

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.747, DE 2011

(Apensados os projetos de lei nº 1.915, de 2011, nº 2.604, de 2011, nº 3.066, de 2011, e nº 2.843, de 2015).

Acrescenta parágrafo ao art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre critérios e procedimentos para o processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica.

Autor: **Deputada TERESA SURITA**

Relator: **Deputado LINCOLN PORTELA**

I – RELATÓRIO

Pelo projeto de lei em exame, pretende sua autora estabelecer critérios e procedimentos para o processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica, hoje conhecido como Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, gerenciado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP, do Ministério da Educação.

A proposição estabelece a periodicidade anual ou, no máximo, bienal para que se realize a avaliação do rendimento escolar, mediante a aplicação de instrumentos padronizados de: a) avaliação de letramento e numeramento de todos os estudantes do 2º ano do ensino fundamental; b) avaliação de competências, habilidades e conhecimentos em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas e Sociais de todos os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.

Determina que a validação dos resultados dependerá da participação de pelo menos 80% dos alunos de cada turma e em cada escola. Prevê também que esses resultados deverão ser considerados conjuntamente com

dados relativos ao perfil do corpo discente (em especial sua condição socioeconômica) e às condições de trabalho em cada escola (disponibilidade de pessoal, recursos materiais e financeiros).

O projeto dispõe que a elaboração de índice que sintetize os dados resultantes da avaliação e outros indicadores de rendimento escolar não poderá atribuir ponderação diferenciada aos seus componentes. Além disso, a existência de um índice-síntese não poderá substituir a publicação dos resultados das avaliações por escola, rede escolar e ente federado.

Também está inscrita a obrigatoriedade de desenvolvimento de informativos aos professores para que compreendam o significado dos resultados das avaliações, os êxitos e deficiências de seus alunos.

A proposição prevê ainda que as avaliações poderão ser aplicadas diretamente pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal no âmbito de seus respectivos sistemas de ensino e dos municípios. Esses sistemas locais de avaliação deverão ser compatíveis com o sistema nacional, em especial no que se refere a matrizes e escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Finalmente, está disposto que os resultados das avaliações deverão dar ensejo a atividades de formação continuada dos professores.

O primeiro projeto de lei apensado, de nº 1.915, de 2011, de autoria do Deputado Carlos Souza, tem objetivo semelhante ao principal, embora mais restrito. Estabelece que os resultados do processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica deverão ser expressos por índice de desenvolvimento escolar, em escala variando de zero a dez. Esse índice, para cada escola, deve conter um indicador de fluxo escolar (taxa de aprovação) e um indicador de desempenho (agregado das notas dos alunos nos exames de avaliação externa), este último expresso de acordo com os seguintes níveis de proficiência: baixo, intermediário, adequado e avançado.

Essa proposição também prevê a aplicação dos exames de avaliação externa pela União ou pelos estados e pelo Distrito Federal, de modo colaborativo, assegurada a compatibilidade sistêmica do processo nacional de avaliação.

Finalmente, dispõe que o índice de desenvolvimento escolar deve ser amplamente divulgado em meio eletrônico e, em cada escola, em local de fácil visibilidade para toda a comunidade escolar.

O segundo projeto de lei apensado, de nº 2.604, de 2011, de autoria do Deputado Thiago Peixoto, institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, a ser desenvolvido pela União em cooperação com os sistemas de ensino dos entes federados subnacionais. Esse sistema deve assegurar avaliação institucional, contemplando a análise global e integrada das dimensões das redes e das instituições de educação básica; o caráter público de seus procedimentos, dados e resultados; o respeito à identidade e à diversidade das instituições.

De acordo com a proposição, o SAEB deverá aferir, a cada dois anos, por meio de instrumentos padronizados, o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares da respectiva etapa da educação básica, promovendo: a avaliação do grau de letramento e de aprendizagem de todos os estudantes do 2º ano do ensino fundamental; a avaliação das competências, habilidades e conhecimentos em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas e Sociais de todos os estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.

A validação dos resultados da avaliação dependerá da participação de pelo menos 85% dos alunos de cada turma e cada escola. O Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM passa a ser o instrumento de avaliação relativa ao terceiro ano do ensino médio, tornando-se obrigatório para todos os concluintes dessa etapa da educação básica.

Os resultados dessas avaliações devem ser contextualizados em relação às características do corpo discente (em especial suas condições socioeconômicas), do corpo docente (em especial seu perfil de formação inicial e oportunidades de formação continuada) e das condições de trabalho em cada escola.

O projeto determina que a elaboração de índices que sintetizem os resultados das avaliações não poderá substituir a publicação contextualizada dos resultados de cada avaliação, por escola, unidade federada e em nível

nacional. Esses resultados devem ser publicados por meio de documentos que informem aos professores os êxitos e as deficiências do desempenho de seus alunos.

O terceiro projeto de lei apensado, de nº 3.066, de 2011, de autoria do Deputado Romero Rodrigues, propõe que o índice-síntese de cada escola, decorrente do processo nacional de avaliação do rendimento escolar na educação básica, calculado pelo órgão competente da União, seja divulgado pelo próprio estabelecimento de ensino, por meio de painel ou cartaz, em local de ampla visibilidade, na entrada do prédio escolar.

O quarto projeto de lei apensado, de nº 2.843, de 2015, de autoria do Deputado Giuseppe Vecci, pretende instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP, do Ministério da Educação. Além de definir as finalidades desse sistema e assegurar a sua abrangência, o caráter público de seus procedimentos e resultados e o respeito à identidade e diversidade das instituições escolares, a proposição determina que o SINAEB seja desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal. Caberá, porém, ao INEP estabelecer os parâmetros mínimos de qualidade de todo o processo avaliativo realizado por esses entes federados subnacionais, como parte da avaliação nacional censitária.

O SINAEB deverá produzir, a cada dois anos: indicadores de rendimento escolar, incluindo os resultados da aplicação de exames nacionais de avaliação, com a participação de pelo menos 80% dos alunos de cada ano escolar avaliado em cada escola, e outros dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; e indicadores de avaliação institucional, relativos a características do corpo discente, do corpo de profissionais da educação, relações entre a dimensão do corpo discente, do corpo técnico e do corpo docente, infraestrutura escolar, recursos pedagógicos disponíveis e processo de gestão, entre outras.

Esses indicadores deverão ser estimados por etapa, rede escolar, unidade da Federação e em nível nacional, com ampla divulgação. Os resultados individuais de cada aluno e de cada turma, porém, serão reservados para a respectiva escola e para o órgão gestor da rede de ensino. A existência

de índice que sintetize o conjunto de indicadores de avaliação não substitui a divulgação, em separado, de cada um deles.

Os exames nacionais de avaliação serão aplicados aos estudantes do 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. A avaliação institucional será também instruída por instrumento de autoavaliação para as escolas e para os professores.

As alterações na matriz de referência da avaliação só serão aplicadas nos exames nacionais após dois anos de sua adoção. O SINAEB deverá obedecer a calendário permanente de coleta e divulgação dos dados, prevista a disseminação de relatórios técnicos, sinopses e microdados em até 60 dias após a publicação dos resultados. Essa divulgação deverá conter a descrição da metodologia utilizada e a explicação do significado dos resultados a fim de possibilitar a melhoria dos processos pedagógicos escolares.

Finalmente, o projeto prevê que o SINAEB, no âmbito do INEP, contará com instância colegiada, com representação dos órgãos gestores da educação dos estados, do Distrito Federal e municípios, dos professores, dos estudantes e dos órgãos centrais de coordenação das políticas públicas educacionais e de participação em seu acompanhamento.

Esta Comissão é a única chamada a se pronunciar sobre o mérito das proposições. A seguir, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação fará a análise das iniciativas quanto à sua constitucionalidade e juridicidade, nos termos do art. 54 do Regimento Interno.

No âmbito desta Comissão de Educação, os projetos não receberam emendas no decurso do prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A matéria em exame é, sem dúvida, de muita relevância para as políticas públicas educacionais. Esse conjunto de proposições vem à apreciação da Comissão de Educação em decorrência de sua desapensação

do projeto de lei nº 7.420, de 2006. Tramitavam anteriormente no conjunto de projetos relativos à chamada Lei de Responsabilidade Educacional.

Seu tema, porém, é específico. Abordam a avaliação da educação básica, procurando estabelecer, para esse nível educacional, regulamentação similar à existente para a educação superior, na Lei nº 10.861, de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

A iniciativa é importante, pois pretende conferir estabilidade e regras mais definitivas para os atuais programas de avaliação do rendimento escolar conduzidos pelo Ministério da Educação, por meio do INEP.

Os projetos vão na mesma direção daquele de autoria desta Comissão de Educação, o projeto de lei nº 5.326, de 2016, que, apensado ao projeto de lei nº 3.419, de 2015, de autoria do Deputado Rogério Marinho, cria e regulamenta o Sistema Nacional de Estatísticas e Avaliação da Educação Básica – SINEAEB. Essas duas proposições estão em apreciação na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para a qual não foram distribuídos os projetos ora examinados neste Parecer.

Há, porém, pontos de diferença entre esses projetos e aqueles que tramitam na CFT. Esses pontos podem contribuir para a regulamentação mais precisa da matéria. Dada a sua relevância, faz sentido que esta Comissão também se pronuncie sobre as proposições que ainda permanecem em seu âmbito. Mais adiante, todas se encontrarão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na qual poderão ser reunidas para apreciação em conjunto e, subsequentemente, pelo Plenário da Casa, dado que uma delas é de autoria de Comissão.

O projeto de lei principal, de nº 1.747, de 2011, sugere oportunas normas gerais para o processo de avaliação do rendimento escolar na educação básica, inserindo-as no texto da lei de diretrizes e bases da educação nacional. Algumas dessas normas já estão contempladas na Lei nº 13.005, de 2014, a Lei do Plano Nacional de Educação – PNE, como a periodicidade bienal das avaliações; a participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames; a contextualização dos resultados de desempenho mediante a elaboração de outros indicadores relativos à escola, aos alunos e aos profissionais da educação; a colaboração entre os entes federados e a

compatibilidade entre sistemas locais e o sistema nacional de avaliação; a obrigatoriedade de divulgação de indicadores para cada dimensão avaliada, não obstante o cálculo de algum indicador-síntese (no presente, este é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB).

Parece, contudo, excessivo que os exames contemplem todas as grandes áreas curriculares. No País, eles se voltam apenas para a Língua Portuguesa e a Matemática. Em exames internacionais, como o PISA, da OECD, também há exames de Ciências (Físicas e Naturais). A avaliação nacional nesta última área, por sinal, está sinalizada na estratégia 7.7, do PNE, ao menos para os anos finais do ensino fundamental. Também não parece razoável que a avaliação no início do processo de escolarização se dê no 2º ano do ensino fundamental e não no 3º ano, sobre o qual hoje incide a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA. Três anos constituem um período mais amplo para que se consolidem os resultados dos primeiros anos do processo pedagógico dessa etapa da educação básica.

Se, por um lado, várias dessas propostas já se encontram na Lei do PNE, por outro lado permanece importante que o sistema nacional de avaliação da educação básica seja mais detalhadamente regulamentado.

O primeiro projeto de lei apensado, de nº 1.915, de 2011, aponta em direção similar, quando insere dispositivos no texto da LDB e enfatiza a colaboração entre os entes federados no processo de avaliação nacional do rendimento escolar. Parece, porém, entrar em detalhamento excessivo quanto trata da composição dos indicadores e as escalas de resultados da avaliação.

O segundo projeto de lei apensado, de nº 2.604, de 2011, contém muitos pontos comuns com o projeto principal. É, porém, mais abrangente, pois pretende instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em regime de colaboração entre os entes federados. Apresenta dispositivos sobre a contextualização dos indicadores; contempla todas as áreas curriculares para os estudantes dos anos finais do ensino fundamental; universaliza e torna obrigatório o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; eleva para 85% a exigência de participação dos estudantes nos exames; obriga a divulgação individualizada de indicadores, ainda que exista um índice-síntese; determina a disseminação de informações que possibilitem aos professores interpretar adequadamente os resultados de seus alunos. Do mesmo modo como

comentado no projeto principal, parece excessiva a ampliação das áreas curriculares avaliadas e a aplicação do exame aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, ao invés do 3º ano, como hoje é praticado. A elevação do índice de participação dos estudantes também não parece necessária.

O terceiro projeto de lei apensado, de nº 3.066, de 2011, pretende obrigar cada escola a divulgar, em painel ou cartaz, na entrada de seu prédio, o índice-síntese resultante do processo nacional de avaliação do rendimento escolar previsto na LDB. O espírito da proposição é meritório, pois está voltado para o princípio de ampla publicidade dos resultados da avaliação nacional. O formato, porém, parece inadequado. A mera exposição descontextualizada desse índice, sem a adequada compreensão de seu significado, pode levar a incompreensões indesejáveis sobre as condições em que se desenvolve o processo educacional em cada unidade escolar. Cabe acolher esse princípio da publicidade, mas não o meio concreto proposto.

O último projeto de lei apensado, de nº 2.843, de 2015, ainda mais detalhado, tem a mesma abrangência do segundo apensado, propondo a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. Os objetivos e finalidades são comuns aos hoje perseguidos pelo sistema em operação no Ministério da Educação e são consistentes com o que dispõe a Lei do PNE. Contém dispositivo sobre a cooperação entre os entes federados, atribuindo ao INEP a responsabilidade de definir parâmetros mínimos para garantir a qualidade dos sistemas locais de avaliação, em consonância com o sistema nacional. Mantém praticamente todas disposições do art. 11 da Lei do PNE e acrescenta processos de autoavaliação das escolas e dos professores. Determina ainda a existência de calendário permanente para a coleta e divulgação de resultados, com explicações que permitam a sua utilização para a melhoria dos processos pedagógicos. Ademais, estabelece que alterações na matriz de referência dos exames só poderão ser neles aplicadas decorrido o prazo de dois anos.

Dos diversos projetos de lei, adotando como proposição norteadora o último aqui analisado, é possível reunir, com proveito, dispositivos ou intenções relevantes para compor a regulamentação mais precisa da avaliação nacional da educação básica brasileira.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação dos projetos de lei nº 1.747, de 2011, nº 1.915, de 2011, nº 2.604, de 2011, nº 3.066, de 2011, e nº 2.843, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Sessões, em de agosto de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA

PRB-MG

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 1.747, DE 2011, Nº 1.915, de 2011, Nº 2.604, DE 2011, Nº 3.066, DE 2011, E Nº 2.843, DE 2015.

Estabelece normas gerais para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB, instituído pelo art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB, instituído pelo art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, tem o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das unidades escolares e redes de ensino de educação básica, em acordo com o disposto no art. 9º, VI, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. O planejamento e a gestão do SINAEB são de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP, nos termos do art. 1º, incisos I a V, da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, e em acordo com o que dispõe o § 4º do art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Art. 2º O SINAEB tem as seguintes finalidades:

I – avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação básica brasileira;

II – oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas educacionais e programas de apoio ajustados às necessidades diagnosticadas;

III – produzir informações sobre os fatores contextuais que influenciam o desempenho dos estudantes;

IV – proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos;

V – produzir informações sobre a proficiência dos estudantes, bem como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e das unidades escolares;

VI – manter a memória da evolução da educação básica brasileira, mediante a elaboração de séries históricas dos dados periodicamente coletados e dos indicadores calculados.

Art. 3º O SINAEB deverá assegurar:

I – a avaliação institucional que contemple a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das unidades escolares e das redes de ensino;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade das unidades escolares e das redes de ensino;

Art. 4º O SINAEB será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. O INEP estabelecerá os parâmetros mínimos de qualidade do processo de planejamento, aplicação, divulgação e uso dos resultados de avaliações realizadas pelos Estados e Municípios, para que possam ser utilizados como parte da aplicação nacional censitária, de forma a

garantir a qualidade, validade, fidedignidade e compatibilidade dos dados coletados.

Art. 5º O SINAEB produzirá no máximo a cada 2 (dois) anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, 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 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 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.

§ 2º Os exames nacionais a que se refere o inciso I do “caput” contemplarão, pelo menos, a Língua Portuguesa, a Matemática e as Ciências Físicas e Naturais, observada a base nacional comum curricular, e serão aplicados aos estudantes do 3º, 5º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.

§ 3º Para a avaliação institucional referida no inciso II do “caput” haverá a aplicação, entre outros, de instrumento de autoavaliação para as escolas e para os professores.

§ 4º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do “caput” não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 5º Haverá prazo mínimo de 2 (dois) anos entre a aprovação de nova matriz de referência de avaliação e a sua primeira aplicação nos exames nacionais referidos no § 2º.

§ 6º O SINAEB terá calendário permanente de coleta e divulgação de dados, garantindo-se a divulgação de relatórios técnicos, sinopses e microdados em até 60 (sessenta) dias após à dos resultados.

§ 7º A divulgação dos resultados da avaliação incluirá a descrição da metodologia utilizada e a explicação de seu significado de modo a permitir sua aplicação na melhoria dos processos pedagógicos escolares.

Art. 6º O censo escolar da educação básica será anualmente realizado, coletando especialmente dados sobre as unidades escolares, turmas, alunos, profissionais da educação, movimento e rendimento escolar.

Art. 7º A governança, coordenação e supervisão do SINAEB contarão com instância colegiada, no âmbito do INEP, nela assegurada a representação dos órgãos de gestão da educação estaduais, distrital e municipais, dos professores e dos estudantes, bem como de órgãos centrais de coordenação das políticas públicas e de participação em seu acompanhamento.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de agosto de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA

Relator