

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei
nº 88, de 2023, do Senador Flávio Arns, que
*dispõe sobre a responsabilidade educacional na
garantia de oferta e de padrão de qualidade na
educação básica pública.*

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA**

I – RELATÓRIO

Vem para a deliberação da Comissão de Educação e Cultura (CE), em juízo terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 88, de 2023, de iniciativa do Senador Flávio Arns, que *dispõe sobre a responsabilidade educacional na oferta e na garantia de padrão de qualidade na educação básica pública*, consideradas as atribuições prioritárias previstas no art. 211 da Constituição Federal (CF), bem como o regime de colaboração entre os níveis de governo.

Conforme a proposição, os padrões de oferta e de qualidade da educação básica pública serão aferidos em cada sistema de ensino pela evolução dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e por eventuais indicadores estabelecidos no âmbito dos entes federados. Nesse processo, devem ser observados diversos critérios, entre os quais:

- i) cumprimento, no âmbito de atuação prioritária, do plano nacional de educação e do plano do respectivo ente federado;
- ii) atendimento de padrões definidos de infraestrutura e funcionamento das escolas, de acordo com o Custo Aluno Qualidade;
- iii) garantia de padrão adequado de aprendizagem e de rendimento escolar dos alunos, aferido pelos institutos oficiais de avaliação educacional;

- iv) cumprimento da jornada escolar diária e da carga horária mínima anual estabelecidas em lei, bem como de progressiva extensão da jornada para período integral, e
- v) garantia de atendimento multidisciplinar, em parceria com equipes da área de saúde e de assistência social.

O PL determina que prefeitos e governadores devem enviar ao Poder Legislativo, seis meses após a posse, relatório detalhado sobre as condições da respectiva rede escolar, bem como documento com o planejamento de programas, projetos e ações previstos para a área educacional nos quatro anos seguintes. Até o final do quarto mês do último ano do mandato, as autoridades referidas devem enviar relatório circunstanciado sobre os avanços obtidos nos primeiros três anos de gestão.

A proposição estabelece que inconsistências na oferta da educação básica pública e na promoção de seu padrão de qualidade acarretarão a responsabilização educacional do gestor, por meio de ação civil pública de responsabilidade educacional, nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Comprovada a negligência ou má gestão, tais inconsistências configurarão crime de responsabilidade dos governadores e prefeitos. Se, contudo, for comprovada a insuficiência de receitas do ente federado para o cumprimento de seus deveres educacionais, a União prestará a assistência financeira necessária para assegurar o padrão de qualidade na educação básica pública.

Ainda conforme o projeto, os profissionais das escolas públicas com melhoria ou manutenção de padrão na qualidade do ensino receberão abono salarial anual, nos termos do regulamento e de cada plano de carreira.

Já a direção das escolas públicas que não cumprirem as respectivas metas deverá elaborar, para análise do órgão gestor da respectiva rede de ensino, relatório de justificação do resultado obtido e plano de melhoria da educação, com aprovação do respectivo conselho escolar.

Além de propor mudança na Lei nº 7.347, de 1985, com a finalidade assinalada anteriormente, a proposição prevê que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, nos termos do art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o descumprimento injustificado das metas do Plano Nacional, Estadual ou Municipal de Educação. Igualmente determina que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da mesma lei, impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos,

prejudicando a imediata continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior.

A cláusula de vigência é fixada para a data de publicação da nova lei.

Na justificação, após lembrar que a matéria tem previsão no Plano Nacional de Educação vigente, o Senador Arns lembra os danos trazidos à aprendizagem em decorrência da ruptura ocasionada pela pandemia de covid-19, que ampliou os desafios que o País já enfrentava para assegurar a oferta de educação básica de qualidade para todos. Desse modo, ressalta a relevância de fortalecer a cultura de responsabilidade na gestão educacional pública, que constitui o propósito de seu projeto de lei.

Para instruir a matéria foram realizadas quatro audiências públicas nos dias 25 de maio e 1º, 15 e 22 de junho de 2023, a partir da aprovação dos Requerimentos nºs 49 e 53, de 2023-CE, de autoria da Senadora Teresa Leitão e do Senador Flávio Arns.

Participaram das audiências como expositores: Sr. Sergio Stoco, Presidente do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e representante do Fórum Nacional de Educação (FNE); Sr. Rossieli Soares da Silva, Secretário de Estado da Educação do Estado do Pará e representante do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); Sra. Élica Graziane Pinto, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo; Sr. Alessio Costa Lima, Vice-presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Sra. Andressa Pellanda, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Sr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira, Professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e Diretor de Pesquisa e Avaliação do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC); Sr. Gabriel Corrêa, Diretor de Políticas Públicas do Movimento Todos Pela Educação; Sra. Fátima Silva, Professora e representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Sr. Luiz Fernandes Dourado, Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Sra. Margarida Salomão, Prefeita de Juiz de Fora – MG e Vice-Presidente de Educação da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); Sr. Izaias Santana, Prefeito de Jacareí – SP e Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); Sr. Maurício Holanda Maia, Secretário de Articulação Intersetorial e com os Sistema de Ensino (SASE) do Ministério da Educação; Sr. Fernando Luiz Abrucio, Professor da Fundação Getúlio

Vargas (FGV); e Sr. Francisco Gaetani, Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Não foram apresentadas emendas, além daquelas de nossa autoria, indicadas ao final deste parecer.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como é o caso do PL nº 88, de 2023. Dado que o projeto foi distribuído apenas para a CE, em decisão terminativa, este parecer aprecia também sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Com efeito, o PL trata de diretrizes e bases da educação nacional, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (CF), admitindo-se, no caso, a iniciativa de membro do Congresso Nacional. Além disso, não se constata presença na proposição de assunto de iniciativa reservada ao Presidente da República, conforme dispõem os arts. 61 e 84 da CF.

O projeto também não apresenta vícios que comprometam sua constitucionalidade material, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto ao mérito educacional do projeto, cumpre de início lembrar que o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014–2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estatuiu, entre as estratégias de sua Meta 20, o prazo de um ano para a edição da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), com o objetivo de assegurar *padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais*.

Embora esse prazo tenha sido descumprido, não deixaram de ocorrer, no âmbito do Poder Legislativo, debates sobre a questão, mesmo antes da aprovação do PNE vigente até junho de 2024.

Na Câmara dos Deputados, a discussão pertinente foi desencadeada pela apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 7.420, de 2006, de

autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, ao qual acabaram apensadas outras proposições. No Senado, a iniciativa pioneira foi do Senador Cristovam Buarque, mediante o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 144, de 2007. O debate foi enriquecido pela apresentação do PLS nº 735, de 2015, da Senadora Maria do Carmo, que recebeu, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, relatório com substitutivo do Senador Cristovam. Em 2021, foi a vez da Senadora Kátia Abreu apresentar proposição sobre o tema, o PL nº 713, de 2021, arquivado ao final da última legislatura.

De fato, nosso país dispõe de normas muito avançadas a respeito de direitos educacionais, tendo a Constituição de 1988 representado marco significativo no esforço de garantir a educação direito de todos os brasileiros e a oferta de igualdade de condições para o acesso e o sucesso escolar.

Assim, a obrigatoriedade de frequência escolar, que originalmente era de oito anos (nove, em 2006), elevou-se para catorze anos, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. As modalidades de ensino, voltadas para públicos específicos, sofisticaram-se, conforme os termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB.

Manifestaram-se avanços de grande importância também no processo de avaliação da educação básica, com a criação de indicadores que ajudam os gestores a elaborar políticas educacionais mais refinadas. Outro avanço a destacar no arcabouço normativo da educação brasileira consiste na sistemática de financiamento da etapa básica, que desde 1996 conta com fundos contábeis voltados para a promoção de mais equidade na distribuição de recursos entre as redes de ensino e as escolas públicas. No atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2020, foram aperfeiçoados os mecanismos distributivos, em especial da complementação federal, que receberam contornos mais progressivos, ao considerar, por exemplo, o nível socioeconômico dos alunos.

Apesar de todas essas conquistas, as desigualdades de acesso e sucesso escolar ainda são amplas e inaceitáveis. Diversos indicadores apontam que o Poder Público não tem se mostrado capaz de, a partir da identificação das diferentes necessidades dos estudantes, oferecer a todos as mesmas oportunidades de aprendizagem. Ademais, conforme assinala a justificção, essa desigualdade foi intensificada pelas dificuldades criadas pela pandemia de covid-19.

Paralelamente, muitos estudos revelam que a gestão escolar, seja no nível das secretarias de educação, seja dos estabelecimentos de ensino, exerce papel de grande relevância nos resultados do processo educativo, que em última instância se expressa na efetiva aprendizagem e na boa formação dos estudantes. Ora, a aplicação criteriosa dos recursos financeiros, a consolidação de uma verdadeira gestão democrática, a criação de programas eficazes e a elaboração e aplicação de propostas pedagógicas consistentes representam faces distintas, mas articuladas, da responsabilidade que a sociedade espera e exige das autoridades públicas e dos demais gestores incumbidos de administrar a educação pública.

É bem verdade que, salvo em algumas ocasiões insólitas, não é muito fácil identificar com precisão de quem é a responsabilidade ou mesmo qual é o nível da responsabilidade de cada um diante de indicadores educacionais insatisfatórios, principalmente quando se observa que a inércia desempenha papel nada desprezível nesse cenário. Entretanto, se não formos capazes de fortalecer uma cultura de responsabilidade e de responsabilização diante do insucesso das políticas públicas, continuaremos a ter dificuldade de levar nosso país a níveis mais robustos de desenvolvimento e de bem-estar individual e coletivo, que podem ser assegurados pela educação pública de qualidade, com igualdade de oportunidades.

As audiências públicas trouxeram contribuições relevantes para a instrução do projeto em exame. Todos concordaram sobre a necessidade de promover controles sociais efetivos sobre as políticas educacionais. Entretanto, ficou evidenciada a dificuldade de elaborar uma lei de responsabilidade educacional, dado que esta é compartilhada por diversas instâncias administrativas, autoridades e profissionais. Assim, a maioria dos expositores ressaltou que o papel da lei, notadamente no contexto atual, deve ser antes o de promover ajustes institucionais e incentivos à boa gestão do que o de reforçar – ou reiterar – mecanismos de punição, ainda mais, como se chegou a registrar, com base em indicadores centrados no desempenho escolar dos estudantes, que seriam mais indicados para promover diagnósticos necessários à elaboração de políticas, sendo limitados para avaliar gestões.

Com efeito, a adoção de um enfoque punitivo – que acaba por ser inevitável em um documento de responsabilização – recebeu amplas reservas entre vários dos expositores das audiências públicas. Nesse sentido, foi lembrado que os países que obtiveram avanços significativos no campo educacional prescindiram de legislações voltadas especificamente para punir gestores por maus resultados e para premiar os bons. Também foi

mencionado o sucesso de políticas educacionais adotadas no Brasil não centradas em punição, como a do Ceará, que criou um sistema de incentivos que combina cooperação e competição.

Ainda sobre o questionado binômio resultados e premiação (ou punição), alguns expositores manifestaram discordância, por falta de eficácia para os fins pretendidos, da premiação prevista no art. 5º do PL – abono salarial anual para os profissionais das escolas públicas cujos indicadores apontem melhoria ou manutenção de padrão na qualidade do ensino.

Os participantes demonstraram preocupação de que uma lei de responsabilização, como a consignada no PL em apreço, acabe por criar distorções, dada a dificuldade de isolar as variáveis na composição dos resultados das políticas educacionais, levando, eventualmente, à injusta punição de bons gestores e dificultando o seu recrutamento pelas redes públicas de ensino.

A respeito das normas punitivas previstas no PL em análise, parte dos convidados assinalou que já existem instrumentos legais para punir gestores ímprobos. Nesse sentido, uma lei de responsabilização educacional seria desnecessária ou, pelo menos, deveria ser mais criteriosa, a fim de evitar o indevido aumento da judicialização na educação, com danos ainda maiores ao bom andamento da gestão das redes escolares públicas.

O divórcio entre metas e insumos também foi bastante destacado. Não se mostra realista a ideia de exigir dos gestores municipais e estaduais o cumprimento de metas, por vezes ambiciosas, se eles não tiverem à disposição os recursos necessários para atingi-las. O mesmo problema alcança diretores de escolas, que, apesar de muito cobrados, enfrentam, além das limitações de recursos, falta de autonomia na gestão de seus profissionais. Assim, parte dos expositores enfatizou a necessidade de definição sobre o Custo Aluno Qualidade, ainda pendente, que poderia ensejar melhores condições para o cumprimento dos direitos de acesso escolar e de elevação da qualidade do ensino.

Ademais, os expositores apresentaram outras questões que precisam ser devidamente equacionadas, antes de se pensar em responsabilizar os gestores, como a desestimulante complexidade para receber recursos federais, a necessidade de promover a capacitação no âmbito da gestão das redes públicas de ensino, em especial das municipais, e a pendente regulamentação do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Foi bastante lembrada ainda a importância da efetiva implantação do Sistema Nacional de Educação (SNE), que pode permitir uma interlocução mais institucionalizada dos entes federados na elaboração de metas educacionais e na construção de políticas para o setor. Como argumentou o Professor Fernando Abrucio, o SNE vai *democratizar o federalismo educacional brasileiro*, pois vai produzir *metas mais claras, mais exequíveis*, porque serão discutidas pelos gestores, de modo a *casar as metas com os insumos*.

Embora esses questionamentos não comprometam, em nossa visão, a procedência da maioria das normas do PL, sugerimos, com base no que foi debatido nas audiências públicas, quatro emendas à proposição.

A primeira condiciona a oferta de vagas em creches para todas as crianças na faixa etária de zero a quatro anos, conforme a demanda, aos termos do Plano Nacional de Educação e dos respectivos Planos, Estadual, Distrital e Municipal de Educação, que tendem a dosar, ainda que nem sempre de modo realista, as metas de atendimento escolar.

A segunda desenvolve as normas relativas aos relatórios, referidos no art. 3º, que prefeitos e governadores devem enviar ao Poder Legislativo. Além de definir melhor o alcance dos planos de ação educacional de cada administração, a nova redação que sugerimos prevê relatórios de resultados ao final de cada ano da gestão e não apenas na proximidade da conclusão dos mandatos.

A terceira suprime a referência a crime de responsabilidade de prefeitos e governadores. Já há legislação específica para tratar de crime dessa natureza por improbidade na administração.

A quarta emenda exclui a previsão de abono salarial para os profissionais das escolas públicas com melhoria ou manutenção de padrão na qualidade do ensino. A eficácia da medida é questionável. Ademais, os estímulos mais adequados para induzir à elevação da qualidade da educação podem ser definidos no âmbito de cada rede escolar pública.

A quinta emenda busca evitar a associação entre a improbidade administrativa e o cumprimento das metas pertinentes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos Planos, Estadual, Distrital e Municipal de Educação. Não há concordância temporal exata, por exemplo, entre os mandatos de titular do Poder Executivo e a vigência dos planos. Ademais,

vários fatores podem concorrer para o descumprimento das metas, matéria que tende a levantar muitos debates, mesmo no campo técnico e acadêmico.

Em suma, apesar desses reparos, o projeto de lei em exame representa mais um passo valioso no esforço coletivo de oferecer à população brasileira uma educação digna e de qualidade, mediante a criação de normas que buscam tonificar o comprometimento das autoridades e dos servidores públicos com o nobilíssimo papel que a escola pode e deve desempenhar em todas as sociedades modernas e democráticas.

Por conseguinte, diante do mérito indiscutível da proposição em apreço, bem como de sua consonância constitucional, jurídica, regimental e com a boa técnica legislativa, recomendamos seu acolhimento por este colegiado.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 88, de 2023, com as cinco emendas apresentadas a seguir.

EMENDA Nº -CE

Dê-se a seguinte redação ao inciso VI do art. 2º do Projeto de Lei nº 88, de 2023:

“Art. 2º

.....

VI – o oferecimento de creches para as crianças na faixa etária de zero a quatro anos cujas famílias demandem esse tipo de atendimento, nos termos do Plano Nacional de Educação e dos respectivos Planos, Estadual, Distrital e Municipal de Educação.

.....”

EMENDA Nº -CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 88, de 2023:

“Art. 3º Até o final do quarto mês do primeiro ano do mandato, será enviado ao respectivo Poder Legislativo, por prefeitos e governadores, relatório circunstanciado sobre as condições das redes escolares,

acompanhado de plano de ação com objetivos, metas, programas e projetos para a educação básica nos quatro anos seguintes.

§1º Nos três primeiros anos do mandato, até o final do mês de novembro, será enviado relatório anual circunstanciado sobre os resultados parciais da gestão educacional obtidos no exercício correspondente, em função do plano de ação referido no *caput*.

§2º Até o final do mês de novembro do último ano do mandato, será enviado relatório geral circunstanciado sobre os resultados da gestão educacional obtidos durante os últimos quatro anos, em função do plano de ação referido no *caput*.

§3º O plano de ação referido no *caput* deverá ser elaborado com a finalidade de cumprir as determinações dos planos nacional, estadual, distrital e/ou municipal de educação da competência do respectivo gestor público”.

EMENDA Nº -CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei nº 88, de 2023:

“**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, comprovada a negligência ou má gestão.

.....”

EMENDA Nº -CE

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei nº 88, de 2023, renumerando-se os seguintes.

EMENDA Nº -CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º – remunerado para 7º – do Projeto de Lei nº 88, de 2023:

“**Art. 7º** O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

‘**Art. 11.**

.....

XIII – impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, prejudicando a imediata continuidade do

serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior.

.....' (NR)''

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator