

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO CULTURA

PROJETO DE LEI N.º 1088, DE 2.007

Altera a Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1.996, para instituir o exame nacional de certificação como pré-requisito para o exercício do magistério na educação básica e dá outras providências.

Autor: Deputado Gastão Vieira
Relator: Deputado Paulo Renato

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CARLOS ABICALIL

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1.996, para instituir o exame nacional de certificação como pré-requisito para o exercício do magistério na educação básica e dá outras providências.

II – VOTO EM SEPARADO

O nobre Deputado Gastão Vieira tem se destacado, entre nossos pares, nesta Comissão de Educação, pela atenção e profundidade com que tem tratado o importante tema da qualidade da educação. Dando consequência às suas justas preocupações e compromisso com o tema da qualidade na educação, o nobre Deputado apresentou o PL 1088/07 para apreciação nesta Comissão.

É reconhecendo o mérito da proposição apresentada e os mais nobres propósitos na sua intenção ao apresentá-la que expressamos considerações sobre o projeto em questão, como, também, sugestões de mudança na forma de enfrentar o problema.

A baixa qualidade da educação brasileira não é novidade para ninguém. As avaliações realizadas através do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica - demonstram que há um longo caminho a percorrer para alcançar-se um patamar adequado de qualidade na educação no País.

Os problemas da educação brasileira são diversos e não se resumem à formação docente, embora essa seja uma questão fundamental a ser considerada.

Além das condições salariais que em alguma medida será atenuada com a aprovação, por esta Casa, do Piso Salarial Profissional Nacional, estão presentes também, as condições de trabalho, os problemas de gestão, seja da escola, seja na gestão dos sistemas, a dificuldade de chegar às salas de aula qualquer nova proposta metodológica, a inexistência de professores em tempo integral, lecionando em um estabelecimento, com tempo para atendimento de alunos, preparo de aulas, debate com seus pares das questões pedagógicas, enfim, participação intensa e integral na vida da escola. Os professores de uma mesma escola quase não se encontram, não conversam. Não são dadas as condições de trabalho para o protagonismo docente.

Transformar a qualidade da educação pressupõe tomar como foco a consideração dos processos através dos quais o estudante com suas potencialidades, dificuldades e necessidades seja favorecido no seu crescimento cognitivo e intelectual.

Para isso, a escola deve ser um espaço de produção, organização e difusão de cultura e onde se realize o domínio de habilidades no campo das linguagens, da matemática, das várias ciências. Deve ser o espaço de acesso aos esportes e ao lazer, ao exercício de direitos e à superação da violência como forma de resolução de conflitos. A escola deve também avançar nas políticas de inclusão que atendam às questões étnicas e raciais, como também à acessibilidade para estudantes deficientes e que têm necessidades educacionais especiais.

Para tanto, é imprescindível a valorização e a qualificação do trabalho dos profissionais da educação.

A partir da criação do IDEB (Índice de desenvolvimento da educação básica), calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

Os dados divulgados referem-se à radiografia tirada em 2005. O IDEB calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada de 6,0 dos países desenvolvidos, que passa a ser a meta nacional para 2022. O desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada. O que mais impressiona, contudo, é a enorme dispersão do IDEB entre escolas e redes. Foram encontrados, nas redes, índices de 1,0 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5. Tornou-se evidente, uma vez mais, a imperiosa necessidade de promover o enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social.

Em cada Estado, é forte a correlação entre o IDEB das redes municipais e o IDEB da rede estadual em cada município, o que exige atenção e ação articulada às redes no seu conjunto. Vale notar, contudo, que a forte correlação observada não elide o fato de que, na maioria dos casos, o IDEB da rede estadual em cada município é superior ao IDEB da rede municipal. Isso

sugere que o processo generalizado de municipalização das matrículas não foi acompanhado dos cuidados pedagógicos devidos.

Os dados divulgados deixam claro que o problema da qualidade só será resolvido se também for enfrentado o problema da eqüidade. E, da análise dos dados relativos às transferências voluntárias da União, percebe-se que os municípios que mais necessitam do apoio técnico e financeiro, foram aqueles que, até hoje, menos recursos receberam.

O IDEB tem permitido identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios objetivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. O escopo é atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional. Isso exigirá do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados.

Em vez de aguardar as respostas às suas resoluções, selecionando os “melhores” projetos apresentados, muitas vezes elaborados por consultorias contratadas, trata-se de ir ao encontro de quem mais precisa, construindo o regime de cooperação na prática. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros, sem centralismos verticais, monocráticos e autoritários.

Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender de todos os brasileiros.

Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas.

O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações e Metas do Plano de Desenvolvimento da Educação no Compromisso Todos pela Educação.

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc. Tais diretrizes foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local.

O Plano de Metas, por sua vez, agrupa ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar,

A reprodução que fizemos acima de parte do texto do Programa de Desenvolvimento da Educação demonstra a complexidade relativa à qualidade da educação, como também das políticas para sua superação.

No que tange à política de qualificação da formação docente, um passo importante foi dado com a expansão da CAPES para sua atuação também na Educação Básica. (Lei 11.502, de 12 de julho de 2.007)

Entre as competências do Conselho Técnico Científico da Educação Básica, destacamos os seguintes:

- assistir à Diretoria-Executiva na elaboração das políticas e diretrizes específicas de atuação da CAPES no tocante à formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica e a construção de um sistema nacional de formação de professores;
- discutir diretrizes de longo prazo para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica em serviço;
- fixar parâmetros para avaliação da demanda por profissionais do magistério da educação básica, inclusive para subsidiar a instalação de pólos municipais de apoio presencial;
- acompanhar a avaliação dos cursos de pedagogia, licenciatura e normal superior nos processos de avaliação conduzidos pelo INEP;
- manifestar-se nos processos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos de pedagogia, licenciatura e normal superior, previamente à decisão da Secretaria competente;
- colaborar na elaboração de propostas, relativas à formação inicial e continuada de profissionais de magistério da educação básica, para subsidiar o Plano Nacional de Educação;
- opinar sobre a programação anual da CAPES, na área específica da Educação Básica;
- opinar sobre critérios e procedimentos para fomento a estudos e pesquisas relativos à orientação e conteúdo curriculares dos cursos de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica;
- estabelecer parâmetros mediante os quais serão avaliados os programas de fomento e os cursos que receberem recursos financeiros da CAPES;

- propor a realização de estudos e programas para o aprimoramento das atividades da CAPES na sua área de atuação;

Assim, a política de formação dos educadores tornou-se objeto de atenção especial da União.

Para isso foram ampliadas as funções da CAPES para assumir ações voltadas para a Educação Básica, como também, para articular o Sistema Universidade Aberta do Brasil, onde se incluem os programas de formação existentes e novos programas, inclusive em nível regional por meio de pólos locais. (Lei 11.502 de 12 de julho de 2.007)

Cabe lembrar, também do SINAES, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior já em pleno funcionamento que avalia os alunos no início e no final de curso através do ENADE - Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes e é aplicado aos alunos de todos os cursos de graduação ao final do primeiro e do último ano de curso. As próximas avaliações serão dos cursos de formação de professores. (Lei 10.861, de 14 de abril de 2.004)

Conhecer melhor as condições de formação docente será um passo fundamental para a melhoria da qualidade no ensino superior, como seu reflexo na educação básica. Permitirá conhecer, em detalhes, as deficiências existentes e propor medidas para sua superação.

Propor hoje uma certificação nacional para o exercício da docência é desconhecer a complexidade dos fatores que interferem na qualidade da educação e resumi-los à formação docente. É, também, mesmo sabendo que, de um modo geral, as deficiências existem, submeter os professores a mais uma avaliação, cuja consequência não será a sua superação.

Cabe lembrar, também, que a certificação, como a define o Conselho Nacional de Educação "é a avaliação de competências para fins de aproveitamento e prosseguimento de estudos e é resolvida pelas próprias escolas, nos termos de seus regimentos e à luz de sua proposta pedagógica e do perfil profissional de conclusão previsto no plano de curso da habilitação profissional oferecida". Não cabe o termo para o ensino superior, cuja "certificação" é o próprio diploma

A avaliação deve ser um processo permanente e é nessa direção que caminha a política de formação. A fixação de Diretrizes Nacionais de Carreira é um aspecto decisivo para a profissionalização docente. É a mudança dos padrões do trabalho pedagógico nas escolas. É preciso dar novo significado à docência de maneira que a jornada do professor compreenda, além das atividades de sala de aula, o tempo para a investigação e trabalho coletivo na escola. A nova distribuição da jornada deve estar associada à progressiva ampliação da jornada dos alunos em atividades educativas.

A avaliação do trabalho do professor é fundamental para que a perspectiva da qualidade social seja alcançada, assim como a avaliação dos alunos, da escola e dos sistemas.

A avaliação deve constituir-se em instrumento de aperfeiçoamento do trabalho coletivo. A avaliação do trabalho do professor deve integrar um processo de avaliação mais amplo que, situado e demarcado no tempo, compreenda a avaliação dos alunos e dos sistemas educacionais de maneira a permitir o aperfeiçoamento das políticas educacionais e os planos municipais e estaduais de educação.

A complexidade da questão da qualidade na educação não permite soluções simplistas e nem expectativas de curto prazo. Trata-se de um processo amplo e já iniciado, conforme a descrição das medidas em andamento, algumas das quais destacamos anteriormente, e que têm a perspectiva ousada de atingir seus objetivos em 2.022.

É interessante lembrar que o *National Board for Professional Teaching Standards*, citado no relatório do ilustre relator Deputado Paulo Renato, não é obrigatório. Portanto não é exigência para o exercício do magistério. Além disso, “certificou” em 21 anos, de 1.987 até hoje, apenas 64.000 professores, conforme se pode verificar na respectiva página na rede mundial de computadores, em meio à enormidade do sistema educacional estadunidense.

Medidas pontuais e isoladas nada resolvem. Somente as medidas para a melhoria da qualidade da educação em todos os níveis, tomadas em toda sua complexidade, poderão alterar o quadro hoje existente.

Além disso, qualquer professor passa por exame vestibular, cumpre etapas formativas em estabelecimentos credenciados, em cursos autorizados e reconhecidos sob a supervisão do poder público, com estágios supervisionados obrigatórios, passa por concurso público de provas e títulos e é submetido ao estágio probatório para efeito de efetivação no cargo, com avaliações de desempenho periódicas para efeitos de progressão na carreira. (Art. 37, inciso II e art. 41, § 4º da C.F. e art. 67, inciso IV da Lei 9394/96))

Alegar-se, como se alegou nos debates desta Comissão, que a graduação é uma ficção, que o concurso público é uma ficção, que o estágio probatório é uma ficção, que a avaliação periódica de desempenho é uma ficção, nos conduz a perguntar: para que criar outra ficção diante de uma autoridade pública tão incompetente?

Hoje, onde, setorialmente, vem sendo praticada a certificação, o que se verifica é a gestação de um mercado de cursinhos preparatórios, de agências certificadoras, de novos cartórios de registro, e de nova demanda para absorver recursos do fundo público.

Quando da aprovação da ampliação da CAPES voltada para a educação básica levantou-se, no Plenário da Câmara, que se votaria contrariamente à matéria porque a proposta objetivava tornar a CAPES, ela própria, instrumento direto de formação docente, com viés ideológico, autoritário e centralizador muito forte, para termos um modelo único de formação em desrespeito à federação e às diferenças regionais.

A prática, assim como o texto da proposição já deixava muito claro, demonstrou ser tal afirmação absolutamente falsa, desprovida da consideração do conjunto de ações articuladas em âmbito nacional, regional e local, como já relatamos anteriormente neste voto.

Desprezar a formação inicial e os concursos públicos e estabelecer um exame nacional significam o desprezo pelas instituições formadoras e pela administração pública. É evidente que as instituições podem e devem ser constantemente avaliadas e aperfeiçoadas e é o caminho que foi tomado a partir da aprovação do SINAES, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, pelo Congresso Nacional. O avanço dos processos de gestão democrática e de controle social da administração pública tem alterado substancialmente o nível de responsabilização dos gestores.

Uma solução possível poderia ser uma mudança na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 que institui o SINAES, tornando a segunda avaliação do ENADE de fim de curso, nos cursos de licenciatura, obrigatória para todos os alunos e sua aprovação condição *sine qua non* para a obtenção do respectivo diploma. Nos casos de insuficiência, restaria uma questão imperativa: sobre qual agente recairia a sanção? A instituição formadora, a autoridade pública, ou o estudante em formação?

Além da avaliação dos futuros docentes, estariam sendo avaliadas as respectivas instituições formadoras, tornando a preocupação com a qualidade da educação básica também vinculada ao ensino superior, dando credibilidade e respeitabilidade aos diplomas conferidos.

Como o processo de avaliação do ensino superior mal completou três anos, é evidente que as condições de qualidade nos cursos de formação docente ainda não sofreram mudanças suficientes. Aplicar um exame após a diplomação é obter resultados semelhantes ao concurso público realizado, recentemente, em Pernambuco que reprovou cerca de 80% dos candidatos.

Aplicar a avaliação do ENADE, da forma que sugerimos aqui conduz as instituições formadoras e as autoridades públicas a assumirem suas responsabilidades com seus próprios licenciandos e com a qualidade da educação brasileira, no que diz respeito à formação inicial dos professores.

Em função dos argumentos expostos, voto pela aprovação do projeto de lei 1088, de 2007, de autoria do nobre Deputado Gastão Vieira, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de maio de 2008

Carlos Abicalil
Deputado Federal PT/MT

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PROJETO DE LEI 1088 DE 2007 (Do Sr. Gastão Vieira)

SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO CARLOS ABICALIL

Altera o art. 5º, da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, para tornar obrigatória a participação de todos os alunos dos cursos de licenciatura na avaliação de último ano do ENADE, condicionada a obtenção de pelo menos 50% de acertos para a conclusão do respectivo curso e o recebimento do diploma correspondente

Art. 1º - Esta lei altera o art. 5º, da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, para tornar obrigatória a participação de todos os alunos dos cursos de licenciatura na avaliação de último ano do ENADE, condicionada a obtenção de pelo menos 50% de acertos para a conclusão do respectivo curso e o recebimento do diploma correspondente.

Art. 2º - O art. 5º da Lei 10.861, de 14 de abril de 2.004 passa a vigorar com a inclusão de novo parágrafo, com a seguinte redação:

"Art. 5º -

.....
.....
.....
.....

..
§ 12. É obrigatória a participação de todos os alunos dos cursos de licenciatura na avaliação de último ano do ENADE sendo necessária a obtenção de pelo menos 50% de acertos para a conclusão do respectivo curso e o recebimento do diploma correspondente".

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor 180 dias após sua publicação.

Sala da Comissão, em de maio de 2008

Carlos Abicalil
Deputado Federal PT/MT