

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.114, DE 2009 (apenso o PL nº 1.088, de 2007)

Institui o Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica – Enameb.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Valtenir Pereira

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e de Cidadania, a proposição em epígrafe, de autoria do Senado Federal, tendo por escopo instituir o Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica – Enameb.

No Senado Federal, vale considerar as razões de aprovação da Relatora da matéria, a então Senadora Rosalba Ciarlini:

O PLS nº 403, de 2007, envolve matéria de natureza educacional, sujeitando-se, portanto à audiência da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) desta Casa, nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal.

No mais, parece-nos, se não incompreensível, no mínimo contraditório que um profissional acostumado, por dever de ofício, a avaliar não seja avaliado.

Ressalvada uma ou outra variação, o Enameb não constitui exatamente uma novidade. Em 2003, seguindo diretriz da Resolução do Conselho Nacional de Educação nº

01/2002, o Ministério da Educação (MEC) instituiu, pela Portaria nº 1.403, o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica, que tinha como um de seus eixos o Exame Nacional de Certificação de Professores (ENCP). Esse exame deveria promover parâmetros de formação e mérito profissionais (art. 1º, I), alcançando, desse modo, os docentes em exercício no cargo e os aspirantes à carreira do magistério vinculados a cursos de licenciatura (art. 2º).

Nos termos da norma em relevo, a participação no ENCP não seria obrigatória, com o que não se exigiria o certificado como condição para o exercício profissional. Ainda assim, a medida foi intensamente contestada pelos segmentos representativos da classe docente. Na ocasião, os professores avaliaram que o foco na certificação de competências, que poderiam ser manipuladas ao talante dos interesses do governo e do mercado, colocava o exame como instrumento de controle de viés técnico, pouco afeito às demandas por melhoria na formação inicial e continuada de um professorado que se pretende reflexivo e fomentador do pensamento crítico.

Em maio de 2004, o MEC revogou a Portaria 1.403/2003, instituindo, então, pela Portaria nº 1.179, o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, ora reforçado pela Lei nº 11.273, de 2006. Essa lei trata da concessão de bolsas de estudo e pesquisa a participantes de programas de formação de professores para esse nível de ensino. A nova política denota, de algum modo, a prioridade do governo federal ao esforço de superação dos déficits de formação verificados entre os docentes da educação básica.

A despeito da relevância dessa política do governo federal, remanesce a preocupação com a avaliação dos profissionais do magistério. Em primeiro lugar, porque a qualidade do ensino sob encargo desse segmento é essencial para a aprendizagem dos alunos. E essa é uma questão crítica em nosso País. Todos os exames de desempenho acadêmicos de que nossos alunos da educação básica participam reforçam tal preocupação.

Além desse aspecto, relembramos que na audiência pública realizada nesta Comissão, no último dia 16 de abril, precisamente com o fim de instruir o projeto, não se afastou o mérito das iniciativas de avaliação dos professores e de sua importância para a qualidade do ensino. Na verdade, ficou patente que os representantes dos segmentos de gestores e de professores defendem alguma avaliação, conquanto diverjam quanto ao formato.

Com efeito, entendemos que o projeto é oportuno. Da sua discussão no Congresso Nacional, e dos debates que se espera suscitar no conjunto da sociedade brasileira, pode advir uma solução ou um modelo que concilie expectativas e perspectivas de todos os segmentos e pólos envolvidos com a educação básica e que, adicionalmente, atenda às necessidades mais prementes de melhoria da qualidade do ensino. Tal evolução advirá da introdução de mecanismos que aprimorem a atuação dos professores da educação básica. Só por apresentar esse potencial, a proposição já mereceria, a nosso juízo, a aprovação do Senado Federal.

Ademais, o PLS nº 403, de 2007, dispõe adequadamente sobre a periodicidade da avaliação, mantendo a preocupação, a nosso ver pertinente, com a identificação das condições de trabalho e de formação dos professores (art. 5º), como possíveis fatores intervenientes nos resultados apresentados pelos docentes no exame. Não menos importante é a garantia do sigilo do desempenho individual dos docentes sob avaliação. Trata-se de medida imprescindível para coibir o uso indevido de tais informações, por exemplo, na elaboração de rankings característicos de políticas focadas em controle e, por isso mesmo, de caráter excludente.

Ressaltamos, entretanto, que o PLS apresenta inconsistências ou lacunas que ensejam aprimoramento. Para esse fim, aproveitamos parte das sugestões apresentadas pelos debatedores na mencionada audiência pública.

A restrição da aplicação do Enameb aos docentes do magistério público (art. 1º) não nos parece fazer muito sentido. Trata-se de equívoco que mitiga o caráter de pretensa norma geral, que a todos deve alcançar. Assim, apresentamos

emenda ao projeto, para estender o Enameb aos docentes do setor privado, que conta com a expressiva parcela de 10% das matrículas na educação básica. Como se sabe, nos termos da Constituição Federal, o ensino é livre à iniciativa privada (art. 209), devendo esta sujeitar-se ao cumprimento das normas gerais da educação nacional, à autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Paralelamente, o projeto é omissivo no que tange aos usos dos resultados do exame. Assim, servindo-nos do debate acumulado em torno da avaliação, apresentamos emenda para deixar a critério dos sistemas de ensino a possibilidade de utilizarem esses resultados como parte de programas de avaliação de desempenho para fins remuneratórios e de progressão na carreira docente, conforme regulamento específico. Tendo em conta essa possibilidade, impõe-se deixar claro, ainda, que a participação no Enameb, de interesse primordial do professor, deve ser voluntária, e a inscrição, gratuita, para facilitação do acesso ao exame.

No que concerne ao formato do Enameb, levantou-se a necessidade de adequação às diversas realidades do professorado no território nacional, uma vez que a avaliação nacional poderia ser embasada numa visão particularizada e servir a uma ou outra região, redundando em prejuízo para outras. Assim, oferecemos emenda saneadora ao projeto, mesmo sabendo que a lei deverá ser regulamentada para assegurar que uma parte do exame contemple a diversidade cultural brasileira e as diferenças regionais, sem prejuízo da apreensão do conhecimento que deve ser comum à totalidade dos docentes, independentemente da região em que vivam.

Por fim, nada há a evidenciar que quaisquer reparos sejam necessários, no que tange aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, encontrando-se o projeto, ainda, vazado em boa técnica legislativa.

Foi apensado o Projeto de Lei nº 1.088, de 2007, de autoria do então Deputado Gastão Vieira, com o mesmo objetivo da proposição principal, qual seja, o de fomentar os sistemas de avaliação da educação brasileira.

De acordo com o despacho do Presidente da Câmara, as Proposições foram remetidas para a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54 do Regimento Interno. Já o seu mérito foi apreciado pela Comissão de Educação, que houve por bem aprová-las com um Substitutivo.

A tramitação é conclusiva, pautada pelo art. 24, II, do referido Estatuto (RICD), razão pela qual foi aberto o prazo para o oferecimento de emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (art. 119, I), todavia, nenhuma emenda foi apresentada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No âmbito da constitucionalidade não há restrições à livre tramitação da matéria, vez que a competência é da União (art. 22, XXIV), cabendo ao Congresso Nacional, instância legítima, a apreciação de temas dessa envergadura (art. 48), tendo a iniciativa parlamentar das Proposições atendido a previsão constitucional (art. 61).

No que diz respeito à juridicidade, de igual modo temos que as Proposições não afrontam princípio estabelecido ou convencionado pelo nosso ordenamento jurídico.

A técnica legislativa das Proposições, inclusive do Substitutivo da Comissão de Educação, é adequada e pertinente.

Por fim, a despeito de não ser nossa competência regimental a análise do mérito, vale registrar, de qualquer modo, que as Proposições contribuem, de forma efetiva, para um diagnóstico da Educação Básica em nosso país, a partir da avaliação dos seus profissionais. Com isso, torna-se possível a elaboração de estratégias para a eliminação ou, pelo menos, a minoração dos problemas do setor. Enfim, a implementação das medidas aqui definidas constitui um passo fundamental para o planejamento das políticas públicas para a Educação Básica em nosso país.

Nestes termos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.114, de 2009, do

seu apenso, Projeto de Lei nº 1.088, de 2007, e do Substitutivo da Comissão de Educação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado VALTENIR PEREIRA
Relator