



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.640, de 2024, do Senador Wilder Moraes, 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 as formas de progressão no ensino fundamental e no ensino médio.

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei do Senado (PL) nº 1.640, de 2024, de autoria do Senador Wilder Moraes, que intenta alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), para vedar a adoção da sistemática de progressão continuada na educação básica.

Para tanto, o projeto, por meio dos arts. 1º a 3º, nessa ordem, altera os arts. 23, 24 e 32 da referida norma.

A alteração oferecida à redação do *caput* do art. 23 da LDB passa a contemplar a previsão de exigência de promoção condicionada ao aproveitamento, em cada série ou fase da organização escolar, além de excluir do dispositivo legal a referência a “ciclos” como estratégia de organização da educação básica.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

A inovação inserida no art. 24, inciso II, alínea “a” da LDB, por sua vez, veda, expressamente e em qualquer caso, a adoção do sistema de progressão continuada.

Por fim, a revogação dos §§ 1º e 2º do art. 32 da LDB excluem dessa lei a previsão de adoção do regime de ciclos e do sistema de progressão continuada.

Para justificar a medida, o autor argumenta que a progressão continuada se transformou, no cotidiano das escolas, em aprovação automática, sem critérios e sem avaliação. Na sua visão, essa prática deslegitima a escola como espaço de aprendizagem.

A proposição foi distribuída exclusivamente a esta Comissão, para fins de deliberação em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que envolvam diretrizes e bases da educação nacional. Dessa forma, tem amparo regimental a presente manifestação.

Além disso, considerando que a análise do projeto foi confiada unicamente a esta Comissão, com esteio no art. 91, inciso I, do mesmo Risf, deve este Colegiado emitir juízo acerca da constitucionalidade, juridicidade e adequação da proposição às normas de técnica legislativa.

No que tange particularmente ao exame de constitucionalidade, verifica-se que o projeto trata de assunto afeito à competência legislativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (CF 1988). Além disso, o projeto foi redigido em conformidade com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa dos parlamentares, não incorrendo, assim, em matéria reservada à iniciativa do Presidente da República (art. 61).



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

De igual modo, estão atendidos na proposição os requisitos de juridicidade atinentes à generalidade, à coercibilidade e à inovação, assim como o da compatibilidade com o ordenamento vigente e os princípios gerais do direito.

Por fim, é de se consignar que a proposição se encontra redigida em consonância com as normas de elaboração e redação previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, não havendo, assim, faltas a apontar em relação à técnica legislativa utilizada para a sua elaboração.

Passando à análise do mérito, é importante contextualizar o surgimento do instituto da progressão continuada, que nasceu, em nosso país, com a melhor das intenções, fundamentado em uma necessidade efetivamente extraída da realidade de então.

A esse respeito, vale lembrar que, na década de 1980, quando o ensino brasileiro era organizado predominantemente de forma seriada, os sistemas de ensino, então centrados em programas e conteúdos, produziam altas taxas de reprovação. Na primeira série, por exemplo, a taxa de aproveitamento mal chegava a 60%. A partir daí estabelecia-se um verdadeiro gargalo no fluxo escolar já nas séries iniciais.

Em que pese atender pouco mais de 70% das crianças em idade escolar, esse sistema, profundamente afetado pela retenção, era profícuo na geração de desigualdades. Para os sistemas de ensino, a interrupção do fluxo escolar implicava, de pronto, uma distorção idade-série que se agravava ao longo dos anos e impactava diretamente o trabalho dos professores, que preferiam lidar com classes homogêneas.

Para os alunos, a reprovação tinha uma consequência estigmatizante. Tratados de forma secundária nos processos de ensino, os educandos sofriam com a atribuição da culpa pelo fracasso escolar e a consequente redução de sua autoestima, o que, por sua vez, redundava, não raro, em abandono e evasão escolar.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

É nesse ambiente que surge a ideia de implantação da organização escolar em ciclos nas séries iniciais do ensino fundamental. Em tese, a nova metodologia, que passaria a centrar o processo de ensino nas necessidades dos educandos, organizados por faixas etárias, aportaria meios adequados e tempo mais apropriado ao aprendizado e avanço escolar dos alunos com dificuldades.

Com efeito, é com a implantação dos ciclos que surge a ideia da progressão continuada, que, por seu turno, restou fortalecida com a aprovação da atual LDB em 1996.

Assim, conquanto a intenção dessa inovação fosse visivelmente oportuna, o fato é que a implantação dos ciclos se consolidou sem a preocupação de melhoria das estruturas de oferta. Não bastasse essa negligência, a universalização do ensino fundamental, determinada pela Constituição de 1988, trouxe à escola um contingente ainda maior de crianças oriundas de famílias sem histórico de acesso à escola. Sem preparo para lidar com esses novos sujeitos de direito, a escola brasileira trocou a reprovação punitiva de antes pela aprovação sem critérios, livrando-se do problema que ela mesmo criara.

Foi precisamente por isso que a progressão continuada acabou por se transformar num regime de aprovação automática. As consequências dessa prática resultam, até os nossos dias, numa escolarização ineficaz para uma grande parcela de estudantes que, apesar de terem ficado na escola por anos, não partilham dos benefícios de formação e aprendizado que seriam esperados.

Por isso mesmo, a aprovação automática, conseqüência da progressão continuada, afigura-se uma das formas mais perversas de negação do direito à educação. Afinal, gera uma frustração individual e social que dificilmente será superada, ainda que tenha ocupado a criança e o adolescente no período da vida marcado por maior disposição à aprendizagem.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

Por essas razões, apesar dos objetivos nobres de eliminar a defasagem idade/série, combater a evasão escolar e evitar múltiplas repetências, o sistema de progressão continuada se mostrou, ao longo desses anos, incapaz de cumprir as promessas de sua concepção, sendo apontado, inclusive, como um dos principais motivos que dificultam a melhoria da qualidade do ensino.

A aprovação automática, expressão fática da progressão continuada, faz com que os alunos passem pela escolarização sem as competências mínimas esperadas. Em consequência, esses alunos avançam um ciclo sem estarem prontos para o próximo, perfazendo todo o percurso de estudos sem estarem preparados para o mercado de trabalho e para a vida.

Não é à toa que os resultados do desempenho dos estudantes brasileiros em exames internacionais são vergonhosos. Para se ter noção, o Brasil ocupa, de forma reiterada, as piores posições do *ranking* mundial de educação estabelecido a partir do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Na edição de 2022 do programa, em um grupo de 81 participantes, o Brasil ficou em 62º em ciências, 52º em leitura e 65º em matemática).

Por fim, não se pode esquecer que os efeitos nefastos desse pacto de faz de conta, além do prejuízo que causa na vida dos estudantes, também condenam a sociedade como um todo a ficar estagnada, já que o País deixa de tirar proveito de um percurso escolar efetivo, materializado pela qualidade na formação dos estudantes egressos de nossas escolas.

Nesse sentido, é inegável o mérito da proposição. De fato, sem a permissividade da progressão continuada no nosso sistema educacional, nossas escolas e professores, e o Estado brasileiro, em suma, serão instados a propiciar condições reais para que todos os alunos efetivamente adquiriam as competências necessárias para seu pleno desenvolvimento, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme determina a Constituição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Wellington Fagundes

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.640, de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

