

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 6, de 2011, originária do Projeto Jovem Senador, relativa à Proposta de Emenda à Constituição do Senado Jovem nº 2, de 2011, da Jovem Senadora Janaína Vilela, primeira signatária, que *altera a Constituição Federal para valorizar o exercício do magistério e qualificar a ação dos professores das redes públicas de educação básica.*

RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa a Sugestão nº 6, de 2011, referente à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2011, originária do Projeto Jovem Senador, que *altera a Constituição para valorizar o exercício do magistério e qualificar a ação dos professores das redes públicas de educação básica.*

De iniciativa da Jovem Senadora Janaína Vilela, a matéria recebeu emendas na tramitação dentro do Projeto Senado Jovem, regido pela Resolução do Senado Federal nº 42, de 2010, das quais duas foram aprovadas por unanimidade, de forma que o texto se compõe de três artigos. O primeiro deles acrescenta parágrafo ao art. 37 da Constituição, mediante o qual se dispõe que a carga semanal de trabalho nos casos de acumulação de cargos de professor da educação básica pública, previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso XVI do art. 37, não poderá ultrapassar quarenta horas, “sem prejuízo salarial para os docentes em efetivo exercício”.

Pelo segundo artigo da PEC, um novo dispositivo – o art. 206-A – é inserido no texto constitucional, criando, sobre os professores da educação básica pública, mais dois requisitos para o exercício do magistério, além da aprovação em concurso público a que se refere o inciso V do art. 206: 1) avaliação, feita por sistema nacional [de ensino], para certificação da competência no cargo; e 2) aprovação, pelo sistema local de ensino, no estágio probatório, “assegurada a oferta de cursos de capacitação aos professores previamente à avaliação, com presença obrigatória”.

O art. 3º explicita que a Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificação se baseia no triste diagnóstico do analfabetismo funcional que atinge milhares de estudantes que chegam ao ensino médio sem saber interpretar um texto ou exprimir por escrito suas ideias. Essa situação é tão grave que contamina as competências dos próprios professores e professoras, que são titulados, mas não possuem os conhecimentos e habilidades para dar qualidade a seu ensino.

Ora, tal situação decorre, em grande parte, de duas causas: a formação frágil dos mestres, não devidamente controlada pelos concursos públicos e pelos estágios probatórios, bem como pelas jornadas estafantes de muitos deles, obrigados a trabalhar bem mais do que o normalmente admitido para os trabalhadores brasileiros (44 horas semanais). Professores há que passam 60 horas em salas de aula, tendo sob sua responsabilidade até mil alunos ao mesmo tempo.

O Senado Jovem, reconhecendo que essa situação também decorre dos baixos salários dos professores, quer contribuir para sua valorização cultural e laboral por meio desses dispositivos de regulação profissional.

II – ANÁLISE

Em boa hora, vem do Senado Jovem esta preciosa Proposta de Emenda à Constituição. É vergonhoso que, além de fustigados por baixos salários, os professores sejam induzidos pelo próprio texto de nossa Carta

Magna a se extenuar em jornadas semanais de trabalho acima de suas forças e contraditórias com a própria natureza de seu trabalho.

A Constituição, em 1988, atendendo à evolução das culturas ocidentais, fixou em 44 horas semanais o teto da jornada semanal de trabalho para todos os trabalhadores. O pagamento de horas extras de maior remuneração se impôs como freio à exploração dos empregados pelos patrões e, até certo ponto, compensação pelos sacrifícios adicionais dos que se conformavam em suportá-la.

No caso dos professores, algo estranho está ocorrendo. A excepcionalidade do acúmulo de cargos, que vem desde a Constituição de 1934, responde, de um lado, à natureza do regime de trabalho dos professores (que naquela época se reduzira a 25 ou 20 horas semanais no ensino primário e a 16 horas no ensino secundário); do outro, à demanda por “dobras” no trabalho dos professores, em virtude do aumento de novas escolas e novas turmas em todo o País, sobretudo pelo fenômeno da urbanização. Daí a existência, desde a década de 1930, em muitas redes estaduais, de duas “matrículas” ou “dois contratos” – a maioria de 20 ou 22 horas, e, excepcionalmente, de 25 horas. Ou mesmo, em virtude da expansão das redes municipais, de dois empregos, um pago pelo estado e outro pelo município.

A situação a que a Jovem Senadora Janaína Vilela alude, de desqualificação do ensino público, deriva do agravamento da incidência desses acúmulos e, ainda, de outro fenômeno social que passou a ocorrer no recrutamento dos professores.

De 1960 em diante, os professores sofreram violento arrocho salarial, o que os obrigou a aumentar sua carga de trabalho. De 1972 para cá, e, em especial, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1997, multiplicaram-se as matrículas nas redes municipais, concentrando-se estas na oferta da pré-escola e dos quatro anos iniciais do ensino fundamental, e as redes estaduais nas suas séries finais e no ensino médio. Assim, multiplicou-se a necessidade do “mais-trabalho” e universalizou-se a oportunidade de multiplicação de empregos. A única

exceção é a do Distrito Federal, onde não existem municípios, e onde pude criar a jornada de 40 horas em dedicação exclusiva.

Ora, o professor ou professora que trabalha 50, 60, ou mais horas por semana (porque a Constituição deixa essa brecha ao condicionar o acúmulo de cargos tão somente à “compatibilidade de horários”) compromete irremediavelmente não só sua saúde, como estão a atestar dezenas de estudos científicos recentes, como, principalmente, o objetivo central de seu trabalho, que é a **aprendizagem de todos os seus alunos**. Com efeito, sabendo que não terá tempo para corrigir os textos dos estudantes, os professores relaxam na tarefa de avaliá-los – causa principal do analfabetismo funcional.

Imagine-se uma professora de duas classes de alfabetização de crianças, com 50 horas semanais de aula. Quando e como ela irá corrigir os textos dos alunos? Consultem-se os livros didáticos e perceba-se que tudo é feito para “começar e terminar” na sala de aula, com exercícios na maioria objetivos, que em pouco colaboram com a aprendizagem crítica dos estudantes. Pior: imagine-se um professor de Sociologia no ensino médio. Mesmo no amparo da Lei nº 11.738, de 2008, que criou o Piso Salarial Nacional e dispôs que somente dois terços de seu trabalho devem ser em “interação direta com os educandos”, muitos mestres têm – para dar o exemplo de Mato Grosso – um contrato de 30 horas na rede estadual e outro de 30 horas na rede municipal. Isso resulta em lecionar para 40 turmas (porque sobrou somente uma aula por semana para a disciplina de Durkheim), que pode significar mais de 1.500 alunos!

Nesse caso, como em tantos outros que acumulam 60 ou mais horas de trabalho docente, não tenho conhecimento de que estejam cobertos pelo pagamento de horas extras, mesmo que ultrapasse em 16 horas semanais o que é de direito de todo trabalhador.

A proposta do Senado Jovem é também meritória por tocar num assunto que tem sido tabu em muitos ambientes do magistério: o da avaliação de suas competências. Quando o recrutamento dos mestres se dava entre jovens de classe média e sua formação se fazia em excelentes Escolas Normais e Institutos de Educação, raro era o professor ou professora que se julgassem ou fossem julgados despreparado para a função.

Hoje a situação é toda outra, como enfatiza a justificação da proposta. É preciso que reconheçamos a falta de capacitação qualificada dos professores e professoras que se titulam em licenciaturas cursadas sem a devida disponibilidade de tempo e de energia, que funcionam em período noturno e empregam tecnologias virtuais nem sempre avalizadas por práticas de ensino supervisionadas.

Os mecanismos da proposta – de combinar avaliação do sistema com prova nacional, preparadas por cursos estatais de capacitação de frequência obrigatória nos três anos do estágio probatório – parecem-me perfeitos.

Finalmente, quero contextualizar a possível e desejável aprovação desta proposta no cenário nacional de 2012. Estamos construindo um Plano Nacional de Educação, que prevê a valorização dos professores de educação básica. De outro lado, vemos as dificuldades dos governantes em pagar os salários dos professores tal como manda a Lei do Piso. Equivocadamente, em vez de pressionar a União para ajudá-los a pagar o Piso, querem avocar novamente a constitucionalidade do critério de sua atualização anual, depois de proclamada a constitucionalidade da Lei pelo Supremo Tribunal Federal.

Uma notícia auspíciosa se espalha pela nação: professores dos cursos técnicos do ensino médio dos Institutos Federais se multiplicam por mais de 500 municípios brasileiros, com salários atrativos e regime de 40 horas semanais e dedicação exclusiva. Minha tese da “carreira nacional”, onde a dedicação exclusiva e a jornada máxima de 40 horas semanais serão sagradas, toma fôlego por uma proposta que vem de jovens brasileiros, em boa hora convocados por esta Casa para colaborar no aprimoramento de nossas leis. Façamo-lhes justiça; convidemo-los a serem professores. Não explorados, mas dignificados. Em boa hora comemoro a oportunidade de proferir este parecer.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** da Sugestão nº 6, de 2011, e seu acolhimento como Proposta de Emenda à Constituição desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, nos

termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, combinado com o art. 20, parágrafo único, da Resolução nº 42, de 2010, do Senado Federal, nos termos seguinte:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2013

Altera a Constituição Federal para valorizar o exercício do magistério e qualificar a ação dos professores das redes públicas de educação básica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a viger acrescido do seguinte § 13:

“Art. 37.

....
§ 13. A carga de trabalho semanal relativa à soma dos cargos públicos a que se referem as alíneas *a* e *b* do inciso XVI do *caput*, quando se tratar do magistério da educação básica, não poderá ultrapassar quarenta horas, sem prejuízo salarial para os docentes em efetivo exercício.” (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a viger acrescida do seguinte art. 206-A:

“Art. 206-A. Além do disposto no inciso V do art. 206, a efetivação do professor para exercício na educação básica

dependerá da análise, durante o estágio probatório, do domínio das técnicas didáticas e dos conhecimentos de cultura geral e pedagógica, segundo diretrizes nacionais, assegurada a oferta gratuita, em regime de colaboração, de cursos de capacitação previamente à avaliação, no horário de trabalho e com presença obrigatória.” (NR)

Art. 3º Os professores alcançados pelo disposto no art. 1º, não sofrerão redução salarial, competindo à União complementar sua remuneração, quando for o caso, por meio de repasse de recursos financeiros ao ente federado, na exata medida da redução mensal de trabalho de seus servidores.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda à Constituição originou-se do Projeto Jovem Senador, tendo sido aprovada nas instâncias competentes, com algumas modificações, que não afetaram seus objetivos. Em vista da unanimidade dos que a avaliaram, aproveitamos – na qualidade de membro da Comissão proponente da matéria – tanto o essencial de sua proposição quanto das justificativas que a embasaram.

Um dos problemas preocupantes da sociedade brasileira, ligado diretamente à educação básica, é o analfabetismo dito “funcional”. Temos observado que milhares de estudantes chegam ao ensino médio sem saber interpretar um texto ou expressar por escrito suas ideias. Esse problema atinge também um bom número de professores, com reflexos perniciosos para a aprendizagem das futuras gerações.

Uma população que não sabe ler a realidade, interpretar os problemas e desafios do mundo, como apontava Paulo Freire, mesmo escolarizada e com muitos de seus adultos até titulados, acaba inviabilizando o desenvolvimento econômico e social, ainda mais nos padrões científicos do século XXI. É preciso que os brasileiros lutem não

só pela sustentabilidade ambiental, como também por sua “sustentabilidade cultural”, que supõe o letramento, a superação dessa chaga aberta que é o analfabetismo funcional de quarenta por cento de seus jovens e adultos.

Resolver esse grave problema, no entanto, não é simples, nem pode ser consequência de um simples projeto de lei que exija capacitação rigorosa de mestres e avaliação repressiva de estudantes, que só poderiam obter seu certificado de educação básica com comprovada proficiência em um rígido exame nacional. Voltaríamos, com isso, ao período elitista e seletivo da educação escolar, onde, mais que ensino-aprendizagem, se praticava um processo de controle social.

É preciso agir nas raízes dos problemas. Os dois pontos nevrálgicos da questão são o regime de trabalho e a formação didático-pedagógica dos professores.

Os professores da educação básica pública, em sua maioria, herdaram do período de “explosão das matrículas” (1970-2000) um regime de trabalho exaustivo, não somente em relação ao número de estudantes a que atendem, como também ao número de horas trabalhadas em um ou dois cargos públicos, e, muitas vezes, em outro compromisso na rede privada. Há professores do ensino médio e dos anos finais do ensino fundamental que dão aula, na mesma semana, para 500 e até 1.000 alunos, em 60, e até mais, horas de trabalho.

Mesmo que o professor seja, em tese, capacitado na sua área de conhecimento, a sobrecarga de trabalho que comprime seu tempo inviabiliza o diálogo pedagógico, o verdadeiro processo de ensino-aprendizagem. A prática do abuso da carga de trabalho – vista como uma solução momentânea ou futura para a baixa remuneração – exige que seja disciplinado o “direito” ao acúmulo de cargos, expresso no inciso XVI do art. 37 da Constituição.

O ideal, talvez, fosse a proibição pura e simples do acúmulo de cargos, como acontece nas outras áreas do serviço público no Brasil e é regra com os professores dos outros países, onde existe educação pública de qualidade e, consequentemente, inexiste o analfabetismo funcional. A complexidade da questão, motivada no Brasil pela existência de múltiplas

redes e de jornadas parciais, aconselha a solução que se defende nesta proposta: como período de transição, admitir ainda o acúmulo de dois cargos, mas com um limite de tempo semanal de trabalho – próximo das 44 horas que valem para todo trabalhador brasileiro – que não comprometa, inclusive, a saúde física e mental dos professores.

Esse limite, é claro, não poderá se traduzir em prejuízo salarial para os que hoje se submetem a uma excessiva carga de trabalho, motivada por necessidades materiais próprias (derivadas dos baixos salários) ou por demandas circunstanciais por professores, exigidas pelas redes de ensino. Dispositivo adicional da proposta indica que a União será a responsável por repassar à rede pública que se sinta prejudicada os recursos financeiros compensatórios.

O segundo ponto nevrálgico é o da formação didático-pedagógica dos professores que atuam na educação básica, principalmente no ensino fundamental e médio. Já foi registrado o seu despreparo, que, em casos extremos, embora cada vez mais raros, chega a beirar o analfabetismo funcional. Ora, isso tem sido possível pelo grau de descontrole da competência dos mestres em muitas redes de ensino. Não raro, são feitos concursos de ingresso meramente homologatórios, sem a exigência de interpretação de textos e, muito menos, de provas com desafios didáticos.

Ademais, os estágios probatórios são meramente formais, em que um comportamento passivo e submisso vale mais que o crescimento profissional que deve caracterizar os anos iniciais de um trabalho estável. Os cursos de formação inicial, mesmo os de nível superior, deixam muito a desejar, por não contarem com práticas de ensino verdadeiramente supervisionadas por professores mais experientes. As notas dos exames nacionais dos cursos de Pedagogia e das Licenciaturas confirmam essa avaliação. Não admira que muitos professores e professoras cedo abandonem a carreira ou procurem funções burocráticas ante as exigências crescentes, e às vezes a agressividade, dos alunos do século XXI.

De fato, não é fácil, nos dias de hoje, acumular um saber que rivalize com o da internet, acessível aos estudantes da cidade e do campo. Por isso, torna-se necessária a presença do Estado na prevenção da

ignorância cultural e didática do professor. Propomos, então, para validar a efetivação da carreira, além da aprovação em concurso público de ingresso de provas e títulos, duas ações: uma, de responsabilidade do professor, que será submetido a avaliação no estágio probatório acerca de seus progressos culturais e didáticos, segundo diretrizes nacionais; outra, de responsabilidade do Estado, de lhe propiciar cursos de capacitação no horário de trabalho. Essas capacitações terão sua qualidade garantida por serem encargo conjunto da rede de ensino onde trabalha o professor e das autoridades federais da educação.

Celebrando a participação dos jovens cidadãos brasileiros na origem desta proposta, esperamos a compreensão de nossos pares para sua devida aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator