

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 234, de 2006, que altera os arts. 24 e 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada de tempo integral no ensino fundamental, no prazo de cinco anos.

RELATOR: Senador CRISTOVAM BUARQUE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 234, de 2006, de iniciativa do Senador Marcos Guerra, altera dois artigos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A primeira alteração, referente ao inciso I do art. 24, diz respeito à carga horária anual do ensino fundamental e do ensino médio. Atualmente ela é de oitocentas horas, em cada um dos dois níveis de ensino, distribuídas por pelo menos duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver. O PLS propõe o aumento da carga horária do ensino fundamental para mil e quatrocentas horas, também distribuídas em, no mínimo, duzentos dias letivos, não computados, igualmente, o tempo eventualmente reservado a exames finais. A carga horária do ensino médio não é alterada pela proposição.

A segunda mudança é feita no art. 34, que trata da jornada escolar no ensino fundamental. Atualmente, é prevista jornada escolar de pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, com previsão de ampliação progressiva do período de permanência na escola. O § 1º deste artigo faz a ressalva, quanto a essa jornada, do ensino noturno e das formas alternativas, legalmente autorizadas, de organização escolar. Por sua vez, o § 2º estabelece que o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

O PLS em tela dispõe que a jornada escolar no ensino fundamental será de tempo integral, com pelo menos cinco horas de trabalho efetivo em sala de aula. O regime de tempo integral, prevê, ainda, o projeto, deverá incluir atividades de acompanhamento pedagógico, oficinas culturais, recreativas e esportivas, a critério dos sistemas de ensino e das respectivas comunidades escolares. A ressalva quanto ao ensino noturno e às formas alternativas de organização escolar é mantida.

A iniciativa estipula o prazo de cinco anos para que os sistemas de ensino, com a colaboração técnica e financeira da União, implantem a nova carga horária anual e a jornada de tempo integral.

Por fim, o projeto prevê que a lei a ser criada entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição, que tem decisão terminativa desta Comissão, não foi objeto de emendas.

II – ANÁLISE

Diversos indicadores de qualidade revelam as deficiências da maioria das escolas de educação básica em nosso País. Os índices de repetência, malgrado os esforços das políticas públicas dos anos recentes, continuam elevados em todas as séries do ensino fundamental e mesmo do ensino médio. Daí a grave distorção série/idade de nossos alunos. Nas comparações internacionais, o desempenho dos estudantes brasileiros tem ficado entre os piores.

As causas dessa situação são complexas e as sugestões para combatê-la são numerosas. Nós mesmos temos trabalhado, incansavelmente, nessa matéria e, entre as medidas que propusemos a respeito encontra-se a de buscar a federalização da educação básica, ou seja, um compromisso nacional em favor dos estudantes, independentemente da localidade em que morem e freqüentem a escola.

Neste parecer, temos a oportunidade de analisar, na forma do PLS em tela, uma das sugestões mais recorrentes e, sem dúvida, necessárias, para combater os problemas estruturais do ensino fundamental no Brasil: a implantação da jornada escolar em tempo integral.

Com efeito, as vantagens da jornada escolar integral são conhecidas e foram muito bem sintetizadas pela justificção do projeto. Ela permite a realização de atividades de reforço e acompanhamento escolar, com impacto direto sobre o rendimento dos alunos. Possibilita, ainda, às crianças mais carentes o acesso a atividades artísticas, culturais e esportivas, que via de regra lhes são negadas. Além disso, assegura aos pais, cada vez mais envolvidos com as labutas do trabalho, a tranqüilidade de saber que seus filhos estão exercendo atividades enriquecedoras para a sua formação, e não à disposição da violência das ruas, do ócio improdutivo ou de programas de televisão de qualidade duvidosa. Desse modo, além de ampliar as possibilidades de melhoria do rendimento escolar dos estudantes, a escola em tempo integral promove a inclusão social e contribui para a redução do envolvimento dos jovens com a criminalidade.

Até o início do século XX, a jornada escolar no ensino primário atingia seis a oito horas diárias. As professoras dedicavam-se integralmente a uma única turma de alunos. Todavia, o acesso à escola era privilégio de uma elite, atingindo apenas pequena parcela das camadas populares, em geral nas áreas urbanas. Com o objetivo de democratizar o acesso à escola primária, foram criados, para funcionar em caráter provisório, os turnos escolares. Maior número de crianças freqüentaria a escola, mas durante menor tempo. Os professores receberiam pequenas bonificações para assumir encargos maiores. Entretanto, o que era para durar pouco tempo tornou-se perene e, apesar dos avanços na democratização da escola primária, a qualidade do ensino, com menos tempo de estudo e professores progressivamente envolvidos em mais de uma jornada e ambiente de trabalho, começou a decair.

A nova estrutura da jornada escolar para as crianças, com aulas em apenas um turno, matutino ou vespertino – e, em algumas situações, até em um inacreditável turno intermediário –, tornou-se o padrão, também, para o ensino *primário estendido* (o colegial e, mais tarde, o 1º grau e o ensino fundamental), bem como para o ensino secundário.

Entre as tentativas de reverter essa estrutura reducionista da educação elementar, merecem ser destacados o modelo das escolas-classe e escolas-parque, concebidas por Anísio Teixeira para a recém-fundada Brasília, e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), criados no Estado do Rio de Janeiro pelo eminente Darcy Ribeiro, no Governo Leonel Brizola. Injunções políticas, pressões da demanda e diferentes concepções sobre prioridades nas políticas educacionais, levaram, em graus diferentes, ao fim ou ao congelamento dessas e de outras experiências de jornada escolar em tempo integral.

Apesar da descontinuidade de iniciativas tão promissoras, outros tantos projetos, governamentais ou não, têm procurado, ainda que de forma isolada, dar apoio suplementar aos estudantes, principalmente de famílias de baixa renda, mediante a oferta de atividades culturais e esportivas.

O ex-Senador Darcy Ribeiro, em seu projeto de LDB apresentado em 1992 e, depois, como relator da proposição que viria a ser sancionada como a nova LDB, sonhou com a volta imediata da jornada integral para o ensino fundamental. As resistências que se apresentaram a essa proposta, geralmente de natureza fiscal, levaram-no a aceitar, a contragosto, o compromisso de tão-somente prever a implantação gradual dessa jornada, como aparece inscrito no citado art. 34, § 2º, da Lei nº 9.394, de 1996.

Esse princípio foi reafirmado no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu como uma das metas do ensino fundamental a ampliação progressiva da jornada escolar, com vistas a expandir a escola de tempo integral, em período de pelo menos sete horas diárias.

Contudo, como bem apontou a justificação do PLS, pouco se tem avançado no cumprimento dessa meta. Conforme o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, a média no ensino fundamental é de apenas 4,3 horas-aula, e tão-somente 8% dos 33,5 milhões de alunos matriculados em 2005 freqüentavam jornadas escolares com duração superior a cinco horas.

O projeto em exame tenta estimular esse processo, mediante a fixação do razoável prazo de cinco anos para que a carga horária do ensino fundamental seja ampliada, de forma a que se universalize a jornada escolar em tempo integral nesse nível de ensino.

O seu mérito é indiscutível e merece nosso apoio, pois estamos convictos de que apenas por meio de ações arrojadas no campo da educação básica será possível combater as seculares injustiças sociais de nosso País e levá-lo a um novo patamar em seu desenvolvimento.

Contudo, a aprovação do projeto em exame tem implicações que precisam, desde já, ser identificadas e apoiadas. Sem um aporte orçamentário adicional de todos os níveis governamentais, a escola em tempo integral não será implantada, ou o será na forma do faz-de-conta. Com efeito, é preciso ter plena consciência do risco de se implantar a extensão da jornada escolar sem que sejam fornecidas as condições adequadas para que esse período adicional signifique a complementação do processo educativo e tenha efeitos positivos sobre o rendimento escolar. Manter nossas crianças e adolescentes na escola por mais tempo sem oferecer-lhes atividades pedagógicas adicionais apropriadas constituiria um crime, com efeitos deletérios para a formação de nossos jovens e para a legitimidade da própria instituição escolar.

Portanto, vale insistir: o apoio a este projeto não se encerra no voto pela sua aprovação, mas tem continuidade na luta por novos recursos financeiros para, efetivamente, alcançar os seus propósitos de fazer da escola de ensino fundamental um *locus* de transformação social, do qual saiam jovens com adequado domínio da leitura, da escrita e do cálculo, com boa compreensão do ambiente social, bem informados sobre o meio natural e os princípios da tecnologia, sensibilizados para as artes, capazes de dar continuidade aos seus estudos e imbuídos dos mais nobres valores como os de justiça, solidariedade e tolerância.

Em relação aos termos da iniciativa, julgamos pertinente formular duas contribuições para aperfeiçoá-los.

Em primeiro lugar, não fica claro qual seria a carga horária anual do ensino fundamental até a adoção das mil e quatrocentas horas, bem como o tempo de trabalho efetivo diário em sala de aula, uma vez que o projeto confere nova redação a dispositivos da LDB, fixa, a seguir, o prazo de cinco anos para a implementação da nova jornada escolar e, por fim, prevê a vigência da nova lei

na data de sua publicação. Desse modo, sugerimos que seja explicitada a situação no período de transição.

Além disso, parece-nos conveniente fixar o tempo de permanência diária na escola, não-obstante o projeto ter fixado a carga horária mínima anual de mil e quatrocentas horas, distribuídas em pelo menos duzentos dias letivos. O resultado dessas determinações do PLS seria o de estabelecer uma jornada de, em média, sete horas diárias de atividades curriculares. Entretanto, uma vez que os estudantes teriam, necessariamente, de fazer pelo menos duas refeições na escola, essa carga horária mínima, a ser reservada para atividades educativas, acabaria sendo prejudicada. Por isso, sugerimos a fixação de permanência diária mínima de oito horas na escola, incluído o tempo reservado para as refeições. Assim, a permanência anual na escola passa a ser de 1.600 horas, das quais 1.400 no desenvolvimento de atividades curriculares – e, destas, mil horas em trabalho efetivo em sala de aula.

Em suma, o projeto merece acolhimento por trazer alterações promissoras para o ensino fundamental. A iniciativa, por fim, não contém vícios de constitucionalidade e juridicidade e, cabe acrescentar, encontra-se formulada de acordo com a boa técnica legislativa.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 234, de 2006, acolhidas as emendas a seguir apresentadas.

EMENDA Nº – CE

Dê-se, no art. 1º do PLS nº 234, de 2006, a seguinte redação ao *caput* do art. 34 Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

“**Art. 34.** A jornada escolar no ensino fundamental será de tempo integral, com pelo menos oito horas de permanência na escola, incluídos o tempo reservado às refeições e o mínimo de cinco horas de trabalho efetivo em sala de aula.”

EMENDA Nº – CE

Acréscense-se o seguinte parágrafo único ao art. 2º do PLS nº 234, de 2006:

“Art. 2º

Parágrafo único. Enquanto não forem implantadas as normas dispostas no art. 1º, permanecem, no ensino fundamental, as exigências de carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver, e de jornada escolar de pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula.”

Sala da Comissão, em: 14/11/06

, Presidente

, Relator

TEXTO FINAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 234, DE 2006

Altera o art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, bem como revoga seu art. 34, para instituir a jornada de tempo integral nos ensinos fundamental e médio, no prazo de cinco anos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os art. 24 e 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.

I – a carga horária mínima anual será de mil e quatrocentas horas, no ensino fundamental, e oitocentas horas, no ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

..... (NR)”

“Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental será de tempo integral, com pelo menos oito horas de permanência na

escola, incluídos o tempo reservado às refeições e o mínimo de cinco horas de trabalho efetivo em sala de aula”.

§ 1º

§ 2º O regime de tempo integral incluirá atividades de acompanhamento pedagógico, oficinas culturais, recreativas e esportivas, a critério dos sistemas de ensino e das respectivas comunidades escolares. (NR)”

Art. 2º Os sistemas de ensino, com a colaboração técnica e financeira da União, terão prazo de cinco anos, a partir da publicação desta lei, para implantar a carga horária anual e a jornada de tempo integral de que trata o art. 1º.

Parágrafo único. Enquanto não forem implantadas as normas dispostas no art. 1º, permanecem, no ensino fundamental, as exigências de carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver, e de jornada escolar de pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em: 14/11/06

, Presidente

, Relator