

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 414, de 2011, do Senador Paulo Bauer, que “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação), para dispor sobre a avaliação e o reforço pedagógico nos sistemas de ciclos e regimes de progressão continuada no ensino fundamental”.

RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 414, de 2011, de autoria do Senador Paulo Bauer, que acrescenta dois novos parágrafos ao art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), para dispor sobre a avaliação no regime de ciclos ou progressão continuada.

Assim, o projeto torna obrigatória a avaliação da aprendizagem, em língua portuguesa e matemática, ao final do 3º ano do ensino fundamental, nos sistemas de ensino que se organizam em ciclos ou que admitem o regime de progressão continuada.

Ademais, nos termos da proposição, os sistemas de ensino devem assegurar aos alunos com desempenho insatisfatório, nessa avaliação, reforço pedagógico intensivo, no contraturno escolar, ao longo de todo o 4º ano do ensino fundamental.

Por fim, o projeto determina que a lei sugerida entrará em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente à data de sua publicação.

Na justificação da iniciativa, seu autor lembra a grande difusão da organização do ensino fundamental em ciclos, bem como reconhece seu valor, mas alerta para os riscos dos modelos de “promoção automática” na aprendizagem dos alunos.

O projeto, ao qual não foram apresentadas emendas, tem decisão terminativa desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre proposições que versem, entre outros assuntos, a respeito de normas gerais sobre educação, instituições educativas, e diretrizes e bases da educação nacional. Dessa maneira, a apreciação do PLS nº 414, de 2011, respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão.

A organização do ensino fundamental em ciclos, formais ou não, como é o caso da progressão continuada, tem sido objeto de intensa divergência entre educadores e formuladores de políticas educacionais. Apesar de ter sido experimentado em escolas públicas nas décadas de 1960 e 1970, o sistema de ciclos apenas ganhou maior visibilidade quando foi instituído na gestão de Franco Montoro no governo do Estado de São Paulo (1983-1987). Com a edição da nova LDB, em 1996, a iniciativa foi prevista como uma forma possível de organização da educação básica, conforme preceitua seu art. 23. A partir de então, difundiu-se nas redes escolares públicas.

Para seus críticos, a progressão continuada apenas difere as evidências da fragilidade de nossas escolas: ao final de um ciclo, muitos alunos demonstram não ter adquirido o conhecimento que as instituições de ensino têm a obrigação de lhes oferecer. Há, ainda, quem critique o sistema de progressão continuada sob o argumento de que ele constitui, essencialmente, um esforço dos governos que o adotam para reduzir, artificialmente, a retenção de alunos nas séries iniciais do ensino fundamental, com objetivos financeiros e promocionais.

Ainda que essas críticas não sejam totalmente improcedentes, a organização do ensino fundamental em ciclos é preferível à alternativa que, de fato, existe no momento para ela: o retorno à perversidade da cultura da repetência. Ainda hoje, os dados de repetência no Brasil são alarmantes. O índice de repetência no ensino fundamental é de cerca de 20%, o mais elevado da América Latina e expressivamente acima da média mundial, que é de cerca de 3%, segundo a UNESCO. Na verdade, os índices de repetência brasileiros evidenciam a reprovação das escolas, não das crianças. Desse modo, o que o

debate sobre a adequação dos ciclos deixa em segundo plano é o da incompetência de nossas escolas para cumprir seu papel de ensinar.

Apesar de não estar isento de riscos, o sistema de progressão continuada constitui um instrumento de democratização da permanência das crianças na escola. Representa, ainda, um esforço para combater o elitismo e a seletividade de nossos sistemas de ensino que, covardemente, ao longo de décadas, transferiram a responsabilidade de seu fracasso às nossas crianças.

Por certo, houve muitos equívocos na implantação desse novo sistema. A começar pela forma autoritária e oportunista adotada por muitos sistemas de ensino, mais preocupados com as estatísticas de desempenho do que com a efetiva aprendizagem dos alunos. Se os profissionais da educação e os pais de alunos não participarem ativamente de qualquer reforma educacional o seu fracasso será praticamente inevitável. Infelizmente, isso ocorreu em numerosas experiências de implantação do sistema de ciclos, que não levaram em conta o fato de que se trata de promover uma mudança cultural: a da repetência para a da escola acolhedora e competente. Diversos problemas continuam a afetar essa transformação, como os baixos salários dos profissionais da educação e a falta de infraestrutura das escolas. Todavia, a adoção dos ciclos não é responsável por esse quadro.

A luta em favor da melhoria da qualidade da educação básica deve focar os gargalos do sistema educacional, que criam empecilhos para elevar a escolaridade dos brasileiros. Historicamente, um desses gargalos é constituído pelas primeiras séries do ensino fundamental, outrora denominado 1º grau e primário. Essa situação, logo na entrada do processo de educação formal, quando a alfabetização se encontra em seu primeiro estágio, tem condenado muitas crianças a se sentirem fracassadas e a abandonarem a escola, após poucos anos de persistência contra a perversidade do sistema. Nasceram daí muitos analfabetos funcionais de hoje. Agravou-se, ao longo do tempo, o problema da distorção série/idade, que afeta a aprendizagem dos alunos. Perderam-se incalculáveis recursos financeiros, que poderiam ter sido revertidos para a melhoria dos salários docentes, dos recursos didáticos e das instalações físicas das escolas.

Nas duas últimas décadas, foram criadas políticas públicas especialmente dirigidas à correção do fluxo escolar no ensino fundamental, como as classes de aceleração. Mas os índices de repetência e abandono, que caíram razoavelmente, continuam inaceitáveis diante do desejo social de ver

cumprida a norma constitucional segundo a qual a educação é direito de todos.

A difusão do sistema de ciclos faz parte desse esforço. Contudo, ele não pode representar uma simples mudança na forma de enganar as crianças e as famílias quanto à inaptidão das escolas. É preciso que essa forma de organização do ensino fundamental seja acompanhada de currículos e programas de ensino adequados, de avaliações cuidadosas, de programas paralelos de recuperação, de premiação aos bons professores e diretores de escola, bem como de punição para os eventuais negligentes, particularmente as autoridades máximas de cada sistema de ensino.

Nesse contexto, a iniciativa representada pelo PLS nº 414, de 2011, é bastante bem-vinda. Ela estabelece parâmetros para o funcionamento da organização em ciclos. Os sistemas de ensino devem promover uma avaliação geral dos alunos, ao final do terceiro ano do ensino fundamental, nas duas áreas básicas: língua portuguesa e matemática. Note-se que nenhum impedimento é criado quanto à possibilidade de ampliação do âmbito da avaliação. Os resultados, porém, precisam ter consequências. Uma delas, prevista no projeto, é o reforço pedagógico intensivo, no contraturno escolar, durante todo o ano letivo seguinte, para os alunos com desempenho insatisfatório.

O projeto, desse modo, tem indiscutível mérito e deve ser acolhido por esta Comissão.

Ademais, não há reparos a fazer quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Contudo, dada a aprovação da Lei nº 12.472, de 1º de setembro de 2011, que acrescenta o § 6º ao art. 32 da LDB para dispor sobre o estudo dos símbolos nacionais, é preciso apresentar uma emenda para adequar o enunciado do art. 1º do projeto.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 414, de 2011, acolhida a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao *caput* do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 414, de 2011, a redação a seguir:

“**Art. 1º** O art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º, renumerando-se os atuais §§ 3º, 4º, 5º e 6º como §§ 5º, 6º, 7º e 8º, respectivamente:”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator