



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER N° , DE 2022

SF/22656.08639-29

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 756, de 2015, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SF), que *dispõe sobre Educação Integral e estabelece diretrizes para a sua implementação na educação básica.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 756, de 2015, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que *dispõe sobre Educação Integral e estabelece diretrizes para a sua implementação na educação básica.*

O PLS nº 756, de 2015, pretende nortear a oferta da chamada “educação integral”, que abarcaria o “pleno desenvolvimento da pessoa como agente de transformação social”.

A partir dessa perspectiva, a proposição define seis diretrizes para referenciar a educação integral: 1) a adoção transversal, ou seja, não necessariamente contida em disciplinas específicas, de “temas de cunho artístico cultural, esportivo, e de interesse da juventude”, dentre os quais menciona “gerenciamento financeiro, educação política, primeiros socorros, entre outros”; 2) o atendimento psicológico e de assistência social aos alunos; 3) a garantia de infraestrutura adequada nos estabelecimentos de ensino, incluindo laboratórios, quadras poliesportivas, refeitórios, bibliotecas, auditórios, áreas verdes, entre outros; 4) o acesso à tecnologia e internet; 5) o direito do aluno de escolher temas extracurriculares, de acordo



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

com seus interesses; e 6) a formação específica dos professores para a educação integral.

Além disso, o PLS estabelece que a educação integral será assegurada em escolas de tempo integral, com jornada escolar de, no mínimo, oito horas. No mesmo dispositivo, permite que os projetos de educação integral sejam desenvolvidos por meio de convênios com instituições de ensino superior públicas e privadas.

Por fim, o início da vigência é previsto para a data de publicação da lei em que o projeto se transformar.

O PLS 756, de 2015, originou-se da aprovação pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) da Sugestão (SUG) nº 21, de 2014, apresentada no âmbito do Projeto Jovem Senador. Nos termos do art. 102-E, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), combinado com a Resolução nº 42, de 2010, as sugestões aprovadas pelos Jovens Senadores são encaminhadas para apreciação da CDH e, se aprovadas, passam a tramitar como proposições de autoria da Comissão.

O parecer da CDH concluiu favoravelmente à transformação da SUG em PLS. O relator da matéria nesse colegiado, Senador Dário Berger, ressaltou o mérito da iniciativa, corroborando a importância de que a comissão temática pertinente discutisse a oportunidade e a conveniência de se inserir a matéria no arcabouço legal do País.

O PLS em tela foi inicialmente distribuído para análise exclusiva da CE. Entretanto, em 2017, passou a tramitar em conjunto com o PLS nº 255, de 2014, do Senador Wilson Matos, que buscava instituir a escola de tempo integral no ensino fundamental e que havia sido distribuído também para análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Ao final da legislatura, contudo, as matérias não haviam sido apreciadas, o que levou ao arquivamento do PLS nº 255, de 2014. O PLS nº 756, de 2015, cuja autoria é de comissão, continuou a tramitar, retornando à análise exclusiva da CE.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

SF/22656.08639-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como é o caso do PLS nº 756, de 2015.

De início, é preciso salientar que o PLS em tela abraça uma perspectiva de “educação integral” que ultrapassa a noção de “escola em tempo integral”. Os dois conceitos muitas vezes se confundem e se sobrepõem, mas são distintos.

A noção de educação integral corresponde, por vezes, a uma perspectiva de integralidade formativa do ser humano, abrangendo aspectos físicos, afetivos e culturais. Nesse sentido, pode se confundir com o próprio conceito de socialização ou educação em sentido amplo.

Outra acepção do termo, mais pragmática, refere-se à adoção de perspectivas integradoras de articulação de saberes e práticas, para ampliar o leque de oportunidades de aprendizagem dos alunos e a conexão entre a função pedagógica da escola e outras dimensões da vida, como a saúde, a cultura, a assistência social e a iniciação profissional. Ações realizadas no contraturno escolar, nos campos da arte, do esporte, do lazer, do reforço pedagógico, do empreendedorismo e da tecnologia, costumam aproximar-se desse conceito, na linha do que preconizavam os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), no Rio de Janeiro, e os Centros Integrados de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIACs), em âmbito nacional. Mais recentemente, o Programa Mais Educação, lançado em 2007, adotou uma releitura desse conceito, ao fomentar a intersetorialidade a partir de parcerias entre a instituição escolar e outras instituições e espaços sociais, como clubes esportivos, organizações não governamentais, instituições de educação profissional, em uma tentativa de superar as limitações de espaço e infraestrutura que acometem diversos prédios escolares para a oferta de educação integral.

Já o conceito de escola de tempo integral corresponde, essencialmente, à extensão do tempo passado na escola, geralmente com o objetivo de propiciar algum tipo de projeto pedagógico voltado para a educação integral propriamente dita. Trata-se, de certo modo, de conceito similar ao de “jornada ampliada”.

SF/22656.08639-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Nos termos de seu art. 1º, entendemos que o PLS nº 756, de 2015, não só aponta para uma concepção de educação integral como “pleno desenvolvimento da pessoa”, mas também lhe atribuiu um objetivo próprio, o de tornar o indivíduo “agente de transformação social”. A proposição busca, assim, abraçar uma perspectiva de educação que ultrapassa a dimensão individual do educando e que se contrapõe à ideia, muito presente na literatura especializada, de que a educação é um dos motores-chave de reprodução das estruturas sociais. De certo modo, trata-se de um enunciado que não provê exatamente uma definição operacional para as políticas públicas de educação integral, mas apresenta uma noção ideal para seu direcionamento.

Registre-se que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), traz uma definição de educação que se pode considerar “integral”: “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (art. 1º). Os §§ 1º e 2º desse dispositivo circunscrevem o âmbito de aplicação da LDB à “educação escolar”, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias, devendo estar vinculada “ao mundo do trabalho e à prática social”. Ademais, o art. 2º da LDB, ecoando a Constituição Federal, estatui um triplo objetivo para a educação nacional: o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho. A perspectiva de uma educação integral, portanto, parece já estar plenamente contemplada na legislação, a partir de uma definição mais ampla, porém mais precisa do que a pretendida pelo art. 1º do projeto.

Já o art. 2º do PLS aproxima-se da segunda acepção do termo “educação integral”, ao estabelecer diretrizes para sua oferta. A inclusão de temas transversais e extracurriculares, a previsão de atendimento psicológico e de assistência social aos alunos, bem como a garantia de insumos materiais, de infraestrutura e de formação docente são aspectos importantes da oferta de uma educação de qualidade e que se pretenda, efetivamente, integral.

Não obstante, entendemos que vários desses itens já se encontram relativamente detalhados nas estratégias da meta 6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de

SF/22656.08639-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

junho de 2014. A referida meta pretende “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica”, a partir de nove estratégias.

Convém enfatizar que a educação integral nas diferentes etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) pode requerer abordagens distintas, o que recomenda que eventuais diretrizes para sua oferta sejam redigidas com a devida abrangência e generalidade para torná-las universalmente aplicáveis. O PLS em análise, até por sua origem relacionada a uma iniciativa protagonizada por adolescentes, tem o foco mais voltado para o ensino médio e os interesses dos jovens.

O art. 3º do PLS nº 756, de 2015, trata da jornada escolar, na perspectiva da escola de tempo integral, com turno de oito horas diárias. Sobre esse tema, a LDB estabelece, nas disposições gerais da educação básica (art. 24, inciso I), que a carga horária mínima anual do ensino fundamental e médio é de quatro horas diárias (800 horas distribuídas em 200 dias de efetivo trabalho escolar). Mas prevê ampliação dessa carga horária em diferentes dispositivos, conforme mostramos a seguir.

No ensino fundamental, o art. 34 da LDB dispõe que a jornada escolar incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola. O § 2º desse dispositivo, por sua vez, estabelece que o ensino fundamental será progressivamente ministrado em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. Nas disposições transitórias, o art. 87 da lei, que instituiu a “Década da Educação” (1998-2008), dispunha ainda que, nesse período, seriam conjugados “todos os esforços, objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral”.

No ensino médio, a reforma de 2017 estipulou que a carga horária mínima anual seja ampliada de forma progressiva para 1.400 horas (art. 24, § 1º). O dispositivo inserido na LDB também definiu prazo até 2022 para que os sistemas ofereçam pelo menos mil horas anuais de carga horária nessa etapa. Nessa perspectiva, o art. 13 da Lei nº 13. 415, de 16 de fevereiro de 2017, instituiu, no âmbito do Ministério da Educação, a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

SF/22656.08639-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Na educação infantil, alteração feita na LDB em 2013 definiu que a carga horária mínima anual também é de 800 horas, distribuídas por 200 dias letivos (art. 31, inciso II). O inciso III desse dispositivo avançou na definição do que consistiria no turno parcial – pelo menos 4 horas diárias de atendimento à criança – e na jornada integral nessa etapa – pelo menos sete horas diárias.

De fato, o patamar de sete horas diárias – e não oito, como pretende o projeto – vem norteando a definição da escola de tempo integral no País. Esse patamar está presente não só na LDB, mas também na regulamentação do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 4º do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007), do atual Fundeb (art. 11 do Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021) e no próprio PNE vigente (estratégia 6.1 da Lei nº 13.005, de 2014).

Vale mencionar que, mesmo com esse patamar, o avanço da oferta de educação integral no País vem sendo lento e oscilante. Conforme o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, publicado em junho de 2022 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apenas 15,1% dos alunos da educação básica eram atendidos em tempo integral no País em 2021, com oscilações que vão de 18,7% e 17,4%, em 2015 e 2017, respectivamente, a 13,1%, em 2016, e 13,5%, em 2020, sinalizando falta de coordenação nacional em relação à meta. Nos estados, os índices mais elevados em 2021 foram apurados no Ceará (31,2%), na Paraíba (25,4%), em Tocantins (22,1%), no Piauí (21,0%) e no Maranhão (19,2%), enquanto os mais baixos foram encontrados em Roraima (4,1%), no Pará (4,9%), em Rondônia (4,9%), no Amapá (5,3%) e no Distrito Federal (6,0%).

Ainda sobre a questão da carga horária, deve-se mencionar que a literatura especializada mostra que a mera extensão da jornada escolar não é suficiente para melhorar o aprendizado dos alunos. Outros quesitos, relacionados ao currículo escolar, à infraestrutura das escolas, aos materiais didáticos, à formação e à dedicação exclusiva dos docentes, ao número de alunos por turma, à qualidade pedagógica das atividades oferecidas no contraturno, entre outros, são fundamentais para o sucesso dos programas de tempo integral. É justamente sobre alguns desses quesitos que o art. 2º do PLS nº 756, de 2015, pretende incidir.

SF/22656.08639-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Não obstante, parece-nos que, mais do que aprovar nova legislação com diretrizes para a educação integral que, de certa forma, reforçam aspectos já presentes no ordenamento jurídico ou ultrapassam a previsão de carga horária adotada, o que se requer é fomentar a assistência técnica e financeira da União para que os sistemas de ensino dos Estados e Municípios avancem, efetivamente, na oferta de programas de educação integral, em tempo integral, a todos os alunos de suas redes. Esse avanço deveria orientar-se por modelos efetivos, que vão além da extensão da jornada escolar para gerar benefícios reais de aprendizagem para os estudantes. Trata-se de questão mais afeita ao desenho, à implementação e à sustentação de políticas públicas do que à instituição de marcos normativos gerais, propriamente ditos.

Por fim, do ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, julgamos que o PLS nº 756, de 2015, não apresenta vícios. Quanto à técnica legislativa, entendemos que o projeto, para atender ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, deve remeter-se à LDB, em vez de se estruturar como projeto de lei extravagante.

Desse modo, apresentamos substitutivo com o propósito de incluir dispositivo na LDB destinado a delinear algumas diretrizes gerais para a educação em tempo integral e insculpir a baliza das sete horas diárias como parâmetro para caracterizar o turno integral em toda a educação básica, tal como já consta da seção relativa à educação infantil.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 756, de 2015, na forma do substitutivo apresentado a seguir.

EMENDA N° –CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 756, DE 2019

SF/22656.08639-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre parâmetros da oferta de educação básica em tempo integral.

SF/22656.08639-29

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 24-A:

“**Art. 24-A.** A oferta de educação básica em tempo integral atenderá aos seguintes parâmetros:

I – jornada escolar de, no mínimo, 7 (sete) horas para os alunos;

II – dedicação exclusiva dos profissionais da educação, com exercício em um único estabelecimento de ensino, sempre que possível;

III – projeto político-pedagógico integrador, contemplando atividades curriculares e extracurriculares de caráter pedagógico, cultural, esportivo e recreativo;

IV – promoção da saúde e bem-estar dos alunos por meio de ações preventivas articuladas às áreas de saúde e assistência social;

V – garantia de infraestrutura escolar e disponibilidade de recursos didáticos e tecnológicos adequados nos estabelecimentos de ensino;

VI – promoção de parcerias com associações e instituições de educação superior e profissional, além de entidades culturais, esportivas, ecológicas e científicas;

VII – aproveitamento de espaços e equipamentos públicos e comunitários de cultura, lazer, esporte, meio ambiente e ciência e tecnologia”.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS
, Presidente

, Relator

SF/22656.08639-29