

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PROJETO DE LEI Nº 4.019, DE 2004

(apensados os projetos de lei nº 1.918, de 2003, nº 1.932, de 2003, nº 4.058, de 2004 e nº 5.303, de 2005)

Altera o § 4º do art. 87 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), acerca do nível de formação requerido para o exercício do magistério na Educação Básica

Autor: SENADO FEDERAL

Relatora: Deputada IARA BERNARDI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei nº 4.019, de 2004, oriundo do Senado Federal, onde tramitou sob o n.º 358, de 2003, propõe alteração do § 4º do art. 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, a LDB, nos seguintes termos:

“Art. 87.

§ 4º Somente poderão atuar na docência da educação básica, em todas as modalidades de ensino, os professores com a formação prevista no art. 62, devendo o Poder Público estimular a habilitação em nível superior para os docentes da educação infantil e das 4 (quatro) primeiras séries do ensino fundamental.

.....
”

Apensados à proposição principal, tramitam cinco projetos de lei. O primeiro deles, de nº 1.918, de 2003, de autoria do Senhor Deputado Carlos Abicalil, propõe nova redação ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 1996, a saber:



4D94BCC552

“Art. 62 . A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena.

Parágrafo único. Para o exercício do magistério na educação infantil, exigir-se-á, como formação mínima, aquela oferecida em nível médio, na modalidade Normal.”

O segundo projeto apensado, de nº 1.932, de 2003, de autoria do Senhor Deputado Carlos Nader, dispõe sobre a formação dos professores para a educação infantil em dois artigos:

“Art. 1º No integral cumprimento do art. 29 da Lei nº 9.394, de 1996, compete aos sistemas de ensino dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal dotar as classes de educação infantil de profissionais adequadamente capacitados.

Art. 2º São profissionais adequadamente capacitados os professores com, no mínimo, formação em curso normal de nível médio e aqueles capacitados em serviço, por programas especiais aprovados pelos conselhos dos respectivos sistemas.”

O terceiro projeto de lei apensado, de nº 4.058, de 2004, de autoria da Senhora Deputada Professora Raquel Teixeira, propõe alteração no texto do art. 62, a revogação do § 4º do art. 87 vigente e a inclusão de art. 87-A, no texto da Lei nº 9.394, de 1996, a LDB, com o seguinte teor:

“Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação.

.....
..

Art. 87-A. Até 2010, é admitida a formação em nível médio, na modalidade Normal, para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, ou equivalentes.

Parágrafo único. A partir do ano referido no caput deste artigo, não será mais admitido o ingresso em cursos de nível médio, na modalidade Normal.”



O último projeto apensado, de nº 5.303, de 2005, também originário do Senado Federal, pretende acrescentar § 7º ao art. 87 da LDB, tratando da habilitação em nível superior dos docentes da rede pública, com o seguinte texto:

“Art.87.....

..

§ 7º Aos docentes da rede pública que não tenham habilitação em nível superior, será assegurado o ingresso nos cursos de graduação de formação de professores da educação básica, de acordo com regulamentação do órgão da União responsável pela educação, que estabelecerá os critérios para a fixação do número de vagas e para os processos seletivos.”

Durante o prazo regimental, foi apresentada uma emenda ao projeto de lei nº 1.918, de 2003, com objetivo de distinguir os requisitos de formação para o magistério na pré-escola daqueles a serem exigidos dos educadores de creche. Para os primeiros propõe a admissão, em caráter excepcional, da formação em nível médio, na modalidade normal. Para os educadores de creche, remete a competência aos sistemas de ensino, assegurada a educação geral em nível médio.

Aos demais projetos de lei aqui examinados, não foram oferecidas emendas.

II - VOTO DA RELATORA

Todas as proposições em análise versam sobre a formação requerida para o exercício da docência ou, de forma mais ampla, do magistério na educação básica.

O art. 62 da Lei nº 9.394, de 1996, a lei de diretrizes e bases da educação nacional, dispõe sobre a formação dos docentes para atuar na educação básica, da seguinte forma:

“Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima



para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.”

A regra geral é clara. A formação superior é obrigatória para o ensino médio e para as séries finais do ensino fundamental. No caso da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, contudo, assume o caráter de formação possível e desejável, uma vez que o mínimo legal encontra-se estabelecido: a formação em nível médio, na modalidade normal.

O texto do § 4º do art. 87 da LDB, entretanto, ensejou polêmica quando à aplicação da regra assim estabelecida. Nesse dispositivo lê-se:

“Art.87.....

..

§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.”

Esse dispositivo recebeu variadas interpretações. É possível que a intenção original da inserção desse dispositivo fosse a de que, ao longo da década da educação, os novos professores já fossem titulados em nível superior ou a essa titulação fossem levados, em um esforço para elevar o perfil de qualificação formal do magistério na função docente. Outra interpretação foi a de que todos os docentes da educação básica, até o fim dessa década, deveriam estar habilitados em nível superior.

O debate sobre esse tema não foi sereno e gerou muita controvérsia nos diferentes sistemas de ensino. Às interpretações apresentadas, sempre foram contrapostos argumentos relativos ao direito adquirido ao exercício profissional daqueles habilitados em cursos de nível médio, na modalidade normal, regularmente reconhecidos pelo Poder Público; à imprecisão do § 4º do art. 87; e ao fato de que a disposição transitória não poderia se sobrepor à disposição permanente da lei, mas apenas especificar, limitar ou restringir a aplicação de alguma exceção em relação à regra geral.

Cinco anos depois, a aprovação, em lei, do Plano Nacional de Educação, em princípio teria encerrado a questão. De fato, no subitem 10.3,



relativo aos objetivos e metas para a formação dos professores e valorização do magistério, lê-se:

“17. Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos.

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.”

O Plano Nacional de Educação, portanto, estabeleceu uma referência legal clara: a formação mínima para a docência na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental é mesmo a de nível médio na modalidade normal, sem nenhum prazo para que ela deixe de sê-lo. Isto se comprova quando admite que, em dez anos, 30% dos docentes da educação básica poderão ainda apresentar esse nível de formação. E eles só poderão estar atuando nas etapas mencionadas.

A continuidade das discussões, contudo, levou a pronunciamentos da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, dos quais se destacam dois. O primeiro é o Parecer nº 1, de 19 de fevereiro de 2003, cuja conclusão é a seguinte:

“Os portadores de diploma de nível médio, bem como os que vieram a obtê-lo sob a égide da Lei nº 9394/96, têm direito assegurado (e até o fim de suas vidas) ao exercício profissional do Magistério nas turmas de Educação Infantil ou nas séries iniciais do Ensino Fundamental, conforme a sua habilitação. A formação dos professores para a Educação Básica, em nível superior, é desejável ainda que admita-se, para a Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, a formação em nível médio”.

O segundo pronunciamento desse colegiado encontra-se na Resolução nº 1, de 20 de agosto de 2003, da Câmara de Educação Básica,



4D94BCC552

cujo primeiro dispositivo é o seguinte:

“Art. 1º Os sistemas de ensino, de acordo com o quadro legal de referência, devem respeitar em todos os atos praticados, os direitos adquiridos e as prerrogativas profissionais conferidas por credenciais válidas para o magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, de acordo com o disposto no art. 62 da Lei 9394/96.”

Sob o ponto de vista do entendimento da regra e de sua correta aplicação, parece não haver mais dúvidas. Faz todo sentido, porém, examinar as proposições com relação ao que se pretende, para o futuro, como perfil adequado para os docentes da educação básica brasileira, desde a educação infantil até o ensino médio, em todas as modalidades.

A proposição principal reafirma o que já está previsto na LDB, acrescentando apenas uma determinação que não é exatamente controlável, tratando do estímulo à formação em nível superior dos docentes da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental. Embora a intenção louvável, tal como redigida permanece exatamente apenas no domínio da intenção. Tem o mérito de retirar da lei a ambigüidade da atual redação do dispositivo que pretende alterar.

O projeto de lei nº 1.918, de 2003, reafirma a exigência da formação em nível superior, admitindo, a de nível médio, na modalidade normal, apenas para o exercício do magistério na educação infantil.

O projeto de lei nº 1.932, de 2003, não propõe alteração no perfil de formação exigido, voltando-se para a oferta de programas de qualificação do magistério da educação infantil, a fim de que seja atendida a formação mínima já estabelecida. Admite, porém, outros programas especiais de formação, autorizados pelos conselhos dos sistemas de ensino, o que pode constituir abertura indesejável, neste já complexo quadro da formação do magistério. Tais programas especiais, de certo modo, lembram a “formação por treinamento em serviço”, mencionada na atual redação do art. 87 da LDB, que jamais recebeu definição precisa e que melhor será retirar do texto legal.

O projeto de lei nº 4.058, de 2004, propõe que se admita



4D94BCC552

apenas a formação em nível superior, estabelecendo, porém, um prazo, até 2010, para a existência da formação em nível médio na modalidade normal. A partir desse mesmo ano, passa a ser vedado o ingresso de novos alunos nos cursos que oferecem tal formação.

Finalmente, o projeto de lei nº 5.303, de 2005, pretende assegurar o acesso à formação superior aos professores da rede pública. Propõe, porém, poderes para a União determinar o acesso a instituições que são constitucionalmente autônomas, como as universidades. Também desconsidera a autonomia das instituições estaduais e municipais, que submetem-se às regras dos respectivos sistemas de ensino. Se a proposta de dar acesso à formação é positiva, alguns ajustes são necessários, a fim de tornar a iniciativa compatível com o quadro legal mais amplo que rege a estrutura e o funcionamento da educação nacional.

Para resumir, há um ponto comum que deve ser ressaltado. Com algumas variações, todos os projetos, à exceção do de nº 1.932, de 2003, sinalizam na direção da elevação das exigências de formação, com a eliminação da formação em nível médio, na modalidade normal, ora para todos os docentes da educação básica, ora excepcionalizando aqueles atuantes na educação infantil. Por outro lado, embora abordando a questão de diferentes formas, há uma clara percepção de que essa alteração nas exigências deve decorrer de um processo, mais claramente delimitado no projeto de lei nº 4.084, de 2004.

A consulta aos últimos dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) do Ministério da Educação permite compor a tabela que se segue, apresentando o perfil dos ocupantes das funções docentes, por nível de formação e etapa ou modalidade de exercício, no ano de 2003:



(em percentagem)

Formação Nível/etapa de Atuação	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Creche	11	71	18
Pré-Escola	3	66	31
E.F. Reg. (1ª a 4ª séries)	2	63	35
E. F. Reg. (5ª a 8ª séries)	0*	23	77
Ensino Médio	0	10	90
EJA (1ª a 4ª séries)	3	74	23
EJA (5ª a 8ª séries)	0	26	74
EJA (Ensino Médio)	0	8	92

Fonte: MEC/INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica, 2003

(*) A presença do “zero” sinaliza a existência de um percentual residual, que tende a desaparecer e que foi diluído, nesta tabela, no arredondamento dos percentuais das duas outras categorias.

Os dados apresentados informam que a titulação formal dos ocupantes das funções docentes nas creches era, em 2003, majoritariamente em nível médio, com ainda um significativo contingente em nível de ensino fundamental. Na pré-escola e nas séries iniciais do ensino fundamental, a proporção das funções docentes ocupadas por professores com formação de nível médio situa-se em torno de dois terços do total. Para esses segmentos da educação básica, o esforço de promover a formação em nível superior dos professores demandará tempo, provavelmente para além do ano de 2010, que é o sugerido pelo projeto de lei nº 4.084, de 2004. Já para os ocupantes das funções docentes nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, os percentuais relativos a titulados em nível médio sugerem a possível e rápida correção dessa distorção, que evidencia a presença de leigos em atuação nessas etapas da educação básica.

Como conclusão, parece adequado estabelecer, de modo inequívoco, como regra geral, a formação mínima em nível superior para o exercício da docência em todas as etapas da educação básica, a partir do ensino fundamental, estabelecendo, porém, um prazo para que se encerre a formação em nível médio, na modalidade normal, para as séries iniciais desse nível de ensino, conforme admitido pela legislação atualmente em vigor. Com respeito à educação infantil, embora desejável uma qualificação cada vez maior de seus



profissionais, tendo em vista as suas especificidades, abrangendo a creche e a pré-escola, bem como as necessidades de profissionais para sua ampla expansão, previsível em futuro próximo, parece conveniente manter, como formação mínima, a de nível médio, na modalidade normal.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação dos projetos de lei nº 4.019, de 2004, nº 1.918, de 2003, nº 4.058, de 2004 e nº 5.303, de 2005, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição do projeto de lei nº 1.932, de 2003, e da emenda apresentada ao projeto de lei nº 1.918, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputada IARA BERNARDI
Relatora

2005_10395_lara Bernardi_038



4D94BCC552

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.019, DE 2004

Altera o art. 62 e o § 4º do art. 87 e acrescenta o art. 87-A à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “fixa diretrizes e bases da educação nacional”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“ Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena.

Parágrafo único. Para o exercício do magistério na educação infantil, exigir-se-á, como formação mínima, aquela oferecida em nível médio, na modalidade normal.(NR)

.....
..

Art.87.....
..

§ 4º A União manterá diretamente programa próprio e oferecerá apoio técnico e financeiro aos programas dos sistemas de ensino dos



4D94BCC552

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados à habilitação em nível superior do magistério da educação básica.(NR)

Art. 87-A A partir do ano de 2012, o ingresso de novos alunos nos cursos de nível médio, na modalidade normal, dar-se-á exclusivamente para a formação voltada para o exercício do magistério na educação infantil.

§ 1º A partir do ano referido no “caput”, a formação em nível médio, na modalidade normal, para o exercício do magistério nos quatro anos iniciais do ensino fundamental, será oferecida unicamente de forma a assegurar a conclusão dessa formação aos estudantes regularmente matriculados até 31 de dezembro do ano anterior.

§ 2º São ressalvados, a qualquer tempo, os direitos ao exercício profissional de todos os que obtiveram a formação em nível médio, na modalidade normal, enquanto legalmente reconhecida para habilitação ao magistério nos quatro anos iniciais do ensino fundamental..

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputada IARA BERNARDI
Relatora



4D94BCC552