

PARECER Nº 27, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, 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 do Plenário 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); e 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 nº 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.

Distribuída para apreciação em Plenário, a proposição recebeu três emendas, as quais serão analisadas ao final.

II – ANÁLISE

O PL nº 3.385, de 2021, apreciado pelo Plenário, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que trata do Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal, atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade e foi redigido de acordo com a boa técnica legislativa.

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, bem como 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 de Plenário, insta ainda analisar requisito de constitucionalidade.

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.

Por sua vez, a Emenda nº 1 – PLEN, de autoria do Senador Izalci Lucas, estabelece como estratégia para a busca ativa a realização de atividades que propiciem a integração da comunidade escolar com a comunidade onde a escola estiver inserida, o que consideramos meritório na medida em que a aproximação do cotidiano da escola e da vida da comunidade poderão propiciar maior acolhimento e sentimento de pertencimento dos estudantes à escola.

A Emenda nº 2 – PLEN, de iniciativa da Senadora Mara Gabrilli, prevê o atendimento dos educandos com deficiência, o que está em consonância com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), na medida em que traz a educação especial para o âmbito de atuação da proposição, com uma perspectiva inclusiva de pessoas que sofreram ainda mais que as outras com os efeitos nefastos da pandemia na educação.

Por fim, a Emenda nº 3 – PLEN, também de autoria da Senadora Mara Gabrilli, no mesmo sentido, prevê a oferta de serviços e de recursos que eliminem as barreiras e promovam efetiva acessibilidade, visando a inclusão plena dos estudantes com deficiência, motivo pelo qual também merece acolhida.



III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.385, de 2021, e das Emendas nºs 1, 2 e 3 – PLEN, nos moldes no seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 4 - PLEN (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.

§ 3º As ações abrangidas pela PEDE incluirão o atendimento dos educandos com deficiência, notadamente aqueles com deficiência intelectual, sensorial ou psicossocial, com transtorno do espectro autista, com Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), dislexia ou outros transtornos de aprendizagem, independente do ano letivo em que se encontrem.

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.

§ 3º Considera-se como estratégia dos eixos “busca ativa” e “acolhimento” a realização de atividades que integrem a escola com a comunidade na qual está inserida.

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;

VII – oferta de serviços e de recursos que eliminem as barreiras e promovam efetiva acessibilidade, bem como de adaptações razoáveis nas instalações físicas e na proposta pedagógica, para atender às características dos estudantes com deficiência, visando à sua inclusão plena.

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 das Sessões,

, Presidente

, Relator