



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.196, de 2019, do Senador Jorge Kajuru, que *insere o art. 11-A na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a oferta de transporte escolar na educação superior.*

Relatora: Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 4.619, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que objetiva alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), para assegurar a oferta de transporte escolar na educação superior.

Nesse sentido, o projeto acrescenta o art. 11-A à LDB, mediante o qual atribui aos Estados e aos Municípios a incumbência de articulação para garantir transporte escolar aos estudantes da educação superior, com ênfase no atendimento aos alunos de baixa renda, condicionada a oferta do serviço ao apoio financeiro da União.

No art. 2º, o projeto estabelece que a vigência da medida ocorrerá após decorridos 180 dias da publicação da lei dele decorrente.

Ao justificar a iniciativa, o autor defende a otimização do transporte escolar já oferecido aos alunos da educação básica como forma





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

hábil de viabilizar o transporte gratuito de alunos de baixa renda da educação superior. Aduz ainda que eventualmente acréscimo de despesa será mitigado com apoio técnico e financeiro da União aos entes federados subnacionais encarregados de realizar esse serviço, na forma prescrita no projeto.

À proposição, que foi distribuída a esta Comissão para análise terminativa e de forma exclusiva, não foram apresentadas emendas.

Cumpre ressaltar, todavia, que uma vez designado relator do projeto, o Senador Paulo Rocha ofereceu relatório legislativo com importantes subsídios à apreciação da matéria, alguns dos quais, por sua atualidade e pertinência, julgamos conveniente adotar na presente manifestação.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre à CE opinar sobre o mérito de matérias de natureza educacional, como é o caso do projeto ora examinado.

Além disso, por se tratar, neste caso, de apreciação terminativa, na forma do art. 91 do Risf, deve esta manifestação compreender ajuizamento quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Com efeito, é de se consignar, de pronto, que a proposição foi elaborada em consonância com a competência regimentalmente atribuída a este colegiado, não havendo nada em relação a esse aspecto que possa obstar a regular tramitação do projeto.

No que tange à análise de constitucionalidade, a proposição também se apresenta adequadamente, tanto no aspecto material, quanto no formal. A União, como se sabe, detém competência para legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional, consoante disposição do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, tema, que, a nosso juízo, é central a este projeto.

Ainda a esse respeito, é de se registrar que, por força do art. 48 da mesma Carta, a iniciativa em matéria de competência da União que não





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

se encontra entre as reservadas ao Presidente da República, na forma dos arts. 61 e 84, pode ser desencadeada por qualquer membro do Congresso Nacional.

Em relação à análise de juridicidade, a proposição se mostra potencialmente inovadora, harmônica com o ordenamento vigente e os princípios gerais do direito, além de ser formalizada por meio de espécie legislativa adequada. Desse modo, também quanto a esse aspecto do exame a que ora se procede, não há nenhum vício a ser objetado ao projeto.

Particularmente no tocante ao mérito, não há dúvida de que a matéria tem estofo e relevância educacional e social.

Numa sociedade que coloca o ser humano como elemento central de sua existência e continuidade, o nível de desenvolvimento não pode ser aferido sem desconsiderar o desenvolvimento socioeconômico da população. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento está intrinsecamente relacionado à quantidade e à qualidade das oportunidades educacionais que são dispensadas a essa população.

Com efeito, numa sociedade extremamente desigual como a nossa, as políticas públicas precisam vir sempre acompanhadas de mecanismos que ajudem a mitigar os gargalos existentes nos pontos de partida para o acesso a oportunidades educacionais, por exemplo.

O caso da educação superior é emblemático a esse respeito. Nas últimas décadas, o Brasil tem envidado um grande esforço para democratizar o acesso a partir do processo de interiorização desse nível de ensino. Todavia, a dimensão continua e a própria estrutura administrativa ainda não permitiu levar esse nível de ensino à maior parte do território brasileiro.

Nada obstante, a educação superior, pelo menos do ponto de vista geográfico, está hoje muito mais próxima dos brasileiros. A par dessa realidade, proposições como a do Senador Jorge Kajuru, que ora se examina, são muito oportunas, pois tendem a reduzir ainda mais essas distâncias.

A proposição em questão, que nasce com o intento de aproveitar uma logística de transporte escolar já implementada por Estados e Municípios, com vistas ao atendimento de alunos da educação básica das





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

respectivas redes de ensino, pode ser crucial para fortalecer a permanência e estimular o prosseguimento de estudos de alunos carentes no ensino superior.

Nessa linha, parece razoável e fazer todo o sentido a ideia do projeto de aproveitar a experiência de articulação dos entes subnacionais, entre si e com a União, na gestão de ações de transporte escolar, como forma de corroborar os mecanismos de garantia de permanência na escola.

Do ponto de vista finalístico, registre-se, a medida encontra amplo lastro na Constituição Federal (arts. 6º, 205, 206, 208, 211 e 212, na LDB e no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Quanto a esse Plano, em especial, que congrega metas de ampliação das matrículas e de conclusão de estudos na educação superior, é certo que o quadro atual é de uma grande defasagem, com a maioria das metas muito distantes dos objetivos planejados. Só por isso, a proposição já pode ser assimilada como um incentivo importante nesse contexto de necessidade de melhoria de resultados do desempenho da educação superior.

Adicionalmente, o enfoque da proposição no apoio a alunos carentes da educação superior com transporte escolar se mostra alinhado a esses estímulos. Seja nos grandes centros urbanos, onde as populações menos aquinhoadas economicamente são deslocadas para as periferias, seja em localidades de menor porte, que ainda contam com grandes contingentes de pessoas vivendo em áreas rurais, estudantes em situação de carência são obrigados a percorrer longas distâncias para frequentar o ensino superior.

Na maior parte das vezes, esses alunos não dispõem de meios para fazer frente a um transporte pago, quando disponível, cujo orçamento familiar não comporta. Não raro, tal situação obriga muitos desses estudantes a cumprirem essas jornadas a pé, ou a recorrer a meios precários que põem em risco suas vidas. Ao cabo, as dificuldades inerentes ao transporte se somam a outros fatores que afetam negativamente o desempenho acadêmico de muitos estudantes e o seu interesse pelos estudos, gerando cansaço, a sensação de uma batalha invencível e, por fim, a desistência.

Diante desse quadro, a garantia do transporte escolar para esse público potencializa a ampliação do acesso à educação superior, a melhoria da formação, além da qualificação de trabalhadores dos municípios, entre os quais se incluem especialmente professores habilitados para atuar na educação básica. É dizer, a medida pode gerar uma espiral virtuosa que, ao





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

final, tende a propiciar melhorias reversíveis em favor dos cidadãos dos próprios Municípios e Estados e da sociedade, de forma indistinta.

Em que pese a indiscutibilidade do mérito, entendemos que a proposição pode ser aprimorada do ponto de vista da alocação, na lei, da atribuição ora criada, de sorte a evitar interpretações que possam interferir na eficácia da norma no futuro.

Em primeiro lugar, é forçoso lembrar que a educação superior não se encontra, nos termos do art. 211 da Constituição Federal, na esfera de atuação prioritária dos Estados e Municípios. Ademais, a LDB faz restrições à atuação municipal, na oferta da educação escolar, para além da educação infantil e do ensino fundamental (art. 11, inciso V).

Em segundo lugar, a União, no exercício da função supletiva e redistributiva, mantém hoje programas de apoio ao transporte escolar desenvolvidos no âmbito dos Municípios para o transporte de alunos da educação básica.

Dessa maneira, a atribuição de garantia do transporte escolar ora sob exame entre aquelas impelidas pela LDB aos entes subnacionais, num ambiente em que vigoram programas federais de apoio ao transporte escolar, pode dar margem à arguição, por parte do governo federal, de que a União já suplementa as ações locais de transporte escolar. Em consequência, os gestores federais poderiam alegar a desnecessidade de ampliar os repasses a esses entes em razão de eventual incremento da demanda por vagas no transporte escolar local.

Em outras palavras, ainda que a lei faça remissão à articulação entre os entes subnacionais e a União para a viabilização do financiamento, o fato é, mantida e aprovada a atual redação do projeto, há abertura para que não sejam repassados recursos adicionais necessários para o atendimento de alunos da educação superior. Isso não impediria, contudo, que os entes subnacionais viessem a ser instados a assegurar a oferta.

Afinal, mais certo do que isso é que haverá, em nível local, cobrança do cumprimento da lei. A esse respeito, não se pode olvidar que, dada a proximidade com a comunidade, com o público-alvo a que se destina a medida, nem é preciso lembrar que a exigência da prestação do serviço será feita diretamente aos gestores locais.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Com efeito, para a coerência da norma geral, e para potencializar a sua eficácia, a incumbência em análise deve ser imputada à União, devendo ser inserida, no âmbito da LDB, entre as obrigações desse ente, na mesma linha da atribuição normativa estabelecida para o transporte escolar sob encargo dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

Com essa finalidade, oferecemos emenda ao projeto para que a medida seja incluída na LDB por meio de acréscimo do inciso III-A ao art. 9º.

Feito o reparo apontado, e inexistindo qualquer óbice à proposição em matéria de constitucionalidade e juridicidade, julgamos a proposição digna de ser transformada em lei.

III – VOTO

Em vista do exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 4.196, de 2019, com a emenda a seguir:

EMENDA Nº - CE

Dê-se à ementa e ao art. 1º do Projeto de Lei nº 4.196, de 2019, a redação a seguir:

“Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a oferta de transporte escolar na educação superior.”

“**Art. 1º** O art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a viger com a seguinte alteração:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

‘Art. 9º

.....
III-A – assegurar transporte escolar aos estudantes de baixa renda da educação superior, na forma do regulamento, em articulação com os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, mediante assistência técnica e financeira;

..... (NR)'''

Sala da Comissão, de março de 2023.

Senador FLÁVIO ARNS, Presidente

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora

