

PARECER Nº DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, ao Projeto de Lei do Senado nº 294 de 2014, que dispõe sobre a avaliação dos professores na educação básica pública.



RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Em análise na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado nº 294 de 2014, do Senador Wilson Matos, que dispõe sobre a avaliação dos professores na educação básica pública.

O art. 1º do projeto insere o art. 67-A na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), para prever que os sistemas de ensino avaliarão os professores da educação básica pública por meio da aplicação anual de exame de desempenho de aprendizagem de seus alunos e que será concedido bônus salarial aos professores que obtiverem resultado positivo nesse exame. O art. 2º veicula a cláusula de vigência da futura lei a partir da data de sua publicação.

O autor justifica que, a partir das décadas de 1980 e 1990, disseminaram-se em diversos países mecanismos de ampla escala para avaliar a qualidade do ensino. Com os avanços da democratização do acesso à educação, a qualidade passou a ser o princípio orientador das políticas educacionais. Desse modo, tornou-se necessário criar processos de avaliação para se mensurar a eficiência das instituições de ensino, em suas diversas etapas e graus, no cumprimento de seu papel de promover a difusão e o avanço do conhecimento, entre outros objetivos. Aduz que não há um instrumento de avaliação direta dos professores e que é necessário submetê-los a avaliações periódicas, para estimular seu empenho profissional, concedendo prêmio aos mais capazes e dedicados.

A matéria foi distribuída apenas à CE, em caráter terminativo. O projeto foi originalmente distribuído à relatoria do Senador Flexa Ribeiro, que apresentou relatório cujos termos são, em boa parte, retomados nesta peça, embora nossa conclusão seja diversa. Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre proposições que versem a respeito de normas gerais sobre educação, instituições educativas e diretrizes e bases da educação nacional. Por ser esta a única Comissão do despacho, opinaremos também sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da matéria.

O projeto atende à **constitucionalidade**, pois compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e sobre educação em geral (art. 22, XXIV; art. 24, IX, CF), não havendo vício de iniciativa (art. 61, § 1º, CF). Do mesmo modo, inexistem vícios de **juridicidade**, **regimentalidade** ou **técnica legislativa**.

No **mérito**, frise-se que o Ministério da Educação (MEC) tem iniciativas de avaliação da educação básica a fim de melhorar a qualidade do ensino. Essas avaliações, que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), são as seguintes:

1) Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB): abrange, de forma amostral, estudantes das escolas públicas e privadas, matriculados no 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio. Essa avaliação apresenta os resultados do País como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação;

2) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também denominada “Prova Brasil”: avaliação censitária com alunos do 5º ano e 9º ano do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, vinte alunos matriculados nos anos avaliados. Os resultados são disponibilizados por escola e por ente federado;

3) Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): avaliação censitária com alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em



Língua Portuguesa, alfabetização em Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas.

Os resultados do SAEB, associados a informações sobre aprovação, obtidas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, que sintetiza em um só indicador o desempenho educacional dos entes federados e das escolas e permite que sejam estabelecidas metas de qualidade educacional para eles.

Apesar de o IDEB ser um potente indicador, consideramos que ele possui algumas limitações, pois: a) até o momento, as metas só foram construídas para o período de 2007 a 2021; b) não é capaz de refletir a qualidade da educação em sua totalidade, por abranger apenas dois aspectos dessa qualidade: o desempenho dos alunos nos testes de desempenho em larga escala e o fluxo escolar; e c) reflete o desempenho dos alunos em apenas duas áreas de conhecimento: matemática e leitura.

O MEC conduz, ainda, a Avaliação da Alfabetização Infantil, conhecida como “Provinha Brasil”, avaliação diagnóstica que visa investigar o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática, desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. Aplicada duas vezes ao ano (no início e no final), a avaliação é dirigida aos alunos que passaram por pelo menos um ano escolar dedicado ao processo de alfabetização.

O projeto em análise propõe a concessão de bônus salarial aos professores conforme o desempenho de seus alunos em avaliação de desempenho e aprendizagem anual realizada pelos sistemas de ensino. Como todos os professores precisariam ser avaliados, a aferição de desempenho e aprendizagem dos alunos teria que envolver todas as disciplinas e todas as séries. Desse modo, o processo envolveria um conjunto expressivo de estudantes, exigindo logística e recursos de que os sistemas de ensino não dispõem. Seria mais razoável optar por uma associação entre rendimento dos alunos e bonificação docente, adotando indicadores de avaliações nacionais em larga escala já aplicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), a exemplo dos que citamos anteriormente, com as devidas ressalvas.

Com propósito similar, o PLS nº 319 de 2008, de nossa iniciativa, autorizava o Poder Executivo a pagar bonificação aos profissionais da educação básica pública que elevassem o IDEB de sua escola em pelo menos 50% ou obtivessem o valor mínimo de seis nesse indicador. Em 2016, decidimos retirar



a proposição porque, embora tivesse o mérito de valorizar a qualidade da educação, bem como de prestigiar os professores da educação básica pública, ela necessitava ser aprimorada quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à indicação da fonte de recursos para compensação, conforme prevê os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Propomos agora um substitutivo, que busca atuar exatamente onde se encontra o problema: a qualificação docente. De acordo com nossa proposta, o aperfeiçoamento profissional continuado, previsto no inciso II do art. 67 da LDB, deverá ser proporcionado com prioridade aos docentes das escolas que obtiverem baixo desempenho nas avaliações conduzidas pelo INEP. Adota-se, assim, um critério pedagógico na ordem da oferta de oportunidades de requalificação profissional. Por outro lado, acreditamos que o pagamento de bonificação salarial aos docentes cujas escolas obtiveram resultados acima da média nacional nas mesmas avaliações é elemento indispensável para promoção da valorização dos profissionais da educação.

Por fim, vale lembrar que, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

Nesse sentido, solicitamos a estimativa desse impacto quanto ao substitutivo que ora apresentamos à Consultoria de Orçamentos desta Casa, que nos respondeu por meio da Nota Técnica nº 0103/2017. A Consultoria cita a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2016, a qual expressa que há cerca de um 1,9 milhão de docentes atuando na educação básica pública, sendo 1,8% na rede federal, 37,5% nas redes estaduais e 60,7% nas redes municipais. Adotando a premissa de bônus individual de mil reais por ano, pago a metade dos docentes, a Nota Técnica estima o impacto em R\$ 952 milhões ao ano, distribuídos entre os entes estatais proporcionalmente ao número de docentes das respectivas redes de ensino.

Quanto à indicação de fontes de financiamento, sugerimos que o financiamento da despesa com a concessão de bônus salarial aos professores seja realizado a partir da redução dos gastos tributários da União em cerca de 0,35% do valor previsto para 2017 e para os anos seguintes. Cabe destacar que os gastos



tributários da União em 2017 foram estimados em R\$ 285 bilhões¹ nos mais diversos setores beneficiados, representando cerca de 4,52% do PIB. Ressalte-se que os gastos tributários em 2010 eram de apenas 3,60% do PIB. Assim, se reduzirmos em apenas 0,35% os gastos tributários, poderemos arrecadar cerca de R\$ um bilhão a mais todos os anos, o suficiente para financiar os gastos com a concessão do bônus salarial.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 294 de 2014, na forma do substitutivo a seguir.

EMENDA N° – CE (SUBSTITUTIVO) **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 294 DE 2014**

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre o aperfeiçoamento profissional continuado dos professores na educação básica pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 67.

VII – bônus salarial aos docentes cujas escolas obtiverem desempenho acima da média nacional nas avaliações conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), nos termos do regulamento.

§ 4º No aperfeiçoamento profissional continuado a que se refere o inciso II, conferir-se-á prioridade aos docentes cujas escolas

¹ <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>



SF/17541.66384-31

obtiveram baixo desempenho nas avaliações conduzidas pelo Inep.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do segundo ano subsequente ao da publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17541.66384-31