não há clareza suficiente para definir os fatores do padrão de qualidade que garantam o atendimento à diversidade do sistema escolar brasileiro. O proposto até então ou repete o que está em outras leis (titulação mínima dos professores, existência de plano de carreira para o magistério, jornada docente em cumprimento da lei do piso nacional, jornada escolar do aluno com o mínimo de 4 horas diárias, etc.) ou é inadequado (como 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).

Em segundo lugar, ao tratar da função supletiva e redistributiva da União em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a proposta de LRE afirma que essa função é obrigatória no caso de comprovação de “insuficiência de receitas”. Entretanto, essa expressão não é suficientemente conceituada. Não se trata tão somente da relação entre receita de impostos *per capita* e 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.

Em terceiro lugar, 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 que geram os indicadores de qualidade pelos quais os governantes serão avaliados, o que acontecerá quando esse mínimo não for atingido? Quem será responsabilizado por isso? O governador ou 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.

Ainda sobre essa questão, ao incorporar proposta do Executivo federal de acréscimo de artigo à Lei nº 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, o Substitutivo ignora que o Executivo dispõe explicitamente que 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, enquanto a LRF responsabiliza e penaliza os governantes – governadores e prefeitos – 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 suas ações.

Para começar, a garantia do direito à educação escolar de qualidade é dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade. E o Estado não se restringe ao chefe eleito do Executivo, mas abrange também os servidores desse Poder e os demais Poderes em que se organiza o Estado. Se é responsabilidade do chefe do Executivo aplicar os recursos definidos na Constituição Federal 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 de seus filhos 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). Há inclusive previsão de sanções para as famílias que não

cumprirem seu dever para com a educação de seus filhos, como as penalidades previstas no ECA, desde a advertência até a perda do poder familiar, e o crime de abandono intelectual no Código Penal. Entretanto, não há sanções previstas para dirigentes de escolas e docentes. E a proposta de LRE também não aborda essa questão.

Em nosso entendimento, 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.

2º) *A definição pactuada de padrões de oferta de educação escolar de qualidade*, entre os quais, a definição de uma base nacional comum curricular. Não é razoável avaliar e responsabilizar gestores pelos resultados de aprendizagem sem clareza sobre o que alunos devem aprender.

3º) *O aperfeiçoamento do sistema de avaliação da qualidade da educação básica*. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é insuficiente como indicador de qualidade, menos ainda para ser adotado inclusive como critério para penalização dos governantes. Enquanto as metas nacionais do Ideb na rede pública de ensino foram alcançadas entre 2007 e 2011, continua ruim a posição do Brasil nos resultados de cinco edições do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), entre 2000 e 2012. Se é necessário fixar participação mínima dos alunos nos exames de avaliação, é preciso também definir as consequências do não-cumprimento desse mínimo. Por fim, deve-se estabelecer relação clara entre base nacional comum curricular, formação de professores e sistema de avaliação.

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 adequadamente aplicadas. Entretanto, as responsabilidades e respectivas sanções dos servidores públicos estão insuficientemente tratadas na legislação vigente.

Ao se pretender não somente o acesso e a 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 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 às 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 gerar 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 visam à 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. Cabe a pergunta: quem avalia e julga os servidores do Executivo assim como os operadores do direito?

Da forma como proposta, uma LRE poderá ser tão vaga quanto o PNE e pouco contribuir para a mudança da realidade educacional brasileira, ou ainda transformar-se em mais um instrumento de judicialização da oferta de serviços públicos no país.