

PARECER Nº DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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 Assuntos Econômicos (CAE) 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.

SF/18556.96497-49

Inicialmente, a matéria havia sido distribuída apenas à CE, em caráter terminativo. Porém, o Plenário aprovou, em 18 de outubro de 2017, o Requerimento nº 812, de 2017, de autoria do Senador Romero Jucá, solicitando a apreciação da matéria pela CAE. Após a análise da CAE, a matéria retornará à CE, em caráter terminativo.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhe são submetidas.

Como já havia apresentado relatório a esta matéria enquanto relator na CE, aproveito para reapresentar neste Colegiado as análises quanto à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa, mérito e adequação orçamentária e financeira.

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). Além disso, interessa notar o disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal, que determina ser de competência da União, em matéria educacional, o exercício da função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Do mesmo modo, inexistem vícios de **juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa**.

No **mérito**, frise-se que o Ministério da Educação (MEC) já dispõe de 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 (ANE): 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

SF/18556.96497-49

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:

- a) até o momento, as metas do IDEB só foram construídas para o período de 2007 a 2021;
- b) não é capaz de refletir a qualidade da educação em sua totalidade, por abordar a qualidade apenas sob dois aspectos: 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 a 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



SF/18556.96497-49

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 pontos 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 obtiverem resultados acima da média nacional nas mesmas avaliações constitui elemento indispensável para promoção da valorização dos profissionais da educação.

Quanto à **adequação orçamentária e financeira**, vale lembrar que, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional



SF/18556.96497-49

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, à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) desta Casa, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do substitutivo que ora apresentamos, que nos respondeu por meio da Nota Técnica nº 103/2017. A Consultoria utilizou dados da 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, estimou-se o impacto em R\$ 952 milhões ao ano, distribuídos entre os entes estatais proporcionalmente ao número de docentes das respectivas redes de ensino.

Estamos sugerindo que a proposta só produza efeitos financeiros no segundo ano subsequente à publicação. Então, no ano da publicação e nos dois anos subsequentes, o impacto seria nulo.

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 0,4% do valor previsto para 2018 e para os anos seguintes. Cabe destacar que os gastos tributários da União para 2018 foram estimados em R\$ 283 bilhões^[1] para beneficiar os mais diversos setores da economia.

O setor de termoelectricidade, por exemplo, é responsável por R\$ 1,23 bilhão dos gastos tributários da União. A extinção dos incentivos fiscais e benefícios tributários concedidos a esse setor, que corresponde exatamente a 0,4% do total de gastos tributários, devolveria aos cofres públicos o montante suficiente para o pagamento do bônus salarial dos professores da educação básica e incentivaria o poder público e o setor produtivo a investirem em fontes limpas e renováveis para geração de energia. Como é de amplo conhecimento, a termoelectricidade consiste na geração de energia por meio da

^[1] <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>



queima de carvão mineral ou derivados de combustível fóssil, a alto custo para o consumidor e com danos imensuráveis para o meio ambiente.

Esse impacto orçamentário também pode ser absorvido pela União via Margem Líquida de Expansão das Despesas Obrigatórias, estimada em R\$ 12,9 bilhões no exercício de 2018, conforme consta da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (LDO 2018). Caberá ao Poder Executivo elaborar a proposta orçamentária incorporando essa despesa e fazendo os ajustes necessários, quando oportuno.



SF/18556.96497-49

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° – CAE (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 e o pagamento de bônus salarial para os professores da 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 obtiveram baixo desempenho nas avaliações conduzidas pelo Inep.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros no segundo ano subsequente ao da publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18556.96497-49