

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 280, de 2009, do Presidente da República, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação de docentes para atuar na educação básica, e dá outras providências, e o Projeto de Lei do Senado nº 54, de 2007, do Senador Cristovam Buarque, a ele apensado.

RELATORA: Senadora FÁTIMA CLEIDE

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 280, de 2009, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), para dispor, entre outras providências, sobre a formação de docentes para atuar na educação básica. O projeto iniciou sua tramitação nesta Casa nos termos do art. 64, § 1º da Carta, mas o regime de urgência constitucional foi cancelado em 24 de março de 2010, por força da Mensagem nº 85, da Presidência da República.

O PLC teve origem em projeto do Poder Executivo, cujo intuito era alterar o art. 62 da LDB no sentido de restringir a validade do curso Normal de nível médio ao exercício do magistério na educação infantil e prever nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a critério do Ministério da Educação (MEC), como condição para o ingresso de estudantes em cursos superiores de formação de docentes.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi submetido a debates de que resultaram várias modificações no texto original, consubstanciadas no PLC nº 280, de 2009, que se resume a seguir.

Ao art. 3º da LDB, que enumera os princípios com base nos quais será ministrado o ensino no Brasil, se acresce um décimo segundo, qual seja, o da “consideração com a diversidade étnico-racial” da população.

No art. 4º, que trata dos deveres do Estado com a educação, o inciso III tem a expressão “educandos com necessidades especiais” substituída por “educandos com deficiência” e o inciso IV, que garantia atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade, passa a vigor com a redação: “educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade”.

A modificação do art. 4º, IV, da LDB visa adequar a lei à redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, ao art. 208, IV, da Constituição. Essa mudança é feita também no art. 29, de modo a explicitar que a educação infantil se destina às crianças de até cinco anos de idade. Idêntica adaptação do texto da LDB ao novo dispositivo constitucional se repete no inciso II do art. 30, ao delimitar a idade das crianças nas pré-escolas.

Nos arts. 58, 59 e 60, em coerência com a mudança de nomenclatura adotada para os estudantes da educação especial, já feita no art. 4º, III, troca-se a expressão “com necessidades especiais” por “com deficiência”.

O art. 62, objeto da mensagem do Poder Executivo, passou a ser redigido de modo que a formação de docentes para atuar na educação básica se faça somente em nível superior, em licenciatura de graduação plena, sem menção ao curso médio, da modalidade Normal, que se admitia como formação mínima para os professores atuarem na educação infantil, segundo o projeto original, e nas quatro séries iniciais do ensino fundamental, conforme dispõe a LDB desde 1996.

Novo parágrafo no mesmo artigo contempla a contratação de professores, seja para a educação infantil, seja para as quatro séries iniciais do ensino fundamental, com formação mínima de nível médio “onde comprovadamente não existirem formados em nível superior”.

No prazo regimental, foram apresentadas duas emendas ao PLC nº 280, de 2009, de minha autoria e do Senador Cristovam Buarque, ambas posteriormente retiradas pelos autores.

Em 24 de março de 2010, foi aprovado requerimento da Senadora Ideli Salvatti para o apensamento à proposição do Projeto de Lei do Senado nº 54, de 2007, do Senador Cristovam Buarque, que também visa alterar a LDB para ajustar a idade de atendimento na educação infantil e garantir o recenseamento escolar de crianças até cinco anos para atendimento nessa etapa da educação básica.

Em 16 de junho o Senador Flávio Arns apresentou duas emendas ao PLS 54, de 2009. A primeira, no inciso I do § 3º do artigo 87 da Lei 9.394, de 1996, para explicitar que, além de ser dever dos municípios matricular os educandos até cinco anos de idade na educação infantil, deveriam os mesmo matriculá-los, a partir dessa idade no ensino fundamental. A segunda, referente ao § 2º do mesmo artigo, incluía que o recenseamento deveria ser feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De volta à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, onde coube a mim relatar a matéria, os projetos foram debatidos em audiência pública, realizada em 12 de maio de 2010, por força da aprovação de requerimento da Senadora Ideli Salvatti.

Após a apreciação deste colegiado, os projetos deverão ser analisados em Plenário.

II – ANÁLISE

Como registrado no relatório, o PLC nº 280, de 2009, trata originalmente da formação de professores para a educação básica. Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, incorpora um novo princípio educativo no art. 3º da LDB, dispositivo sobre a idade limite entre a educação infantil e o ensino fundamental, bem como a substituição do termo “portadores de necessidades especiais” por “educandos com deficiência”. Considero as duas primeiras modificações da LDB como contribuições preciosas e pertinentes da Câmara dos Deputados às diretrizes e bases da educação em nosso País.

Já a expressão “educandos com deficiência” não descreve com precisão a abrangência da educação especial.

Preocupou-me, mais ainda, o texto que trata diretamente da formação de docentes para atuarem na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, por duas razões.

Em primeiro lugar, pela ruptura de uma longa tradição no País, representada pelo curso Normal de nível médio, responsável desde 1834 pela habilitação pedagógica e legal das antes chamadas “professoras primárias” e mais recentemente dedicado ao momento inicial do itinerário formativo não somente delas como da maioria dos docentes de toda a educação básica. Não me parece – e foi também a opinião majoritária dos que participaram da Conferência Nacional de Educação (CONAE) – que a sociedade brasileira esteja em condições de prescindir do curso Normal para a formação inicial dos professores, uma vez que é na idade da oferta do nível médio (de quinze anos em diante) que a maioria dos que são sensíveis ao trabalho docente junto a crianças está disponível para estudar e ser supervisionada em práticas pedagógicas nas escolas públicas. Além disso, é no nível médio que o Poder Público, estadual e federal, tem compromisso histórico de atuação. O que me parece mais importante é assegurar a formação inicial e a formação continuada de qualidade, de maneira que a todos se assegure, no início ou no exercício da profissão, a habilitação em nível superior.

Em segundo lugar, ao levamos em consideração duas grandes e recentes conquistas da educação brasileira: o piso salarial dos profissionais do magistério – referenciado aos professores com formação de nível médio, na modalidade Normal (art. 2º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008) – e a inclusão dos trabalhadores em educação não-docentes entre os “profissionais da educação”, por força da Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. É urgente, pois, que a LDB resguarde o piso salarial dos profissionais do magistério e fixe as diretrizes de formação inicial e continuada para os trabalhadores a que se refere o inciso III do art. 61, que somam mais de um milhão, somente nas redes públicas da educação básica.

Daí a necessidade de oferecermos ao PLC nº 280, de 2009, uma emenda substitutiva.

A tramitação do PLC nº 280, de 2009, deu ensejo, também, à instauração de um rico diálogo com as autoridades educacionais e a sociedade civil no sentido de introduzir na LDB alguns dispositivos reclamados pelos objetivos de universalização da educação básica e da qualificação de sua oferta pública.

Um primeiro conjunto se refere às adaptações da LDB às Emendas Constitucionais nº 53, de 2006, e nº 59, de 2009. Trata-se das mudanças propostas para os arts. 4º e 5º do projeto, substituindo “ensino fundamental” por “educação básica”, ampliando a obrigatoriedade do ensino e incluindo, como no art. 26, a etapa da educação infantil na base curricular comum.

O segundo dispositivo é a definição de uma data nacional de ingresso das crianças, tanto na pré-escola – tornada obrigatória pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 – quanto no ensino fundamental. Ouvido o MEC, os gestores estaduais e municipais e a sociedade civil, optamos por que se matriculem nestas respectivas etapas as crianças que, no início do ano letivo, tenham completado ou venham completar quatro ou seis anos em 31 de março. Essa data coincide com a escolhida pelo Conselho Nacional de Educação em suas resoluções, que encontra algumas resistências, que não poderão perdurar diante de dispositivo da LDB.

Outros dispositivos, sugeridos pelo MEC, que julgamos necessário incluir como políticas de Estado, são:

a) a conveniência de se exigir avaliação anterior qualificada – nota mínima no Enem – para os candidatos aos cursos superiores de formação docente;

b) a importância de ações da União que reforcem a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública, por meio de bolsas de iniciação à docência para estudantes de licenciaturas de instituições superiores; e

c) a assistência técnica da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação.

Como forma de incentivar a formação dos professores em nível superior, é incluído no substitutivo um dispositivo segundo o qual – pressupostas as condições de formação continuada em nível superior para quantos assumam a docência em redes públicas – haverá um prazo de seis anos para a conclusão de curso de licenciatura de graduação plena. Descumprido este prazo, o docente estará inabilitado para a continuidade do exercício do magistério nos anos iniciais do ensino fundamental.

Em razão de algumas das mudanças acima referidas, foi necessário revogar o inciso X do art. 4º e alguns dispositivos do art. 87, conforme se registra na emenda substitutiva.

No § 1º do art. 5º, incluiu-se o Distrito Federal como ente obrigado a censurar suas crianças, adolescentes, jovens e adultos com direito à educação escolar.

Finalmente, o PLS nº 54, de 2007, de autoria do Senador Cristovam Buarque, tem os seus dispositivos, destinados a adaptar a LDB à Emenda Constitucional nº 53, de 2006, recepcionados pelo texto da emenda substitutiva, com os detalhes a que nos referimos quando da consideração das idades de ingresso na pré-escola e no ensino fundamental.

Quanto às emendas do Senador Flávio Arns, a primeira, além de não se alinhar com a solução proposta pelo Substitutivo para a data de ingresso no ensino fundamental, contraria o artigo 211 da Constituição, que dá competência tanto aos municípios quanto aos estados para ofertar o ensino fundamental: já a segunda não deve ser acolhida em razão de sobrecarregar o IBGE com recenseamento local anual que pode ser feito de forma mais econômica e eficiente pelas autoridades municipais.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto da relatora é pela rejeição do PLS nº 54, de 2007, e das emendas a ele apresentadas, tendo em conta as regras regimentais da precedência (art. 260, II, do Regimento Interno do Senado Federal) e pela **aprovação** do PLC nº 280, de 2009, na forma da seguinte:

EMENDA Nº – CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 280, DE 2009

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

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. 3º**

XII – consideração com a diversidade étnico-racial.” (NR)

“**Art. 4º**

I – educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio;

II – educação infantil gratuita em creche às crianças de até três anos de idade, nos termos do art. 30 desta Lei;

III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – garantia de acesso público e gratuito ao ensino fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;

.....
VIII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

.....
X – (revogado)” (NR)

“**Art. 5º** O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em regime de colaboração e com assistência da União:

I – recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

.....” (NR)

“**Art. 6º** É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na pré-escola a partir de quatro anos de idade.” (NR)

“**Art. 26.** Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

.....” (NR)

“**Art. 29.** A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (NR)

“**Art. 30.** A educação infantil será oferecida em:

I – creches, para crianças de até três anos de idade, observado o disposto no parágrafo único deste artigo;

II – pré-escolas, para as crianças a partir de quatro anos de idade até o ingresso no ensino fundamental, observado o disposto no § 6º do art. 32.

Parágrafo único. Para ingresso na pré-escola, a criança deverá ter quatro anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.” (NR)

“**Art. 31.** A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I – avaliação mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II – carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de trabalho educacional;

III – atendimento à criança de, no mínimo, quatro horas diárias para o turno parcial e de sete horas para o turno integral;

IV – controle de frequência pelo estabelecimento de ensino, exigida a frequência mínima de sessenta por cento do total de horas;

V – expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.” (NR)

“**Art.32.**

.....
§ 6º Para ingresso no ensino fundamental, a criança deverá ter seis anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.” (NR)

“**Art. 58.** Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

.....” (NR)

“**Art. 59.** Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação:

.....” (NR)

“**Art.60.**

Parágrafo único. O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo.” (NR)

“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 nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade Normal.

.....
§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública.

§ 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior.

§ 6º O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação - CNE.

§ 7º Os docentes com a formação em nível médio na modalidade Normal terão prazo de seis anos, contados da posse em cargo docente da rede pública de ensino, para a conclusão de curso de licenciatura de graduação plena.

§ 8º O descumprimento do prazo previsto no § 7º torna o docente inabilitado para o prosseguimento do exercício do magistério no ensino fundamental.” (NR)

“Art. 62-A. A formação dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 far-se-á por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas.

Parágrafo único. Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o *caput*, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.” (NR)

“**Art. 67.**
.....

§ 3º A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação.” (NR)

“**Art.87.**

§ 1º

§ 2º (revogado)

§ 3º

I – (revogado)

.....

§ 4º (revogado)

..... (NR)

“**Art. 87-A.** A matrícula de criança com idade inferior à prevista no § 6º do art. 32 no primeiro ano do ensino fundamental será admitida até 2012, desde que comprovada sua trajetória escolar com frequência em pré-escola durante dois anos letivos completos.” (NR)

“**Art. 87-B.** O disposto nos §§ 7º e 8º do art. 62 não se aplica aos docentes com formação em nível médio na modalidade Normal, que se encontrarem em exercício na educação infantil ou nos anos iniciais do ensino fundamental, em rede pública, na data da publicação desta Lei.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora