

## PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.385, de 2021, do Senador Alessandro Vieira, que *institui o Programa Emergencial de Aprendizagem dos Estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Médio e de Acolhimento à Comunidade Escolar das Redes Públicas de Educação Básica (PEAA)*.



Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 3.385, de 2021, de autoria do Senador Alessandro Vieira, que *institui o Programa Emergencial de Aprendizagem dos Estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Médio e de Acolhimento à Comunidade Escolar das Redes Públicas de Educação Básica (PEAA)*.

A proposição pretende instituir programa, com duração de cinco anos (art. 1º, § 2º), com vistas a apoiar a inclusão, permanência e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e médio da rede pública de ensino, e a acolher a comunidade escolar, face aos efeitos da situação pandêmica no Brasil, especialmente em escolas em maior situação de vulnerabilidade (art. 3º).

Com efeito, a implementação junto às redes públicas de educação básica, cujos órgãos gestores formalizarem adesão (art. 1º, § 1º), contemplará os seguintes eixos de atuação: a) busca ativa, destinada ao enfrentamento do abandono e da evasão escolares (art. 4º, inciso I); b) acolhimento à comunidade escolar, com iniciativas de apoio ao retorno à rotina presencial (art. 4º, inciso II); c) recomposição da aprendizagem, com o desenvolvimento de estratégias de ensino-aprendizagem para estudantes dos anos finais do ensino fundamental e médio com dificuldades e

defasagens, especialmente em língua portuguesa e matemática (art. 4º, inciso III). Os arts. 5º e 6º, por sua vez, listam ações contempladas nos eixos “busca ativa”, “acolhimento” e “recomposição da aprendizagem”.

De seu turno, o art. 7º trata dos instrumentos para desenvolvimento dos eixos do programa, prevendo em seus incisos a concessão de bolsas a agentes de busca ativa, professores e estudantes, bem como apoio técnico e financeiro às escolas, estudantes e redes de ensino.

O art. 8º dispõe sobre a competência da União e dos demais entes federados no âmbito do programa, cabendo à primeira, de forma geral, a elaboração e divulgação de diretrizes, a oferta de cursos de formação, a concessão de bolsas e a oferta de apoio técnico e financeiro. Ainda, o art. 9º lista entre as fontes de financiamento do Programa as dotações orçamentárias da União destinadas à concessão de bolsas de apoio à educação básica, ao apoio ao desenvolvimento e infraestrutura da educação básica, ao apoio à capacitação e formação inicial e continuada para a educação básica, à implementação da Política de Inovação Educação Conectada, instituída pela Lei n. 14.180, de 1º de julho de 2021, e à oferta de cursos gratuitos para formação de profissionais da educação por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Antes de fixar a vigência imediata da lei em que vier se converter o projeto (art. 11), o art. 10 determina que caberá ao Ministério da Educação realizar avaliação do Programa, considerando os resultados alcançados nos três eixos de atuação.

Para justificar a iniciativa, o autor afirma ser o objetivo principal da proposição contribuir para enfrentar os principais desafios decorrentes da pandemia de covid-19 no âmbito da educação. Destaca, nesse sentido, o grande contingente de estudantes que abandonaram a escola nesse período, bem como de estudantes que, apesar de matriculados, não tiveram acesso a atividades escolares, o que totalizou mais de 5,5 milhões de crianças e adolescentes com seu direito à educação negado em 2020. Além dos problemas de evasão e déficit de aprendizagem, o autor também aponta a necessidade de acolhimento da comunidade escolar, tendo em vista os efeitos psicológicos da pandemia sobre os estudantes e professores.

A proposição foi distribuída exclusivamente a esta Comissão, para decisão terminativa, não tendo aqui recebido nenhuma emenda.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que tratem de normas gerais sobre educação. Assim, a análise do PL nº 3.385, de 2021, enquadra-se nas competências atribuídas a este colegiado.

Passando à análise do mérito, nos termos do art. 208, inciso I, da Constituição Federal, o dever do Estado com a educação deve ser efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

Contudo, a emergência de saúde pública provocada pela pandemia de covid-19 alterou profundamente as atividades educacionais. Para mitigar os efeitos da suspensão das aulas, as redes de ensino buscaram oferecer aulas remotas, com todas as dificuldades que isso importou. O uso de novas tecnologias para promover a atividade educacional de forma satisfatória exigiria que alunos e professores dominassem essas tecnologias e tivessem acesso a equipamentos de informática e à conexão de internet em banda larga, o que, contudo, não se revelou a realidade do País.

A evasão escolar já era um problema social que assolava o Brasil e afetava, principalmente, estudantes do ensino médio. No ensino fundamental, a evasão ocorria notadamente em casos em que a distância da escola era associada à falta de transporte escolar. No ensino médio, a falta de interesse dos estudantes e a situação econômica, juntamente com a necessidade de trabalhar, sempre foram os principais motivos de abandono.

No contexto de pandemia, o atraso escolar, a falta de internet ou de acesso a tecnologias, a dificuldade das redes de ensino e dos professores de transmitirem o conhecimento de forma não presencial viraram novos motivos para o abandono escolar, especialmente de estudantes de nível socioeconômico mais baixo.

Além disso, o Índice de Educação a Distância, criado por pesquisadores da USP, mostrou deficiência na implementação do ensino remoto nas escolas do País entre março e outubro de 2020, o que, por consequência, gerou aumento da desigualdade já existente na educação. As redes de ensino estaduais tiveram pontuação média de 2,38 e as redes municipais das capitais 1,6, sendo 5 a maior alcançada, metade dos 10 pontos possíveis. Entre os problemas mais comuns, podemos citar atraso na

implementação do ensino, ineficiência nas ações e descaso com a forma como o aluno acessaria o conteúdo.

Ainda, conforme apurado na pesquisa “Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias”, encomendada ao Datafolha pela Fundação Lemann, Itaú Social e *Imaginable Futures*, 51% dos responsáveis consideraram que estavam participando mais da educação dos estudantes e 71% passaram a valorizar mais o trabalho desenvolvido pelos professores. Por outro lado, feita através de entrevistas com uma amostra de 1.021 responsáveis por 1.518 estudantes em todo o País, a pesquisa evidenciou que somente 64% dos entrevistados consideraram que as aulas remotas foram eficientes no período de pandemia, ainda que a maioria dos estudantes de todas as regiões tenham tido acesso a atividades remotas (o menor índice é observado na região Norte, 84%, e o maior na Sul, 96%).

Segundo o relatório “Agindo agora para proteger o capital humano de nossas crianças – Os Custos e a Resposta ao Impacto da Pandemia de COVID-19 no Setor de Educação na América Latina e Caribe”, do Banco Mundial, o percentual de crianças dessa região, na qual se inclui o Brasil, que não consegue ler e compreender um texto simples ao terminar o ensino fundamental pode aumentar de 51% para 62,5%. Ademais, considerando-se até então uma duração de fechamento de escolas de 10 meses e eficácia moderada das medidas de mitigação, a parcela de estudantes abaixo dos níveis mínimos de proficiência poderia aumentar de 55% para 71%.

Em resumo, interrupção ou déficit da aprendizagem, desigualdade no acesso às atividades remotas com despreparo das famílias para ensinar, aumento da evasão escolar, maior exposição à violência sexual ou familiar, insegurança alimentar, aumento do trabalho infantil e comprometimento à saúde mental dos estudantes são alguns dos efeitos experimentados desde que as escolas fecharam. Esse cenário é ainda mais grave entre os estudantes mais vulneráveis, pobres, negros, de zona rural e de periferias.

Nesse sentido, consideramos que a iniciativa em análise é meritória, uma vez que busca mitigar os efeitos nefastos da pandemia sobre a educação. Contudo, por se tratar de decisão em caráter terminativo, insta analisar requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.



A propósito, optamos pela apresentação de substitutivo, enaltecendo a pertinência e a relevância da ideia veiculada inicialmente pelo PL nº 3.385, de 2021, com supressão dos dispositivos cuja constitucionalidade poderia ser questionada por vício de iniciativa ou por ampliar despesas sem demonstrar a correspondente compensação financeira.

Ademais, previmos que a implementação do eixo “busca ativa” será feita com a atuação articulada e integrada de instituições e instâncias do Poder Público, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, conforme cada caso, para aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle do direito à educação, bem como que a implementação dos eixos “busca ativa” e “acolhimento” contará com a atuação do grêmio estudantil da escola, ou de outra representação estudantil existente, para apoiar a realização das atividades.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.385, de 2021, nos moldes no seguinte substitutivo:

#### **EMENDA Nº - CE (Substitutivo)**

### **PROJETO DE LEI Nº 3.385, DE 2021**

Institui a Política Educacional Emergencial (PEDE) para acolhimento, permanência nas escolas e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio das redes públicas de educação básica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Educacional Emergencial (PEDE) para acolhimento, permanência nas escolas e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio das redes públicas de educação básica.



§ 1º A PEDE será implementada em parceria pela União e pelas redes públicas de educação básica cujos órgãos gestores formalizarem adesão, mediante a apresentação de plano de ação, nos termos de regulamento.

§ 2º A PEDE terá a duração de 5 (cinco) anos.

**Art. 2º** A PEDE, visando contornar os efeitos da situação pandêmica no Brasil, especialmente em escolas com maior situação de vulnerabilidade, tem por objetivo:

I – acolher a comunidade escolar;

II – reforçar a aprendizagem dos estudantes, com enfrentamento das desigualdades educacionais;

III – apoiar a adequação da trajetória escolar dos estudantes.

**Art. 3º** A PEDE contemplará os seguintes eixos de atuação:

I – busca ativa, destinada ao enfrentamento do abandono e da evasão escolares;

II – acolhimento à comunidade escolar, com iniciativas de apoio ao retorno à rotina presencial;

III – recomposição da aprendizagem, com o desenvolvimento de estratégias de ensino-aprendizagem para estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio com dificuldades e defasagens, especialmente em língua portuguesa e matemática.

**Art. 4º** O desenvolvimento dos eixos “busca ativa” e “acolhimento” poderão compreender, sem prejuízo de outras, as seguintes ações:

I – elaboração e divulgação de diretrizes e materiais orientadores sobre busca ativa, acolhimento e atuação intersetorial;

II – mobilização de estudantes concluintes prioritariamente dos cursos de graduação em serviço social, psicologia e pedagogia, para atuar

como agentes de busca ativa e de acolhimento, sob supervisão de professores das escolas de educação básica envolvidas, com orientação de profissionais de psicologia e serviço social e apoio de diretrizes e materiais orientadores;

III – abertura das escolas nos finais de semana para atividades de acolhimento à comunidade escolar, sob supervisão de professores das escolas de educação básica envolvidas, e com o apoio de diretrizes e materiais orientadores;

IV - respeito aos protocolos sanitários para retorno presencial seguro;

V – cursos de formação continuada sobre busca ativa, acolhimento e atuação intersetorial, direcionado aos profissionais de educação e estudantes de cursos superiores de graduação envolvidos.

§ 1º A implementação do eixo “busca ativa” será feita com a atuação articulada e integrada de instituições e instâncias do Poder Público, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, conforme cada caso, para aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle do direito à educação.

§ 2º A implementação dos eixos “busca ativa” e “acolhimento” contará com a atuação do grêmio estudantil da escola, ou de outra representação estudantil existente, para apoiar a realização das atividades.

**Art. 5º** O desenvolvimento do eixo “recomposição da aprendizagem” poderá compreender, sem prejuízo de outras, as seguintes ações:

I – elaboração e divulgação de diretrizes e materiais orientadores sobre avaliações diagnósticas, avaliações formativas e planos de recomposição de aprendizagem, com ênfase em língua portuguesa e matemática;

II – cursos de formação continuada para os professores e gestores escolares;

III – elaboração de plano de recomposição da aprendizagem da escola, em articulação com o órgão gestor da respectiva rede pública de educação básica;

IV – atendimento individualizado e reforço pedagógico em língua portuguesa e matemática para estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, com o apoio de estudantes concluintes de cursos superiores de licenciatura;

V – abertura das escolas nos finais de semana para aulas e atividades pedagógicas extras em língua portuguesa e matemática para estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio;

VI – complemento de reforço de aprendizagem por momentos não presenciais, mediado por tecnologias digitais.

**Art. 6º** No âmbito da PEDE, competirá à União, nos termos de regulamento, prestar assistência técnica e financeira às redes públicas de educação básica que aderirem à iniciativa, bem como realizar avaliação e divulgação dos resultados alcançados nos três eixos.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator