

A implementação do art. 26-A da LDBEN: desafios e possibilidades para a atuação do Tribunal de Contas

Elusa Cristina Costa Silveira

Advogada. Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Integrante da Assessoria de Conselheiro e da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC. *E-mail:* elusa.silveira@gmail.com.

Resumo: A Lei nº 10.693/2003 instituiu uma importante política pública ao acrescentar o art. 26-A na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), obrigando o ensino sobre a história e a cultura afro-brasileira, nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Trata-se de uma política reparatória e de caráter antirracista, motivada pelo apagamento da memória coletiva e da cultura da população negra brasileira. Todavia, a efetiva aplicação do art. 26-A ainda é incipiente, evidenciando que essa discussão precisa ser aprofundada nos órgãos de controle externo, principalmente após a inclusão do tema no marco de medição de desempenho dos tribunais de contas. Este trabalho discute as possibilidades de atuação do Tribunal de Contas para a implementação do art. 26-A, considerando o papel dessa instituição na avaliação das políticas públicas para assegurar direitos fundamentais, como o da educação.

Palavras-chaves: História afro-brasileira. Política pública. Tribunal de Contas.

Sumário: **1** Introdução – **2** Educação da população negra: uma história de exclusão – **3** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O art. 26-A¹ da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN) consiste em uma importante política pública educacional, que instituiu a obrigação do ensino sobre a história e a cultura afro-brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Além disso, demonstra que

¹ Posteriormente, o art. 26-A da LDBEN foi modificado pela Lei Federal nº 11.645, de 10.3.2008, para inclusão da história e cultura dos povos indígenas brasileiros.

o racismo,² o preconceito e a discriminação étnico-racial³ podem e devem ser combatidos também por meio da educação, para a desconstrução de estereótipos e atitudes discriminatórias. Contudo, esse dispositivo legal não tem sido efetivamente aplicado nas instituições escolares, assim como esse tema carece de discussão mais aprofundada no âmbito dos órgãos de controle.

Por esses motivos, este trabalho se propõe a apresentar uma reflexão sobre o assunto, abordando inicialmente o modo como a população negra sofre com a exclusão educacional desde o período da escravidão, que terminou oficialmente no Brasil há pouco mais de 130 anos, e cujo resultado pode ser aferido nos indicadores educacionais quando comparados aos da população não negra.

Em seguida, é ressaltado como o ambiente escolar, lugar de aprendizado, é o espaço no qual, não raro, o estudante negro tem os primeiros contatos com o preconceito e a discriminação, encontrando dificuldade para a afirmação da sua dignidade e da especificidade da sua herança cultural.

Delineado esse contexto, passa-se ao exame da Lei nº 10.639/2003 e do conjunto de normas que fundamentam a sua aplicação, evidenciando os principais entraves à efetivação do art. 26-A da LDBEN, bem como as possíveis soluções. Assim, o problema a ser enfrentado neste trabalho indaga qual a contribuição dos tribunais de contas para que, de fato, o art. 26-A seja devidamente aplicado nas instituições de ensino.

Considerando que a fiscalização do atendimento do citado artigo legal integrará o marco de medição de desempenho das cortes de contas, a partir de 2024, o objetivo principal deste trabalho é destacar a importância de ação desses tribunais, que já vêm atuando para conferir concretude a muitos aspectos do direito à educação e agora têm a oportunidade ímpar de desempenhar um relevante papel também na implementação da educação antirracista, contribuindo para que uma sociedade sem preconceitos de origem, raça e cor esteja mais perto de ser alcançada. Assim, além de pertinente, o tema abordado é também urgente.

Registre-se que a metodologia utilizada neste trabalho consistiu na pesquisa bibliográfica.

² A palavra "racismo" pode ser entendida como "qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial", nos termos do art. 1, item 4, da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, da qual o Brasil é signatário (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 26 dez. 2023).

³ Conforme esclarece Silvio Almeida (2019, p. 32), "o preconceito racial é um juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias. Considerar negros violentos e inconfiáveis, judeus avarentos ou orientais 'naturalmente' preparados para as ciências exatas são exemplos de preconceitos. A discriminação racial, por sua vez, é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados".

2 Educação da população negra: uma história de exclusão

Tratar do art. 26-A da LDBEN é pensar em uma educação antirracista que valoriza a história e a cultura afro-brasileira, integrante do patrimônio cultural do país. Contudo, a própria edição da Lei nº 10.639/2003, ao acrescentar o citado artigo à LDBEN, denuncia que há uma história que não é contada nas escolas, uma cultura que é sistematicamente desconsiderada no ensino e, por conseguinte, uma parcela da população, que contribuiu para a formação do Brasil, mas não se vê representada nos currículos escolares, além de ser alvo do racismo no ambiente escolar.

Essa situação tem origens antigas, por isso a necessidade de se revisitar a história, pois as consequências de mais de três séculos de escravidão deixaram marcas indelévels na formação da sociedade brasileira e, principalmente, na população negra que a integra.

No período compreendido entre os séculos XVI e XIX, o Brasil foi marcado pela escravidão de africanos e seus descendentes, sobre quem incidiram múltiplas exclusões, inclusive a relacionada ao âmbito educacional, cujo acesso não era disponível aos escravizados (BONFIM; ARAÚJO, 2023). Os jesuítas tiveram considerável destaque na educação do Brasil colonial, ocupando-se principalmente de educar os filhos da incipiente elite e da catequização da população indígena, em especial das crianças. Ferreira Júnior e Bittar (1999) mencionam a possibilidade de os jesuítas terem educado, por meio da catequese, as crianças negras, filhas de famílias escravizadas que trabalhavam nas fazendas da Companhia de Jesus.⁴

A Constituição de 1824, vigente no período imperial, não mencionava o regime escravocrata, embora ele existisse e impactasse as relações sociais, políticas e econômicas. Em relação à educação, o citado texto constitucional elencava a gratuidade da instrução primária como um dos direitos dos cidadãos,⁵ sem abarcar a população escravizada, que era sequer considerada sujeito de direito (VAZ, 2022).

Mediante o Ato Adicional à Constituição Imperial de 1824, as assembleias provinciais passaram a legislar sobre a instrução pública e os estabelecimentos de ensino (VAZ, 2022). Assim, as províncias, de modo geral, editaram regulamentos

⁴ Ferreira Júnior e Bittar (1999, p. 479) concluem que “o projeto educacional da Companhia de Jesus, implantado no Brasil Colonial, estava a serviço de uma ordem social violenta. O processo de aculturação e conversão ao cristianismo imposto pela Igreja Católica tanto ao índio quanto ao negro visava apenas construir o império colonial jesuítico-lusitano. Esta relação existente entre educação e violência, no contexto histórico do período colonial, reveste-se de importância fundamental, pois, a formação social brasileira é marcada profundamente por um brutal processo de exploração autoritário exercido pelas elites dominantes sobre as classes subalternas”. Silva e Araújo (2005, p. 68), por sua vez, afirmam que “a educação jesuítica auxiliou a Corte Portuguesa na perpetuação dos contrastes e discrepâncias da sociedade colonial”.

⁵ Conforme o art. 179, inc. XXXII, da Constituição Política do Império do Brasil (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 dez. 2023).

que excluía das matrículas as crianças que sofriam de moléstias contagiosas e mentais e os escravos. Destaca-se a Província do Rio de Janeiro, por prever no Regulamento de 1869, que, além dos cativos, estavam proibidos de frequentar as escolas, os “pretos africanos”, mesmo libertos ou livres (SEBRÃO, 2010; BARROS, 2016).

Em 28.9.1871, foi editada a Lei nº 2.040, mais conhecida como Lei do Ventre Livre,⁶ em que, pela primeira vez, o termo *educação*⁷ apareceu como um direito a ser assegurado aos ingênuos, isto é, aos filhos de mães escravizadas que nasciam livres. Contudo, essa lei ficou na intenção, pois a maioria das crianças não foi entregue ao Estado para ser educada, tampouco os senhores de suas mães eram obrigados a lhes oferecer instrução.

Cabe assinalar que, mesmo com as dificuldades, existiram algumas estratégias para que a população negra tivesse acesso à escolarização, por meio de ações individuais e coletivas, que abrangeram, inclusive, os escravizados, cujo acesso às escolas era expressamente proibido (BOMFIM; ARAÚJO, 2023). Assim, recorreu-se ao aprendizado individual com mestres particulares⁸ ou em ambiente doméstico. Silva e Araújo (2005, p. 69) relatam a hipótese de uma educação informal, “que poderia acontecer tanto no meio rural como no meio urbano por meio da observação silenciosa das aulas das sinhás-moças e da instrução religiosa dos padres, entre outras situações improvisadas”.

Também pode ser mencionada a possibilidade de frequência às escolas públicas, sobretudo noturnas, e através da estratégia coletiva, por meio da atuação das irmandades católicas e da criação de escolas,⁹ destinadas aos meninos e às meninas negras, demonstrando que o acesso à educação sempre foi uma pauta importante do povo negro na história do Brasil (VAZ, 2022). Todavia, é preciso assinalar que essas estratégias não alcançaram a totalidade da população negra.

Vaz (2022) adverte que, mesmo no final da década de 1880, que culminou na abolição da escravatura, algumas leis provinciais ainda mantinham o impedimento de matrícula e frequência de escravos a escolas públicas. A autora destacou:

⁶ A Lei do Ventre Livre dispunha que os filhos de mãe escrava nasciam livres, devendo os senhores de suas mães criá-los ou tratá-los até os seus oito anos de vida, quando poderiam entregá-los ao Estado em troca de uma indenização, ficando o governo responsável por criá-los em instituições. Havia também a opção de os senhores utilizarem os serviços dessas crianças, denominadas ingênuas, até completarem vinte e um anos de idade (SEBRÃO, 2010).

⁷ Conforme o art. 2º, §3º, da Lei nº 2.040/1871 (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 28 dez. 2023).

⁸ Conforme Silva e Araújo (2005, p. 69), “também não devemos desconsiderar a hipótese da contratação de professores particulares por senhores que esperavam lucrar com escravos alfabetizados. Estes professores, apesar de seguir os traços de uma educação elementar de acordo com os desejos e interesses dos senhores, podem ter colaborado na educação elementar dos negros”.

⁹ Uma das muitas iniciativas que merecem ser mencionadas é a escola do Professor Pretextado dos Passos e Silva, criada em 1853, atendendo aos pedidos dos pais e mães de crianças de cor preta e parda, e que teve funcionamento até 1873 (SEBRÃO, 2010).

Com a Lei Áurea, de 13 de maio de 1888, além de declarada abolida a escravidão, foram expressamente revogadas as disposições em sentido contrário. Desse modo, deixaram de vigorar as normas legais restritivas ou impeditivas do acesso de pessoas escravizadas às escolas, o que não evitou que outros obstáculos, de natureza racial e social, fossem interpostos, perpetuando evidentes desigualdades ao longo dos anos. (VAZ, 2022, p. 40)

Essa constatação também foi corroborada por Bomfim e Araújo (2023, p. 84), ao mencionarem:

Não obstante a educação formal tenha se tornado mais acessível após a Lei Áurea, a população negra continuou sofrendo com a exclusão educacional durante muito tempo. A marginalização do povo negro no Brasil não foi um processo isolado, mas sim uma consequência de um sistema social e econômico injusto e desigual. É importante lembrar que o processo de exclusão social dos negros é resultado de anos de violência, opressão e desrespeito aos direitos humanos.

Releva apontar a existência, naquele momento, de uma tensão decorrente da presença de crianças pobres, negras e mestiças na escola pública brasileira, de modo que esse grupo era tratado como inferior e considerado portador de poucas condições de educabilidade. Em decorrência do preconceito e para evitar que seus filhos tivessem contato com essa clientela menos favorecida, as famílias mais abastadas optavam por realizar a aprendizagem no domicílio ou em aulas particulares (VEIGA, 2016).

Assim, a história mostra que os negros escravizados sofreram o impedimento legal para se matricular na escola e que os libertos e os ingênuos, apesar da permissão para frequentar o estabelecimento escolar, não escapavam do preconceito e da discriminação étnico-racial que se perpetuam até hoje.

2.1 Racismo, preconceito e discriminação étnico-racial na escola: impactos no desenvolvimento do aluno

Um dos desafios da escola é promover um espaço pedagógico que valorize as diversas identidades que integram o povo brasileiro, principalmente a cultura e história afro-brasileira, considerando as dificuldades históricas enfrentadas pela população negra e que repercutem atualmente no acesso à educação e na sua permanência no ambiente escolar.

A desigualdade no acesso ao ensino entre os diferentes grupos étnico-raciais brasileiros, em especial quando considerados negros e brancos, é observada em diversos indicadores, como o de conclusão do ensino fundamental e do ensino

médio, de analfabetismo e das médias de anos de estudo, entre outros.¹⁰ Pode-se afirmar que a escola não constitui um espaço imune a manifestações discriminatórias e que:

A discriminação racial na escola está presente na veiculação de estereótipos negativos acerca da população negra, nas relações desrespeitosas entre negros e brancos no cotidiano escolar, no eurocentrismo dos conteúdos curriculares, na negligência na política educacional acerca da literatura e cultura produzida por africanos e afro-brasileiros, na negação da existência do racismo por meio de teses que afirmam ser o Brasil uma grande e harmônica democracia racial e, sobretudo, na oferta de uma educação de pior qualidade para as populações negras e pobres do País. (CNMP, 2015, p. 13)

Cavalleiro (2023) assinala que a estratégia dos docentes de silenciar a respeito do racismo, evitando abordar o assunto, prejudica os estudantes negros. Para essa autora:

Esse ritual pedagógico, que ignora as relações étnicas estabelecidas no espaço escolar, pode estar comprometendo o desempenho e o desenvolvimento da personalidade de crianças e adolescentes negros, bem como estar contribuindo para a formação de crianças e adolescentes brancos com um sentimento de superioridade. (CAVALLEIRO, 2023, p. 32-33)

Esse silêncio que permeia os conflitos étnicos na sociedade é o mesmo que sustenta o preconceito e a discriminação no interior da escola, quando de modo silencioso ocorrem situações no ambiente escolar que podem influenciar a socialização das crianças, mostrando-lhes diferentes lugares para pessoas brancas e negras (CAVALLEIRO, 2023).

Além disso, essa autora percebeu na sua pesquisa, direcionada à educação infantil, uma diferença de tratamento dada pelas professoras às crianças negras e brancas,¹¹ evidenciando, assim, um preconceito latente:

¹⁰ Em 2022, 3,4% das pessoas de 15 anos ou mais de cor branca eram analfabetas, percentual que se eleva para 7,4% entre pessoas de cor preta ou parda. Em relação ao nível de instrução, 60,7% das pessoas de cor branca haviam completado, no mínimo, o ciclo básico educacional, mas entre as pessoas de cor preta ou parda, esse percentual foi de 47,0%, uma diferença de 13,7 p.p. entre os dois grupos analisados. No tocante ao número médio de anos de estudo, 10,8 anos de estudo para as pessoas de cor branca e 9,1 anos para as de cor preta ou parda, ou seja, uma diferença de 1,7 anos entre esses grupos. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) feita pelo IBGE, com foco na Educação 2022 (Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102002_informativo.pdf. Acesso em: 26 dez. 2023).

¹¹ Outra pesquisadora, a Dra. Márcia Campos Eurico (2020), chegou à conclusão semelhante em trabalho, cujo foco foi o sistema de acolhimento institucional, e, ao examinar a realidade das crianças e adolescentes

A familiaridade com a dinâmica da escola permite perceber a existência de um tratamento diferenciado e mais afetivo dirigido às crianças brancas. Isso é bastante perceptível quando analisado o comportamento não verbal que ocorre nas interações professor/aluno branco. Nelas é natural o contato físico, acompanhado de beijos, de abraços e de toques. [...] O contato físico é mais escasso na relação professor/aluno negro. Ao se aproximarem das crianças negras, as professoras mantêm, geralmente uma distância que inviabiliza o contato físico. É visível a discrepância de tratamento que dispensam a elas. [...] Situações como essas induzem a pensar que, com as crianças brancas, as professoras manifestam maior afetividade, são mais atenciosas e acabam até mesmo por incentivá-las mais do que às negras. (CAVALLEIRO, 2023, p. 72-73)

Adelmir Fiabani e Tainá Fiabani (2020, p. 639-640) explicam o quão perverso é para a criança negra lidar com a questão racial no ambiente escolar:

O convívio familiar, o espaço escolar e o grupo social próximo influenciam na construção da identidade da criança negra. Muitas vezes, a família da criança negra tem dificuldade para lidar com a questão racial, visto que seus pais sofreram com a discriminação e o racismo e optam por 'poupá-la' desse tormento. Os pais que optam pelo silêncio não conseguem orientar a criança e, a mesma, fica sem defesas para quando sofrer ataques racistas fora do lar.

Na maioria das vezes, é na escola que a criança se depara com os primeiros julgamentos raciais. A escola é o *locus* de diferenciação social e racial, muitas vezes, reprodutora do preconceito, onde se manifestam as tensões inter-raciais sofridas pelos negros. A criança negra passa a ver a escola como um ambiente ruim.

Desta feita, a experiência de ser criança ou adolescente negro no Brasil ocorre na adversidade do racismo brasileiro, causando uma exposição maior ao estresse tóxico por traumas e a situações de pobreza. Nesse cenário, o racismo afeta profundamente o aluno negro, podendo resultar: a) na rejeição da sua própria imagem e no impacto na autoestima; b) na construção de uma identidade racial desvalorizada; c) em restrições para realizar sua capacidade intelectual; d) em problemas de socialização e inibição comportamental; e) na propensão ao desenvolvimento de doenças crônicas na vida adulta, como ansiedade, fobia e depressão; e f) na dificuldade de confiar em si mesmo (COMITÊ CIENTÍFICO

negros acolhidos, verificou o quanto é marcada por humilhações, pela inferiorização, pelo racismo institucional e pelo silêncio, que potencializam a violência racial.

DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA, 2021). A essas consequências pode ser acrescentado, ainda:

A discriminação racial provoca efeitos psicossociais de longa duração sobre os indivíduos. Bloqueia os mecanismos de identificação e mediação psíquica, fundamentais para a criança na passagem do seu núcleo familiar para o mundo ampliado da sociocultura. Ou seja, ao encontrar o ambiente adverso, a criança não está munida de defesas para enfrentamento desta nova situação. Estabelece-se um conflito com ela mesma, de difícil solução, que, muitas vezes, pensa ser ela a causa do sofrimento dos outros, por ter que aceitá-la naquele lugar. As vítimas do racismo podem desenvolver patologias tanto em atos isolados ou quando as incidências são recorrentes. A criança que está em processo de formação da identidade, tem como uma das primeiras reações negar a si mesma, negar a identidade e, conseqüentemente, construir outra identidade que seja aceita pelo outro. O racismo gera constrangimento social, cultural, psicológico e pode resultar em atos violentos [...]. (FIABANI; FIABANI, 2020, p. 644)

Para combater esse tipo de situação, foi editada a Lei nº 10.639/2003, que modificou a LDBEN, tornando obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira, nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio.

2.2 A Lei nº 10.639/2003 como uma política pública educacional

A educação é um direito fundamental social, previsto no art. 6º e disciplinado nos arts. 206 a 214 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que para ser concretizado necessita da articulação das três esferas de governo, quais sejam, a municipal, a estadual (estados e o Distrito Federal) e a federal, cada qual priorizando níveis específicos de ensino (OCDE, 2021).

Assim, a CRFB/1988 é o fundamento do direito à educação, mas existem outras leis que compõem o seu arcabouço normativo, como a Lei Federal nº 9.394/1996 (LDBEN) e a Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014-2024. Devem também ser mencionados os documentos de caráter normativo, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), que estabelecem a estrutura curricular a ser seguida por todas as escolas, e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que oferece diretrizes de conteúdo para o planejamento curricular (OCDE, 2021).

Santos (2021) considera que a alteração promovida pela Lei nº 10.639/2003 no texto da LDBEN constitui uma política pública¹² educacional, que obrigou a inclusão da história e cultura afro-brasileira no currículo dos estabelecimentos de ensino, nos seguintes moldes:

Art. 1º A Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 26-A, 79-A e 79-B:

“Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

§2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.

§3º (VETADO)”

“Art. 79-A. (VETADO)”

“Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como ‘Dia Nacional da Consciência Negra’”. (BRASIL, 2003, p. 1)

Essa lei instituiu uma política educacional que orienta o currículo nacional e que, portanto, deve ser observada pela União, estados, Distrito Federal e municípios, fazendo com que as escolas reconheçam, valorizem e promovam – não apenas em seus materiais, mas também em suas ações, discursos e atitudes – as contribuições de povos e nações africanas e afro-brasileiras na formação do Brasil (BENEDITO; CARNEIRO; PORTELLA, 2023).

Para Santos (2021), em um plano mais amplo, a referida lei consistiu em uma política pública indutora de outras políticas públicas, porquanto desencadeou a implementação de um conjunto de ações, a edição de normas e a instauração de procedimentos administrativos, que culminaram, em 2010, na aprovação da Lei Federal nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial.

Como bem assinalado por Medeiros e Reck (2023, p. 235), “a política pública não consiste na norma em si, mas em uma atividade, ou seja, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.

¹² A expressão “política pública” pode ser entendida como a ação, a iniciativa e o programa adotado pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais, conforme o art. 1º, parágrafo único, inc. V, da Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

No âmbito educacional, pode-se afirmar a existência de um conjunto de normas e documentos que, inicialmente, potencializou a criação de uma política educacional voltada à afirmação da diversidade cultural e da concretização de uma educação das relações étnico-raciais nas escolas, sendo uma dessas normas a já mencionada Lei nº 10.639/2003.

Nesse contexto, igualmente relevante é o histórico Parecer CNE/CP nº 3/2004,¹³ elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, que delineou os fundamentos para regulamentação dos preceitos contidos na Lei nº 10.639/2003, abordando as diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.

Nesse parecer, foram formuladas determinações de caráter normativo e explicitados os princípios norteadores das ações e as providências a serem adotadas pelos sistemas e estabelecimentos de ensino, bem como pelos professores, constituindo, por isso, um documento fundamental para as diversas esferas de governo, assim como as entidades e os profissionais da educação.

Outro ato normativo cuja importância não deve ser desconsiderada é a Resolução CNE/CP nº 01/2004,¹⁴ que, embasada no Parecer CNE/CP nº 03/2004, institui as diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. Da referida resolução, extrai-se uma obrigação que recai sobre os conselhos de educação dos estados,¹⁵ Distrito Federal e municípios:

Art. 2º [...]

§3º Caberá aos conselhos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios desenvolver as Diretrizes Curriculares Nacionais instituídas por esta Resolução, dentro do regime de colaboração e da autonomia de entes federativos e seus respectivos sistemas. (BRASIL, 2004, p. 11)

Além disso, essa resolução tornou explícito que a educação das relações étnico-raciais (ERER) e o estudo da história e cultura afro-brasileira e africana

¹³ Esse parecer foi relatado pela Conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva e aprovado por unanimidade pelo Conselho Pleno em 10.3.2004 (Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_003.pdf?query=etnico%20racial. Acesso em: 18 dez. 2023).

¹⁴ A Resolução nº CNE/CP 01/2004 foi aprovada em 17.6.2004 e publicada no *Diário Oficial da União* em 22.6.2004 (seção 1, p. 11) (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023).

¹⁵ No estado catarinense, o Conselho Estadual de Educação editou a Resolução CEE/SC nº 004, de 21.2.2022, que institui as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e o Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e da História e Cultura Indígena para o Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina (Disponível em: <https://www.cee.sc.gov.br/index.php/legislacao-downloads/educacao-basica/outras-modalidades-de-ensino/educacao-basica/educacao-basica-ensino-especial-resolucoes/2143-resolucao-2022-004-cee-sc-3>. Acesso em: 25 jan. 2024).

serão desenvolvidos por meio de conteúdos, competências, atitudes e valores, a serem estabelecidos pelas instituições de ensino, porém atentando para as recomendações e diretrizes do Parecer CNE/CP nº 03/2004.¹⁶

Destaca-se dos preceitos contidos na mencionada resolução o art. 5º, relacionado à correção de posturas discriminatórias no ambiente escolar:

Art. 5º Os sistemas de ensino tomarão providências no sentido de garantir o direito de alunos afrodescendentes de frequentarem estabelecimentos de ensino de qualidade, que contenham instalações e equipamentos sólidos e atualizados, em cursos ministrados por professores competentes no domínio de conteúdos de ensino e comprometidos com a educação de negros e não negros, sendo capazes de corrigir posturas, atitudes, palavras que impliquem desrespeito e discriminação. (BRASIL, 2004, p. 11)

Por fim, cumpre mencionar a Lei nº 13.005/2014, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE) e elenca entre as suas diretrizes a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação (art. 2º, inc. III), bem como a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (art. 2º, inc. X).

Conforme o art. 214 da CRFB/1988, o objetivo do PNE é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Trata-se, portanto, de um papel relevante para a política educacional, consoante destacado por Sicca e Lima (2023, p. 192):

A Constituição alça o PNE a elemento estruturante da política educacional brasileira, e que em seu teor não enuncia apenas mensagens gerais e abstratas. Deve, ao contrário, garantir a formulação de métricas de avaliação, com a definição de objetivos, metas e estratégias para a sua concretude. Em consequência, é o PNE o parâmetro por excelência da atividade de controle e avaliação da política educacional por parte dos Tribunais de Contas.

¹⁶ Cabe registrar que o Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer CNE/CP nº 02/2007, aprovado em 31.1.2007, para afirmar a abrangência das diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira na educação infantil (Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002_07.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023).

Oportuno registrar que a meta 7, do Anexo das Metas e Estratégias do PNE,¹⁷ estabelece a seguinte estratégia relacionada às leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008:

7.25) garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nºs 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil; [...]. (BRASIL, 2014, p. 4)

Desta feita, desde a publicação da Resolução CNE/CP nº 01/2004, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem um direcionamento bem fundamentado para colocar em prática a disposição do art. 26-A da LDBEN.

Munanga (2005, p. 18) acertadamente afirmou:

[...] devemos aceitar que ninguém dispõe de fórmulas educativas prontas a aplicar na busca das soluções eficazes e duradouras contra os males causados pelo racismo na nossa sociedade. A primeira atitude corajosa que devemos tomar é a confissão de que nossa sociedade, a despeito das diferenças com outras sociedades ideologicamente apontadas como mais racistas (por exemplo, Estados Unidos e África do Sul), é também racista. Ou seja, despojarmo-nos do medo de sermos preconceituosos e racistas. Uma vez cumprida esta condição primordial, que no fundo exige uma transformação radical de nossa estrutura mental herdada do mito da democracia racial, mito segundo o qual no Brasil não existe preconceito étnico-racial e, conseqüentemente, não existem barreiras sociais baseadas na existência da nossa diversidade étnica e racial, podemos então enfrentar o segundo desafio de como inventar as estratégias educativas e pedagógicas de combate ao racismo.

A demora de duas décadas para a implementação do art. 26-A da LDBEN evidencia a dimensão da desconsideração da história e cultura afro-brasileira, expressando uma das faces do racismo e impedindo a movimentação das estruturas administrativas e governamentais para alterar esse quadro. É preciso, portanto, nomear os principais entraves à mudança dessa realidade e urgentemente delinear possíveis estratégias para a plena concretização dessa norma.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 31 dez. 2023.

2.2.1 Vinte anos do art. 26-A da LDBEN: os entraves no caminho e a esperança adiada

Quando se trata de verificar a implementação do art. 26-A da LDBEN, é apropriada a afirmação de Carlos Drummond de Andrade, de que “no meio do caminho tinha uma pedra”,¹⁸ e, no caso, são várias as pedras ou os obstáculos existentes para a efetivação da dita norma.

Alguns desses problemas foram detectados por uma pesquisa¹⁹ sobre a Lei nº 10.639/2003, realizada pelo Instituto Alana e o Instituto da Mulher Negra Geledés, com foco na atuação das Secretarias Municipais de Educação, em relação ao ensino da história e cultura africana e afro-brasileira (BENEDITO; CARNEIRO; PORTELLA, 2023).

A pesquisa foi respondida por 1.187 secretarias municipais de educação, correspondendo a 21% de todos os municípios brasileiros, com representantes nas cinco regiões do país, e entre os seus inúmeros achados se destacam:

- 1) a maioria das secretarias municipais de educação afirma realizar ações relacionadas ao ensino de história e cultura africana e afro-brasileira para apoiar as escolas. Entretanto, segundo as próprias redes de ensino, as ações são realizadas de maneira esporádica;
- 2) o desenvolvimento de atividades em parceria com movimentos sociais, grupos culturais, Neabs,²⁰ Neabis²¹ e grupos correlatos ou comunidade do entorno está entre as ações menos realizadas pelas secretarias;
- 3) 57% das secretarias oferecem formações sobre relações étnico-raciais, ensino de história e cultura africana e afro-brasileira;
- 4) a maioria das secretarias afirma que as escolas da rede incorporaram a temática em seus projetos político-pedagógicos. Entretanto, 69% declararam que a maioria ou boa parte das escolas realiza atividades apenas em novembro, durante o mês ou semana do Dia da Consciência Negra;
- 5) a maioria das redes afirma não ter recebido suporte suficiente de outros entes e instituições para a implementação da Lei nº 10.639/2003 e, entre os que receberam, a Undime é o principal apoio; e

¹⁸ Verso do poema intitulado “No meio do caminho”, de Carlos Drummond de Andrade (1948).

¹⁹ No referido trabalho, investigou-se como as normas federais sobre o tema foram aplicadas na esfera municipal, buscando-se respostas para as seguintes questões: 1) as secretarias municipais de educação incorporaram nas suas estruturas administrativas o atendimento à Lei nº 10.639/03?; 2) se incorporaram, como a Lei nº 10.639/03 aparece na estrutura administrativa, pedagógica e de planejamento das redes municipais de ensino? (BENEDITO; CARNEIRO; PORTELLA, 2023).

²⁰ Neabs é a abreviatura de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros.

²¹ Neabis é a abreviatura de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas.

6) a participação dos conselhos municipais de educação nas discussões sobre a lei em questão é pequena. Apenas 25% das secretarias afirmam que o conselho colaborou na criação de algum parecer ou resolução acerca do tema (BENEDITO; CARNEIRO; PORTELLA, 2023).

Silva (2005) denuncia que os livros didáticos reproduzem estereótipos em relação à população negra, que promovem a exclusão e cristalização do outro em funções e papéis estigmatizados na sociedade, além de desenvolver preconceitos quanto à capacidade intelectual dos alunos negros, que pode conduzi-los ao desinteresse, à repetência e à evasão escolar. Nesse sentido, o conteúdo do livro didático pode significar um entrave na educação antirracista, de modo que será preciso desconstruir a discriminação nesse material, que, em regra, é a principal ferramenta do professor.

Em julho de 2023, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (CDH), realizou audiência pública para debater os 20 anos da Lei nº 10.369/2003, ante a baixa adesão das escolas dos estados e municípios brasileiros. Os participantes desse evento apontaram a falta de orçamento direcionado às ações sobre a temática como causa da baixa adesão ao cumprimento da lei.²² A falta de recursos financeiros para investir na EREER, pode, sem dúvida, configurar uma dificuldade na concretização da referida lei.

Outro problema é a carência de capacitação continuada dos docentes nessa temática. Macedo (2023) realça a importância da formação e capacitação continuada dos professores, a fim de qualificar profissionais comprometidos com a nova perspectiva social, inclusiva e de reparação histórica, capazes de desenvolver conteúdos focados na temática da Lei nº 10.639/2003.

Diante desse cenário, o Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (2021) propôs os seguintes caminhos para consolidar uma educação pela equidade racial:

- 1) a efetivação de políticas públicas que promovam a equidade racial, conforme o disposto na LDBEN e publicações do Ministério da Educação (MEC);
- 2) o desenvolvimento de uma gestão pedagógica que responda às diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais para o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana;
- 3) a formação continuada dos professores sobre relações étnico-raciais;
- 4) o financiamento da educação, de modo a considerar as desigualdades raciais e sociais, e a destinação de mais recursos às unidades de educação; e

²² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/03/comissao-discute-20-anos-da-lei-sobre-ensino-da-historia-e-cultura-afro-brasileiras-nas-escolas>. Acesso em: 21 dez. 2023.

5) a previsão e execução orçamentária para a compra de material didático-pedagógico a serviço da educação das relações étnico-raciais.

A essas soluções é possível acrescentar a atuação de um importante aliado, que é o Tribunal de Contas, na condição de instituição fiscalizadora da gestão pública e das políticas públicas, e, por conseguinte, asseguradora dos direitos fundamentais.

2.3 O papel do Tribunal de Contas na efetivação do art. 26-A da LDBEN

As competências do Tribunal de Contas estão especificadas nos arts. 70 e 71 da CRFB/1988, que, embora se direcionem ao Tribunal de Contas da União, abarcam os tribunais de contas estaduais e municipais, por força do art. 75 do texto constitucional.

A possibilidade de atuação do Tribunal de Contas na avaliação das políticas públicas tem sido cada vez mais enfatizada, de modo que se pode afirmar:

O âmbito de atuação dos Tribunais de Contas não se restringe aos aspectos legais e financeiros, mas abrange a própria operação dos órgãos públicos no exercício de suas atividades finalísticas. A Constituição Federal (CF) expressamente estabeleceu tal competência para avaliar políticas públicas. (LIMA; DINIZ, 2023, p. 400)

Esse entendimento foi evidenciado no III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, realizado em Fortaleza/CE, em 2023, cujo encerramento culminou na redação de um documento, denominado “Carta de Fortaleza”, de onde se extrai a seguinte premissa:

12. O respeito à diversidade, à igualdade de gênero, o combate ao racismo e à discriminação quanto à orientação sexual são questões fundamentais que devem estar albergadas na atuação dos Tribunais de Contas. Conforme já afirmado na Carta do Rio de Janeiro, mediante a análise e auditoria das políticas públicas, os Tribunais de Contas são fundamentais para garantir que os recursos sejam alocados de maneira justa e diversificada. Essa atuação vai além da fiscalização financeira, influenciando positivamente a construção de uma sociedade mais justa, tolerante e que respeite as diversidades contidas no seu interior. (ATRICON, 2023)

A Carta de Fortaleza consignou diversas diretrizes para os tribunais de contas brasileiros, entre as quais se ressalta:

i) Manter, entre os principais enfoques das ações de fiscalização, a análise qualitativa da aplicação dos recursos públicos, com o objetivo de avaliar, de forma criteriosa, os resultados e impactos dos programas governamentais e políticas públicas na melhoria concreta da qualidade de vida da população; [...]

n) Promover o debate e aprimorar as suas estruturas organizacionais, liderando pelo exemplo, e atuar na fiscalização da efetividade de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero e ao combate ao racismo estrutural; [...]. (ATRICON, 2023)

Assim, os tribunais de contas têm empreendido ações com foco nas políticas públicas, a exemplo da área da educação, em que já atuam na fiscalização do cumprimento pelos gestores públicos da aplicação da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação básica e na remuneração dos profissionais da educação (arts. 212 e 212-A da CRFB/1988).

Merece destaque o papel desempenhado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que tem capitaneado iniciativas para que as Cortes de Contas dediquem atenção à primeira infância. Nesse sentido, foi editada pela citada entidade, em julho de 2023, a Nota Recomendatória Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB nº 01/2023,²³ dirigida aos legislativos estaduais, distrital e municipais acerca da inclusão da priorização da primeira infância nos Projetos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), com a observância necessária da transparência.

Além disso, a Atricon aderiu ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, reafirmando o compromisso dos órgãos de controle com esse tema e destacando que a elaboração de políticas públicas de cuidado com as crianças deve ser repartida entre União, estados e municípios.²⁴

Cabe mencionar a realização da Operação Educação, que consistiu em uma fiscalização ordenada nacional, para analisar as condições de infraestrutura de escolas das redes estaduais e municipais dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal.²⁵

Por fim, importa assinalar que, em outubro de 2023, a Atricon realizou, em Porto Alegre/RS, o *Seminário 20 anos do art. 26-A da LDBEN: fiscalização e desafios da educação antirracista*, para debater os avanços da oferta do ensino

²³ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB-n%C2%B0-01-2023-1a-Infancia-no-Planejamento-Orcamentario.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

²⁴ Conforme notícia disponível em: <https://atrimon.org.br/tribunais-de-contas-reafirmam-compromisso-com-a-primeira-infancia/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

²⁵ O relatório consolidado da Operação Educação está disponível em: file:///D:/ARTIGO%2026-A/DOCUMENTOS/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 22 dez. 2023.

dessa temática, a promoção da educação antirracista e das relações étnico-raciais nos processos formativos dos docentes e expor as práticas bem-sucedidas desenvolvidas por escolas.²⁶

Diante da constatação de que se passaram mais de duas décadas sem que o art. 26-A da LDBEN fosse efetivamente implementado nas instituições escolares, a Atricon incluiu essa temática no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC),²⁷ para o ciclo de 2024. Esse ato significou um passo relevante na valorização da educação antirracista, embasada no respeito e na valorização das diferentes culturas que integram o patrimônio nacional. Além disso, demonstrou, de modo inequívoco, que os tribunais de contas podem dar a sua parcela de contribuição nesse processo transformador.

Entre os indicadores do MMD-TC relacionados à educação, aos quais os tribunais de contas devem atentar, destacam-se aqueles que fazem referência expressa à educação antirracista:

Quadro 1 – Indicadores do MMD-TC referentes à educação antirracista

Itens QATCs 2024	Critérios 2024
19.2	Fiscalização e auditoria da educação
	O Tribunal de Contas:
19.2.1	examina os planos de educação, o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais com a finalidade de verificar (a) a compatibilidade entre eles e (b) se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias da educação, inclusive aquelas relacionadas à consecução da Política Nacional de Educação Ambiental e Educação Antirracista;
19.2.3	fiscaliza e/ou audita, a partir de análises de risco, programas relacionados, por exemplo, (a) à conservação e manutenção de infraestrutura, (b) aos recursos pedagógicos, (c) à educação ambiental e (d) à educação antirracista;

²⁶ Conforme notícia disponível em: <https://atrimon.org.br/events/seminario-20-anos-do-art-26-a-fiscalizacao-e-desafios/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

²⁷ O MMD-TC tem como objetivo verificar o desempenho dos tribunais de contas em comparação com as boas práticas internacionais e diretrizes estabelecidas pela Atricon, assim como identificar os seus pontos fortes e fracos. O QATC e o MMD-TC fortalecem o sistema nacional de controle externo e contribuem para que os tribunais de contas atuem de maneira harmônica e uniforme, aprimorem a qualidade e agilidade das auditorias e dos julgamentos, valorizando o controle social e oferecendo serviços de excelência, a partir de um padrão de fácil verificação e confirmação. Conforme documento disponível em: https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MMD-TC_Treinamento.pdf. Acesso em: 22 dez. 2023.

19.3	Fiscalização dos planos de educação
	O Tribunal de Contas:
19.3.2	fiscaliza e/ou audita as ações relacionadas às metas voltadas à valorização e formação continuada dos profissionais de educação, inclusive no que tange à Política Nacional de Educação Ambiental e Educação Antirracista;
19.4	Publicação e disseminação nas ações de controle na educação
	O Tribunal de Contas:
19.4.6	promove, participa, ou articula ações com temas voltados aos currículos escolares e à vida cotidiana, como exemplo, sobre (a) a história e cultura afro-brasileira e indígena, (b) a educação ambiental e (c) a Base Nacional Comum Curricular.

Fonte: Informações extraídas do *site* da Atricon.²⁸

Os critérios do MMD-TC traçam um direcionamento para as ações de controle externo, em relação à educação antirracista e à implementação do art. 26-A da LDBEN. Assim, os tribunais de contas deverão averiguar a compatibilidade entre os planos de educação e as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), para verificar se estão sendo consignadas dotações para as metas e estratégias relacionadas à educação antirracista. Nesse sentido, Medeiros e Reck (2023, p. 242) esclarecem:

[...] ao Tribunal de Contas compete a missão de acompanhar, fiscalizar e controlar a execução orçamentária relativas à realização e implementação de políticas públicas, de modo que o dinheiro público seja empregado em conformidade com as leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes, as quais devem garantir a efetivação dos direitos fundamentais, bem como em relação à legitimidade e eficiência.

As cortes de contas deverão auditar os programas relacionados à educação antirracista, bem como examinar se essa temática está incluída na formação continuada dos professores, ao fiscalizar os planos de educação. Além dessas providências, cabe aos tribunais de contas a promoção, articulação e participação de ações relacionadas aos currículos escolares, que incluam temas como a história e cultura afro-brasileira e indígena.

²⁸ Que disponibiliza os indicadores no *link*: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/12oeUtp9npOn7jgaKG79vPMC6S-012pa/edit?pli=1#gid=775770454> (Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-divulga-indicadores-do-mmd-tc-para-o-ciclo-de-2024/>. Acesso em: 22 dez. 2023).

Todas essas formas de atuação conferem especial realce ao papel desempenhado por esses tribunais, por meio dos quais “é possível a realização de auditorias, avaliações e inspeções, por exemplo, de onde se analisa a qualidade, o desempenho das políticas públicas, a relevância e a coerência em relação ao problema identificado” (MEDEIROS; RECK, 2023, p. 241).

Um dos principais instrumentos das cortes de contas para a avaliação de políticas públicas é a auditoria operacional. No Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), essa modalidade de auditoria é disciplinada na Resolução TC nº 176/2021, que no seu art. 8º trata do conteúdo da decisão proferida nesse processo de controle da seguinte maneira:

Art. 8º A decisão do Tribunal nos processos referentes à auditoria operacional poderá conter:

I - determinações²⁹ para correção de atos e procedimentos, quando constatada infração à norma legal, regulamentar ou contrato;

II - recomendações visando ao aperfeiçoamento do objeto auditado, bem como à otimização da aplicação dos recursos públicos;

III – determinação para que o responsável pela unidade auditada apresente plano de ação para cumprimento das determinações e recomendações, podendo o Relator renovar a determinação para apresentação do plano de ação quando a medida for considerada oportuna. (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2021, p. 2)

Ressalte-se que as cortes de contas dispõem de outros procedimentos e ferramentas para o exercício do controle externo,³⁰ que podem ser utilizados para fiscalizar a implementação do art. 26-A pelas unidades gestoras, servindo inclusive para a coleta de dados por meio virtual.

²⁹ No julgamento do Processo TC nº 006.448/2023-2, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, que resultou no Acórdão nº 51/2024, do Tribunal de Contas da União – TCU, a distinção entre recomendação e determinação foi trazida pelo procurador do Ministério Público de Contas, destacando a jurisprudência daquela Corte: “Boletim de jurisprudência 18 - Acórdão 3130/2013 - Plenário - Competência do TCU. Monitoramento. Determinações e recomendações. A implementação das recomendações expedidas pelo Tribunal é da estrita conveniência dos órgãos e das entidades, cabendo a eles avaliarem a pertinência das providências sugeridas, uma vez que estas se constituem em oportunidades de melhoria da atuação governamental. Ao contrário, as determinações têm natureza cogente e são de cumprimento obrigatório pelos jurisdicionados”. O relator do processo corroborou esse entendimento, ao afirmar que, “[...] enquanto as determinações expedidas pelo TCU são de cumprimento obrigatório por parte dos responsáveis, e o atraso em seu cumprimento ou descumprimento deve ser justificado e comunicado à Corte de Contas, sob pena de responsabilização, as recomendações têm caráter informativo, colaborativo e não são coercitivas, apesar de não poderem ser desconsideradas pelo gestor sem apresentar justificativas adequadas”.

³⁰ No Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS), a fiscalização da implementação do art. 26-A foi realizada por meio de auditorias de regularidade *in loco*, além do envio, por meio virtual, de questionário aos controles internos dos municípios para a obtenção de dados. Destaca-se que o TCE/RS editou a Resolução nº 193/2018, para disciplinar o controle a ser exercido quanto ao cumprimento das leis federais nºs 9.394/1996, 11.494/2007, 13.005/2014 e legislação correlata. Sobre a experiência de auditoria do art. 26-A, *vide* Couto e Gattiboni (2021).

Cumpra registrar que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS) é a instituição de controle que vem atuando há mais tempo na fiscalização do atendimento do art. 26-A da LDBEN e, por conta disso, a experiência deste tribunal constitui uma boa prática para as demais cortes de contas do país, embora cada uma atue em um contexto regional com características específicas, a exemplo da composição étnico-racial da população. Os estados da região Sul do Brasil possuem em comum o predomínio da população branca,³¹ porém isso não os desobriga de observar o citado dispositivo legal, pois, como assinalou Silva (2021, p. 19-20):

[...] os conhecimentos externados em lei devem ser alcançados a todos os estudantes e não apenas aos que sejam negros ou indígenas. E essa universalidade tem o fito evidente de constituir uma sociedade que conheça suas raízes e, a partir delas, altere sua produção de subjetividade, atinja um nível civilizatório e de coesão social superior ao hoje vivenciado, criando um ambiente necessário para atingir os objetivos republicanos [...] (art. 3º, I a IV, CF/88).

No estado gaúcho, foi criada uma iniciativa pioneira de aglutinação de esforços entre a sociedade civil e instituições fiscalizadoras e de ensino, denominada GT26-A, com foco exclusivo na fiscalização do atendimento da lei, composta pelos seguintes integrantes: a) TCE/RS; b) Defensoria Pública da União; c) Ministério Público de Contas; d) Departamento de Educação e Desenvolvimento Social (DEDS/UFRGS); e) Rede Afro-Gaúcha de Profissionais do Direito; f) Ordem dos Advogados do Brasil/RS; g) Centro de Apoio Operacional em Direitos Humanos do Ministério Público Estadual/RS; e h) professores convidados (SILVA, 2021).

Registre-se que o TCE/RS integra o GT26-A desde 2013 e vem empreendendo ações contínuas desde 2014, consistentes na realização de eventos de esclarecimentos aos municípios e aos conselhos de educação, de pesquisas quantitativa e qualitativa, de auditorias virtuais e *in loco*, e, por fim, na edição de atos normativos, com destaque para a Resolução TCE/RS nº 1.142/2021,³² que elenca a omissão no atendimento da obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-

³¹ De acordo com o Censo 2022, realizado pelo IBGE, a região Sul do Brasil concentra o maior percentual de população branca, distribuída entre os estados de Rio Grande do Sul (78,4%), Santa Catarina (76,3%) e Paraná (64,6%). Conforme notícia divulgada em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 24 dez. 2023.

³² Resolução TCE/RS nº 1.142/2021 (Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/toers/resolucao-n-1142-2021-dispoe-sobre-os-criterios-a-serem-observados-na-apreciacao-das-contas-anuais-para-fins-de-emissao-de-parecer-previo-e-no-julgamento-das-contas-dos-administradores-e-demais-responsaveis-por-bens-e-valores-publicos-da-administracao-direta-e-indireta-e-da-outras-providencias#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20a,Indireta%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>). Acesso em: 24 dez. 2023).

brasileira e indígena, como situação que pode impactar a apreciação do parecer prévio e o julgamento das contas de administradores e demais responsáveis (art. 2º, inc. XIV, alínea “d”, item 1).

Assim, a experiência do TCE/RS demonstra que a fiscalização do art. 26-A da LDBEN demanda uma união de forças, sendo, por isso, oportuna a proposição às demais cortes de contas acerca da criação de um grupo de trabalho, de caráter interdisciplinar e interinstitucional, composto por entidades como o Ministério Público de Contas, o Ministério Público estadual, entre outras, além de profissionais da educação, para potencializar as ações, de modo a alcançar os resultados almejados. Também evidencia que a ação precisa ser contínua e persistente até que a aplicação do art. 26-A se torne realidade nas instituições de ensino.

Embora não se possa prescindir da realização de eventos para esclarecimento e conscientização dos municípios e conselhos de educação, sobre a necessidade de atendimento da citada disposição legal, é preciso que as cortes de contas prepararem os seus auditores de controle para atuarem nesse tema, tendo como norte os indicadores do MMD-TC, de modo que a ação do controle externo possa ser contundente e assertiva, dado que, decorrido tanto tempo, a aplicação do art. 26-A da LDBEN ainda é desconsiderada ou incipiente na maioria dos entes municipais, assim como a observância do PNE no que concerne a esse assunto.

Nas lúcidas palavras de Munanga (2005, p. 17):

Não existem leis no mundo que sejam capazes de erradicar as atitudes preconceituosas existentes nas cabeças das pessoas, atitudes essas provenientes dos sistemas culturais de todas as sociedades humanas. No entanto, cremos que a educação é capaz de oferecer tanto aos jovens como aos adultos a possibilidade de questionar e desconstruir os mitos de superioridade e inferioridade entre grupos humanos que foram introjetados neles pela cultura racista na qual foram socializados.

A ação dos tribunais de contas em relação ao art. 26-A da LDBEN repercutirá na consolidação de uma educação antirracista, o que vai além da fiscalização financeira, dados os diversos aspectos dessa política pública. Significa que as cortes de contas reconhecem que vale a pena investir na educação para o enfrentamento do racismo e para a formação de cidadãos que respeitem as diferenças, sem estigmatizar determinados grupos sociais por sua característica étnica ou cultural. Por fim, também demonstra que os tribunais de contas não são meros espectadores, sendo chamados a ocupar a linha de frente, somando forças com outras entidades e órgãos públicos, além de organizações da sociedade civil, para que a aplicação do art. 26-A constitua uma realidade nas escolas.

3 Considerações finais

A demora na implementação do art. 26-A da LDBEN demonstra o quanto o ensino da história e da cultura afro-brasileira tem sido menosprezado, sendo necessário que os estabelecimentos de ensino, as instituições e órgãos públicos, e as instâncias administrativas e de governo se empenhem para superar os diversos desafios à concretização dessa norma e, nesse contexto, os tribunais de contas podem, sem dúvida, dar a sua contribuição.

Assim, o objetivo deste trabalho foi discutir as possibilidades de atuação das cortes de contas, em relação à efetivação do art. 26-A, sendo que o fato de a Atricon incluir indicadores relativos à educação antirracista no MMD-TC, de certa forma, destaca a responsabilidade das entidades de controle com a sociedade em relação a esse tema e, ao mesmo tempo, realça a relevância desses tribunais na fiscalização da efetividade das políticas públicas educacionais.

É certo que esse assunto demandará novas discussões e estudos, os quais poderão detalhar as estratégias utilizadas pelas cortes de contas, em atenção aos indicadores do MMD-TC, considerando os procedimentos de que dispõem para realizar o controle externo.

A despeito de a lei, por si só, não erradicar o racismo, porquanto se trata de um problema complexo que demanda várias estratégias de luta, a educação é um dos caminhos possíveis a essa finalidade, em que o processo de ensino-aprendizagem pode propiciar a desconstrução dos estereótipos e preconceitos e, de outra parte, fornecer condições para o exercício do respeito e da solidariedade, imprescindíveis à convivência em uma sociedade democrática e multiétnica. A preocupação dos tribunais de contas com a aplicação do art. 26-A traduz o reconhecimento do potencial transformador da educação, além de atender aos preceitos da LDBEN e do PNE e estar em sintonia com a sua missão constitucional.

The implementation of art. 26-A of LDBEN: challenges and possibilities for the action of the Court of Accounts

Abstract: Law No. 10,693/2003 established an important public policy by adding art. 26-A in the National Education Guidelines and Bases Law (LDBEN), mandating the teaching of Afro-Brazilian history and culture in primary and secondary education establishments. This is a reparatory and anti-racist policy, motivated by the erasure of the collective memory and culture of the black Brazilian population. However, the effective application of art. 26-A is still incipient, showing that this discussion needs to be deepened in external control institutions, especially after the inclusion of the topic in the performance measurement framework of the Courts of Accounts. This work intends to discuss the possibilities of action by the Court of Accounts to implement art. 26-A, considering the role of this institution in evaluating public policies to ensure fundamental rights, such as education.

Keywords: Afro-Brazilian history. Public policy. Court of Accounts.

Referências

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Poesia até agora*. São Paulo: José Olímpio, 1948.

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Carta do III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas*. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/CARTA-DE-FORTALEZA-FINAL-3.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Tabela MMD-TC – Indicadores 2024*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/12oeUtp9np0n7jagaKG79vPMC6S-012pa/edit#gid=775770454>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BARROS, Surya Pombo de. Escravos, libertos, filhos de africanos livres, não livres, pretos, ingênuos: negros nas legislações educacionais do XIX. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 591-605, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/120634/117715>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BENEDITO, Beatriz Soares; CARNEIRO, Suelaine; PORTELLA, Tânia (Org.). *Lei 10.639/03: a atuação das secretarias municipais de educação no ensino de história e cultura africana e afro-brasileira*. São Paulo: Instituto Alana, 2023. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2023/04/lei-10639-pesquisa.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BOMFIM, Daise Quênia Jaala Santos; ARAÚJO, Juçara Rosa Santos. A educação que nos foi negada: a responsabilidade do setor público na equalização de oportunidades para a população negra. In: BOMFIM, Daise Quênia Jaala Santos (Coord.). *Políticas afirmativas de inclusão e equidade racial: reflexões acerca do papel dos setores público e privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 77-75.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, n. 8, p. 1, 10 jan. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10639.htm. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 31 dez. 2023.

BRASIL. Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, n. 118, p. 11, 22 jun. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CAVALLEIRO, Eliane. *Do silêncio do lar ao silêncio escolar: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *O Ministério Público e a igualdade étnico-racial na educação: contribuições para a implementação da LDB, alterada pela Lei 10.639/2003*. Brasília: CNMP e Ação Educativa, 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/LIVRO_Guia_Ministerial_Igualdade_racial_WEB.pdf. Acesso em: 26 dez. 2023.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. *Racismo, educação infantil e desenvolvimento na primeira infância*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2021. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2021/10/WP-7_Racismo-Educ-Infantil-e-Desenvolvimento-da-Primeira-Infancia.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

COUTO, Andrea Mallmann; GATTIBONI, Rita de Cássia Krieger. Experiência inédita de auditoria: por que e como auditar o artigo 26-A. In: COUTO, Andrea Mallmann; ROSA, Graziela Oliveira Neto da; SANTOS, José Antônio dos (Org.). *Educação antirracista: fiscalização e desafios*. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, ESGC Publicações, 2021. p. 40-63. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Educacao-antirracista.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2023.

EURICO, Márcia Dutra. *Racismo na infância*. São Paulo: Cortez, 2020.

FIABANI, Adelmir; FIABANI, Tainá. A dor do inocente: implicações do racismo para a criança negra. *Diversidade e Educação*, v. 8, n. 2, p. 628-647, 2021. DOI: 10.14295/de.v8i2.11816. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/divedu/article/view/11816>. Acesso em: 31 dez. 2023.

JÚNIOR FERREIRA, Amarildo; BITTAR, Marisa. Educação jesuítica e crianças negras no Brasil colonial. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 196, p. 472-482, set./dez. 1999. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1308/1047>. Acesso em: 22 jan. 2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Ipea, 2018. p. 399-416.

MACEDO, Miguel Yuri *et al.* (Org.). *A Lei 10.639/2003: reflexões e práticas pedagógicas*. Vitória: Educação Transversal, 2023.

MEDEIROS, Jeanine Lykawka; RECK, Janriê Rodrigues. O Tribunal de Contas: ator ou coadjuvante na implementação das políticas públicas na perspectiva do direito constitucional contemporâneo? In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 233-245.

MUNANGA, Kabengele (Org.). *Superando o racismo na escola*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/racismo_escola.pdf. Acesso em: 30 dez. 2023.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *A educação no Brasil: uma perspectiva internacional*. Tradução de Todos pela Educação. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

SANTOS, Jorge Luís Felizardo. *Uma avaliação dos 15 anos da Lei 10.639/2003*. Curitiba: Appris, 2021.

SEBRÃO, Graciane Daniela. *Presença/Ausência de africanos e afrodescendentes nos processos de escolarização em Desterro – Santa Catarina. (1870-1888)*. Orientador: Celso João Carminatí. 2010. 137 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/00006c/00006ce3.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2023.

SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os tribunais de contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. *In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179-206.

SILVA, Ana Célia da. A desconstrução da discriminação no livro didático. *In: MUNANGA, Kabengele (Org.). Superando o racismo na escola*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 21-37. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/racismo_escola.pdf. Acesso em: 30 dez. 2023.

SILVA, Geraldo da; ARAÚJO, Marcia. Da interdição escolar às ações educacionais de sucesso: escolas dos movimentos negros e escolas profissionais, técnicas e tecnológicas. *In: ROMÃO, Jeruse (Org.). História da educação do negro e outras histórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 65-78. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/historia_educacao_negro.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

SILVA, Glênio Oliveira da; SILVA, Lázara Cristina da. *Educação das relações étnico-raciais em suspensão*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

SILVA, Jorge Luís Terra da. A educação racialmente inclusiva como infraestrutura para o desenvolvimento. *In: COUTO, Andrea Mallmann; ROSA, Graziela Oliveira Neto da; SANTOS, José Antônio dos (Org.). Educação antirracista: fiscalização e desafios*. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, ESGC Publicações, 2021. p. 18-39. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Educacao-antirracista.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. Resolução N.TC-176, de 18 de outubro de 2021. Dispõe sobre a fiscalização por meio de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Diário Oficial Eletrônico (DOTC-e)*, n. 3257, p. 1-3, 10 nov. 2021. Disponível em: https://www.tcsc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%830%20N.%20TC%200176-2021%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

VAZ, Livia Sant'Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022.

VEIGA, Cynthia Greive. Promiscuidade de cores e classes: tensões decorrentes da presença de crianças negras na história da escola pública brasileira. *In: FONSECA, Marcus Vinícius; BARROS, Surya Aanorovich Pombo de (Org.). A história da educação dos negros no Brasil*. Niterói: EdUFF, 2016. p. 271-301.

ZANLORENSSI, Gabriel; HEMERLY Giovanna. A desigualdade racial no acesso a creches no Brasil. *Nexo Políticas Públicas*, São Paulo, 27 set. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/Dados/2023/09/27/A-desigualdade-racial-no-acesso-a-creches-no-Brasil>. Acesso em: 13 dez. 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVEIRA, Elusa Cristina Costa. A implementação do art. 26-A da LDBEN: desafios e possibilidades para a atuação do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 103-127, nov. 2023/abr. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v01.i02.ART05.SC.
