

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.419, DE 2015

Cria e regulamenta o Sistema Nacional de Estatísticas e Avaliação da Educação Básica – SINEAEB e da outras providências.

Autor: Deputado ROGÉRIO MARINHO

Relator: Deputado ÁTILA LIRA

I - RELATÓRIO

Pelo projeto de lei em exame, propõe seu autor a instituição do Sistema Nacional de Estatísticas e Avaliação da Educação Básica – SINEAEB, composto de três instrumentos: a Prova Brasil, o Censo Escolar e o Censo Nacional dos Professores da Educação Básica.

A Prova Brasil é apresentada como o instrumento a ser bienalmente aplicado nas seguintes fases e anos de escolarização: a) alfabetização, no 2º ano do ensino fundamental; b) anos iniciais do ensino fundamental, no 5º ano desse nível de ensino; c) anos finais do ensino fundamental, no 9º ano desse nível de ensino; d) conclusão da educação básica, no 3º ano do ensino médio.

A prova a ser aplicada na fase da alfabetização deve observar matriz de avaliação que contenha competências de alfabetização e conteúdos de matemática. As provas das demais fases deverão ter como objeto de avaliação as disciplinas de Matemática, Língua Portuguesa e Ciências. Esses instrumentos deverão ser elaborados exclusivamente para fins de avaliação da qualidade da educação básica, sendo vedada sua utilização para fins de seleção para acesso a qualquer nível de ensino.

As matrizes pedagógicas dessas provas deverão ser divulgadas com pelo menos dois anos de antecedência à sua aplicação. Os seus resultados serão publicados em prazo máximo de um ano após a realização dos testes, juntamente com a disponibilização dos microdados, ressalvada a privacidade das escolas e o uso dessas informações para fins apenas estatísticos. Esses resultados deverão ser interpretados de acordo com escalas de proficiência que evidenciem o significado das notas obtidas nos testes.

À exceção daquelas com dez alunos ou menos, todas as escolas, públicas e particulares, que ofertem os anos escolares objeto de avaliação, estarão obrigadas a participar da aplicação das provas, a elas se submetendo pelos menos 85% (oitenta e cinco) por cento dos alunos matriculados nos anos escolares avaliados e que frequentaram o último mês de aulas anterior a essa aplicação. Haverá sanções administrativas para as escolas que não cumprirem esse patamar mínimo de participação (duas notificações e, a seguir, multa) e também para o aluno que deixar de prestar o exame (impedimento de receber certificado de conclusão da etapa/nível de ensino, salvo se justificar a ausência, realizar o exame em outra ocasião ou ainda pagamento de multa).

O Censo Escolar anual passa a integrar o SINEAEB. Em moldes similares, como terceiro instrumento, cria-se o Censo Nacional dos Professores da Educação Básica, coletando, entre outros, os seguintes dados obrigatórios: quantidade de professores por escola e rede de ensino; nível de formação e curso em que ela foi obtida (graduação e pós-graduação); vínculo empregatício; e dados sociodemográficos.

A responsabilidade desse Sistema é atribuída ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que, contando com dotação orçamentária específica, deverá implementá-lo colaborativamente com os entes federados subnacionais.

Os resultados obtidos a partir da aplicação dos instrumentos deverão ser utilizados pelo Ministério da Educação para: estabelecer metas e objetivos de acordo com as escolas de proficiência da Prova Brasil; e elaborar programas de formação de professores e de programas de capacitação para uso dos indicadores da avaliação na melhoria da qualidade do ensino.

O projeto propõe ainda a criação de um Conselho de Acompanhamento da Avaliação Nacional, composto por representantes dos entes federados; do Conselho Nacional de Educação; do Ministério da Educação; do INEP; do IBGE; do IPEA; das universidades; dos professores; dos pais e dos alunos. Sua atribuição será a de fiscalizar a execução das provas, seu calendário de aplicação e de divulgação de resultados, a qualidade dos testes e o cumprimento das determinações legais. Para tanto, poderá contratar pareceres e auditorias.

Finalmente, a proposição torna obrigatória a participação do País no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD.

Transcorrido o prazo regimental, o projeto não recebeu emendas no âmbito desta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

É meritória a iniciativa de, por meio de lei, dar maior solidez à avaliação como instrumento de fundamentação das políticas de qualidade da educação básica. De fato, o Brasil, há bastante tempo, tem avançado nessa direção. A existência dessa trajetória leva a que, de início, a proposta em exame seja apreciada à luz do que já dispõe a legislação em vigor. Nesse sentido, é imperioso considerar a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a Lei do Plano Nacional de Educação, que contém, em seu art. 11, disposições específicas sobre o tema.

Esse dispositivo: a) institui, em lei, o já existente Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, sob a responsabilidade do INEP, em colaboração com os entes federados subnacionais; b) determina a produção, a cada dois anos, de indicadores de rendimento escolar (a partir dos resultados da aplicação de exames nacionais de avaliação, com participação mínima de 80% dos alunos de cada ano escolar avaliado, e de dados do censo escolar) e de indicadores de avaliação institucional (perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, infraestrutura escolar, recursos pedagógicos, processos de gestão, entre outros); c) impõe a divulgação em separado desses indicadores, ainda que

sejam calculados e publicados índices agregados, como o Ideb; d) estabelece que os indicadores sejam estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da federação e em nível nacional, permanecendo os resultados individuais e por turma acessíveis apenas à escola e ao órgão gestor da respectiva rede de ensino; e) permite que a avaliação dos estudantes nos exames seja feita, mediante acordo de cooperação, pelos sistemas próprios de avaliação dos estados e do Distrito Federal, assegurada a compatibilidade metodológica e de calendário de aplicação.

Configura-se, portanto, a seguinte situação. Já está instituído, pela mencionada Lei, o Sistema de Avaliação da Educação Básica, que o projeto em comento, por sua vez, pretende instituir como o Sistema de Nacional de Estatísticas e Avaliação da Educação Básica – SINEAEB.

Há diversos pontos de contato entre os dois textos. A Lei em vigor refere-se a exames nacionais de avaliação para cada ano escolar periodicamente avaliado, com presença mínima de 80% dos alunos. O projeto detalha a questão referindo-se à Prova Brasil, estabelece os anos escolares para sua aplicação e presença mínima de 85% dos alunos. Em ambos os casos, o censo escolar está presente, assim como a necessidade de obtenção de dados sobre corpo docente, embora as referências se apresentem de forma diferente, mais genérica na Lei. Esta trata de infraestrutura, de recursos pedagógicos e processos de gestão, não abordados no projeto. Admite também que as provas sejam aplicadas no âmbito dos sistemas estaduais e distrital de avaliação, com compatibilidade metodológica.

A proposição em exame, por seu lado, obriga todas as escolas, cria um Conselho, estabelece sanções administrativas e determina a participação no PISA. Proíbe que os resultados das provas sejam utilizados como instrumentos de processos seletivos, a exemplo do que hoje ocorre com o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, para acesso à educação superior.

A primeira decisão a ser tomada se refere ao formato legislativo que deve ser conferido à matéria. Alterar a lei vigente ou optar, como faz o projeto, por uma lei específica para a avaliação da educação básica. Essa segunda alternativa seria similar ao quadro existente para a educação superior, para a qual existe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Dada a relevância do tema, esta parece ser a opção mais adequada.

Tomada essa decisão, cabe analisar o teor da proposição em análise para, em seguida, verificar o que convém nela inserir das normas já vigentes.

Não resta dúvida de que a responsabilidade do sistema de avaliação deve seguir no âmbito das atribuições do INEP e que seu desenvolvimento deve ser feito em colaboração com os sistemas de ensino. A ideia de que o sistema seja integrado por exames e por dados censitários é oportuna. Têm-se assim medidas de rendimento escolar e informações contextuais, em acordo, inclusive, com o que dispõe os incisos V e VI da Lei nº 9.394, de 1996, a Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Esses incisos conferem à União as atribuições de “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” e de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Os instrumentos que compõem o sistema, contudo, podem ser ampliados. Como propõe a Lei do PNE, é preciso coletar informações não apenas sobre o corpo docente, mas sobre o conjunto dos profissionais da educação, inclusive os não docentes.

As sanções administrativas previstas no projeto, em boa medida, são inaplicáveis ou de difícil imposição. Uma criança em fase de alfabetização, por exemplo, não pode ser responsabilizada por sua ausência. Do mesmo modo, não parece fazer sentido que a falta ao exame no 2º ano do ensino fundamental impeça o estudante de obter o certificado de conclusão desse nível de ensino, sete anos depois, após lograr aprovação no 9º ano.

A criação do Conselho pode ser questionada com relação à iniciativa parlamentar sobre a matéria. Trata-se de criação de um órgão federal que, nos termos do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, encontra-se na esfera da iniciativa privativa do Presidente da República.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação do projeto de lei nº 3.419, de 2015, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ÁTILA LIRA
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.419, DE 2015.

Institui o Sistema Nacional de Estatísticas e Avaliação da Educação Básica – SINEAEB.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Estatísticas e Avaliação da Educação Básica – SINEAEB, com o objetivo de assegurar a qualidade da educação básica brasileira e orientar as políticas públicas voltadas para esse nível de ensino.

§1º O SINEAEB será coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

§ 2º O SINEAEB será integrado, entre outros, pelos seguintes instrumentos:

I - Prova Brasil;

II - Censo Escolar;

III - Censo Nacional dos Profissionais da Educação Básica;

CAPÍTULO I DA COORDENAÇÃO, EXECUÇÃO E OBRIGATORIEDADE

Art. 2º O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP será o órgão coordenador e executor do SINEAEB e receberá dotação orçamentária anual específica para custear as respectivas atividades.

Art. 3º É obrigatória a participação no SINEAEB de todas as escolas de educação básica, públicas e particulares.

CAPÍTULO II

DA PROVA BRASIL

Art. 4º A Prova Brasil é o instrumento do SINEAEB para avaliação dos resultados de aprendizagem dos alunos das escolas de educação básica do Brasil.

Art. 5º A Prova Brasil é constituída de testes bienalmente aplicados nas seguintes fases e anos de escolarização:

I – Alfabetização - 2º ano do Ensino Fundamental;

II – Anos Iniciais do Ensino Fundamental - 5º ano desse nível de ensino;

III – Anos Finais do Ensino Fundamental - 9º ano desse nível de ensino;

IV – Conclusão da Educação Básica - 3º ano do Ensino Médio.

Art. 6º Na fase da Alfabetização, a matriz de avaliação deve conter competências de alfabetização e conteúdos de matemática.

Art. 7º Os testes dos Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental e de Conclusão da Educação Básica terão como objeto de avaliação as disciplinas de Matemática, Língua Portuguesa e Ciências.

Art. 8º O INEP deverá criar e divulgar escalas de proficiência que demonstrem, de maneira clara, o significado dos resultados auferidos nos testes.

Art. 9º O Ministério da Educação deverá traçar metas e objetivos a serem atingidos, de acordo com as escalas de proficiência criadas pelo INEP, que deverão ser amplamente divulgados.

Art. 10. Deverão participar dos testes da Prova Brasil pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos alunos matriculados, em cada

escola, nos anos escolares objeto de avaliação e que frequentaram o último mês de aulas anterior à aplicação dos testes.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do percentual mínimo de participação a escola, resguardado o direito de defesa, sofrerá sanções administrativas:

I - nas duas primeiras ocorrências, será notificada, por escrito, pelo INEP;

II - nas ocorrências subsequentes, será multada, nos termos do regulamento.

Art. 11. Os testes da Prova Brasil e os seus resultados serão usados unicamente com o objetivo de avaliar a qualidade da educação básica brasileira, sendo vedada sua formatação para fins de seleção para acesso a qualquer nível de ensino.

Art. 12. As matrizes pedagógicas dos testes serão divulgadas pelo menos dois anos antes da data de sua aplicação.

Art. 13. Os resultados dos testes e respectivos microdados devem ser publicados até um ano após a aplicação das provas, ressalvadas a privacidade das escolas e a utilização destas informações exclusivamente para fins estatísticos.

Art. 14. A avaliação dos resultados da aprendizagem dos estudantes, referida no art. 4º, poderá ser realizada, mediante acordo de cooperação com a União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Art. 15. Em caso de desrespeito aos prazos previstos nos arts. 12 e 13 desta Lei, o INEP deverá explicar os motivos que levaram ao atraso por meio de Carta Aberta endereçada ao Poder Executivo, ao Congresso Nacional e à sociedade.

CAPÍTULO III

DO CENSO ESCOLAR E DO CENSO NACIONAL DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 16. O Censo Escolar, realizado de acordo com o disposto no art. 7º, I, e art. 9º, V e § 2º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, integra o SINEAEB.

Art. 17. O Censo Nacional dos Profissionais da Educação Básica, realizado nos mesmos moldes do Censo Escolar, integra o SINEAEB.

Art. 18. Os censos de que tratam os arts. 16 e 17 conterão todos os dados necessários para a produção dos indicadores de que trata o art. 19 desta Lei.

CAPÍTULO IV

DA PRODUÇÃO DE INDICADORES

Art. 19. O SINEAEB produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado na Prova Brasil e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 1º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I, não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 2º Os indicadores mencionados no “caput” serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que

fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

CAPÍTULO V

DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Art. 20. O SINEAEB contará com um conselho de acompanhamento, integrado por representantes dos entes federados subnacionais, do Conselho Nacional de Educação, do Ministério da Educação, do INEP, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), das universidades, dos professores da educação básica, dos pais e dos estudantes.

Parágrafo único. O conselho acompanhará a execução das provas, o calendário de aplicação e divulgação dos resultados, a qualidade dos testes e dos dados coletados, podendo contratar pareceres e auditorias.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. Os programas de formação de professores e de gestores do Ministério da Educação levarão em conta os conteúdos e os resultados dos testes do SINEAEB e incluirão a capacitação para a utilização dos indicadores da educação na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 22. O INEP deverá instituir campanhas para dar amplo conhecimento da avaliação e das matrizes de avaliação, quando da realização dos testes.

Art. 23. A aplicação dos testes da Prova Brasil integrantes do SINEAEB ocorrerá em até dois anos após a publicação desta Lei.

Art. 24. A participação do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA –, desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos – OCDE –, passa a ser obrigatória, obedecendo a divulgação dos seus resultados às mesmas regras previstas para os testes da Prova Brasil.

Parágrafo único. O prazo de 1 (um) ano para divulgação dos resultados do PISA, pelo INEP, terá início quando da divulgação dos resultados oficiais pela OCDE.

Art. 25. Revoga-se o art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Art. 26. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ÁTILA LIRA
Relator