

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 246, de 2012, do Senador Eduardo Amorim, 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.*

Relatora: Senadora **REGINA SOUSA**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 246, de 2012, de iniciativa do Senador Eduardo Amorim, que dispõe sobre a formação de docentes para atuar na educação básica.

A proposição intenta modificar as normas de formação de professores inscritas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB). Para tanto, o projeto altera, por meio de seus arts. 1º e 2º, respectivamente, os arts. 61 e 62 da LDB.

A primeira das inovações propostas é a exigência de formação em curso superior de licenciatura plena para professores da educação básica. Nesse caso, o projeto faz ressalva em relação à **educação infantil**, admitindo, nesta etapa, a atuação de professores formados em curso de nível médio, na modalidade normal. A segunda mudança impõe a obrigatoriedade de **formação específica** nas respectivas áreas para professores de **português, matemática e ciências**.



SF/17270.73446-79

De acordo com o art. 3º, a medida entrará em vigor um ano após a publicação da lei.

Na justificativa, o autor argumenta que a deficiência de qualidade na educação básica exige docentes competentes para executar as propostas contidas nas diretrizes curriculares desse nível de ensino. A preparação para tanto, a seu juízo, impenderia a formação específica dos professores nas áreas que considera fundamentais, quais sejam, português, matemática e ciências.

À matéria, que foi distribuída à análise exclusiva desta Comissão, em decisão terminativa, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Cumprida à CE, em vista do disposto no art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre o mérito de proposições que tratem de matéria de natureza educacional, notadamente de diretrizes e bases da educação nacional. Em adição, por força do art. 91, inciso I, do citado normativo, o exame ora realizado abrange os aspectos de constitucionalidade e juridicidade do projeto. Dessa forma, são respeitadas, na presente manifestação, as competências regimentalmente atribuídas a esta Comissão.

No que tange ao exame de constitucionalidade e de juridicidade, não se verificam vícios ou óbices à tramitação do projeto. A proposição envolve iniciativa parlamentar de lei ordinária não incidente em matéria reservada ao Presidente da República (art. 61 da Constituição Federal – CF). Ademais, ao tratar especificamente de diretrizes e bases da educação nacional, contempla, consoante o art. 22, inciso XXIV, da mesma Carta, assunto incluído na competência privativa da União, sobre o qual o Congresso Nacional está legitimado a dispor, na forma do art. 48 da CF.

No que tange à juridicidade, verifica-se que a espécie normativa utilizada é adequada; que o projeto inova o ordenamento jurídico vigente, além de respeitar a generalidade de que devem se revestir as leis. Quanto ao mais, a inserção das disposições nos arts. da LDB que disciplinam a formação dos professores potencializam a observância da norma pelas autoridades educacionais e instituições de ensino envolvidas com esse mister, imprimindo, assim, coercitividade e efetividade à lei que sobrevier à proposição.



Passando à análise de mérito, como já foi assinalado, os artigos da LDB sobre os quais incide o projeto disciplinam, em conjunto, a formação exigida dos professores da educação básica. O texto legal em vigor estabelece que a *formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena (...)*, e admite, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco anos iniciais do ensino fundamental, *a oferecida em nível médio, na modalidade Normal*.

É oportuno lembrar que à ocasião da sanção da LDB, ao final de 1996, o legislador ordinário estatuiu, no art. 87, § 4º, dessa norma, que no período de dez anos subsequentes, conhecido como Década da Educação, portanto de 1997 a 2006, somente seriam admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. É provável que essa prescrição tenha contribuído para que, atualmente, quase 80% dos professores da educação básica já detenham título de graduação.

À vista desses números, embora não se mostre como tal, a proposição engendra uma mudança de razoável monta na educação básica brasileira. Em adição, embora encerre propósito nobre, qual seja, o de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro, o projeto parece equivocado quanto ao meio escolhido para o alcance da finalidade anunciada.

Seja no tocante à exigência de formação superior como critério mínimo para o magistério na educação básica, seja na reserva do ensino de português, matemática e ciências, nesse nível de ensino, a professores graduados em cursos de licenciatura de formação específica, a mudança é discutível. A esse respeito, vale a pena lembrar o tratamento conferido ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 280, de 2009 (Projeto de Lei nº 5.395, de 2009, na origem), de autoria do Poder Executivo, nesta Casa Legislativa.

Protocolado no Senado em 30 de outubro de 2009, dito projeto dava nova redação ao mesmo art. 62 da LDB, com o fito de determinar que a formação de docentes para atuação na educação básica far-se-ia *em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação*. O § 4º do dispositivo admitia a *contratação de professores para a educação infantil e as 4 (quatro) séries iniciais do ensino fundamental com formação mínima de nível médio onde comprovadamente não houvesse professores formados em nível superior*.

Ocorreu que, ao decidir sobre a matéria, em 6 de julho de 2010, o Senado Federal, por meio desta Comissão, manifestou-se contrariamente a essa mudança específica. Isso levou à aprovação do PLC nº 280, de 2009,



por meio de substitutivo que tão somente atualizou a redação do art. 62 da LDB, de modo a refletir a nova estrutura da educação básica, fazendo menção explícita, como se vê a seguir, aos cinco primeiros anos do ensino fundamental.

Ao retornar à Câmara dos Deputados, o projeto permaneceu em discussão até março de 2013. Em 4 de abril daquele ano, foi sancionada a Lei nº 12.796, ratificando a redação dada ao art. 62 da LDB pelo substitutivo do Senado Federal ao PLC nº 280, de 2009. É de se entender dessa forma, considerada a natureza duradoura que se espera de uma lei de diretrizes da educação, que a matéria sob exame foi prejulgada pelo Plenário. Em consequência, caberia arguir a sua prejudicialidade, com esteio no art. 334 do Risf.

Não bastasse isso, no mérito, a proposição não encontra respaldo na realidade educacional brasileira, em pelo menos dois aspectos. Sob a ótica da formação, é sabido que o corpo docente nos anos iniciais do ensino fundamental é constituído, em maioria, de professores polivalentes, que lecionam nas áreas de linguagens, matemática, ciências naturais e humanas. Grande parte desse grupo é de pedagogos, com habilitação adequada, portanto, para o magistério nos primeiros anos do ensino fundamental.

Sob a perspectiva do desempenho acadêmico dos alunos, a alteração proposta, mais uma vez, não encontra apoio em indicadores oficiais. Tomando-se por base os resultados em proficiência em matemática e língua portuguesa, apurados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), é precisamente nos anos iniciais do ensino fundamental que os números se mostram mais favoráveis e promissores.

Do ponto de vista pedagógico, seria discutível transpor para os primeiros anos do letramento um modelo disciplinar que o País adota com as crianças maiores e adolescentes. Esse modelo pode distanciar os professores do conhecimento da realidade e do cotidiano dos alunos, o que pode redundar em recrudescimento de problemas de aprendizagem.

Dessa forma, não nos parece que o quadro presente justifique a proposta. Ao contrário, a exigência de formação específica para atuar nesse segmento poderia implicar dispersão de esforços. Mais premente, a nosso juízo, é a necessidade de assegurar professores de matemática e linguagens nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, onde há, comprovadamente, um déficit expressivo desses profissionais. Essa lacuna talvez explique, ainda que parcialmente, a piora de desempenho acadêmico



de nossos estudantes à medida que avançam em seu processo de escolarização, notadamente a partir dos anos finais do ensino fundamental.

Por fim, não é demais lembrar que foi recentemente aprovado, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o Plano Nacional de Educação com vigência para o decênio 2014-2024. Esse Plano contempla, no que tange à formação de professores da educação básica, a seguinte preocupação consubstanciada na Meta 15, que consiste em

garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que **todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.**

Diante dessas ponderações, é forçoso apontar a necessidade de cautela na apreciação de matérias legislativas com esse teor. Neste caso particular, para além de a matéria apresentar problemas de mérito, cumpre relembrar que, mesmo durante sua tramitação, foi objeto de percutiente análise do Congresso Nacional. A par disso, reafirmando o entendimento de que as diretrizes e bases da educação brasileira, por esse caráter mesmo, devem ser duradouras para que possam surtir efeito, consideramos que o PLS nº 246, de 2012, perdeu seu objeto.

Não bastasse isso, contamos com norma programática, com prazo definido que, se tiver seu propósito levado a cabo, com a devida fiscalização do Congresso Nacional e da sociedade, poderá aportar melhores resultados à educação brasileira do que a proposta ora em discussão.

Por fim, ainda a corroborar a prejudicialidade da presente matéria, lembramos que o Congresso Nacional, por meio de suas duas Casas, apreciou, neste ano de 2017, a Medida Provisória nº 746, de 2016, transformada na Lei nº 13.415, de 6 de fevereiro de 2017, mediante a qual se reformulou o ensino médio. Com essa lei foram atualizadas, no art. 62 da LDB, as disposições que tratam das exigências de formação para professores da educação básica, mantendo-se o entendimento de que o encargo de professor dos anos iniciais do ensino fundamental dispensa a formação específica em disciplina ou área do conhecimento.



III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela PREJUDICIALIDADE do Projeto de Lei do Senado nº 246, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17270.73446-79