



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/23100.11389-81

PARECER Nº , DE 2023

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

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação da Comissão de Educação e Cultura (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) adoção transversal, ou seja, não necessariamente contida em disciplinas específicas, de “temas de cunho artístico cultural, esportivo, e de interesse da juventude”, entre os quais menciona “gerenciamento financeiro, educação política, primeiros socorros, entre outros”; 2) atendimento psicológico e de assistência social aos alunos; 3) garantia de infraestrutura adequada nos estabelecimentos de ensino, incluindo laboratórios, quadras poliesportivas, refeitórios, bibliotecas,



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1978208792>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

auditórios, áreas verdes, entre outros; 4) acesso à tecnologia e internet; 5) direito do aluno de escolher temas extracurriculares, de acordo com seus interesses; e 6) 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. Permite, ainda, 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 referida Sugestão 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). No encerramento da 55ª 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. Nesse colegiado, o Senador Izalci Lucas chegou a apresentar relatório – em boa parte aqui retomado –, que não foi votado, uma vez que, ao final da última legislatura, a proposição também foi arquivada. No entanto, por força da aprovação do Requerimento nº 254, de



**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

2023, do Senador Paulo Paim e de outros Senadores, o projeto da CDH voltou a tramitar.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

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. Já o Programa Mais Educação, lançado em 2007, adotou uma releitura desse conceito, ao fomentar a intersetorialidade a partir de parcerias entre a escola 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.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O conceito de escola de tempo integral, por sua vez, corresponde, essencialmente, à extensão do tempo passado na escola, em geral 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”.

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 em exame.

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,





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

de infraestrutura e de formação docente, são aspectos importantes da oferta de uma educação de qualidade e que se pretenda, efetivamente, integral.

É bem verdade 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 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.

Contudo, apesar dos avanços em alguns Estados e Municípios, a oferta de educação em tempo integral permaneceu praticamente estagnada no âmbito nacional desde 2014. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), somente 18,2% dos alunos da educação básica recebiam esse atendimento em 2022, em comparação com o respectivo índice de 17,6% no ano da aprovação do atual PNE. Por sua vez, o índice de escolas de tempo integral caiu de 29%, em 2014, para 27%, em 2022.

Convém ressaltar 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





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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 estipula que a carga horária mínima anual seja ampliada de forma progressiva para 1.400 horas (art. 24, § 1º, da LDB). Ademais, define prazo até 2022 para que os sistemas ofereçam pelo menos mil horas anuais de carga horária nessa etapa.

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 o turno parcial – pelo menos 4 horas diárias de atendimento à criança – e a jornada integral nessa etapa – pelo menos sete horas diárias.

Assim, o patamar de sete horas diárias – e não oito, como pretende o projeto em análise – vem norteando a definição da escola de tempo integral no País. Esse patamar está presente não só na LDB, mas igualmente 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), bem como do atual Fundeb (art. 11 do Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021). Também está inscrito no PNE vigente (estratégia 6.1) e na Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023, que institui o Programa Escola em Tempo Integral.

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, conforme mencionamos.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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, no âmbito das políticas públicas da União, é principalmente assegurar apoio para que os sistemas de ensino dos Estados e Municípios avancem, de maneira efetiva, na oferta de programas de educação integral, em tempo integral, a todos os alunos de suas redes. Esse avanço, cumpre enfatizar, deve 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.

A respeito do referido apoio federal, esperamos que essa modalidade de atendimento escolar no País seja impulsionada pela recente criação do Programa Escola em Tempo Integral, estruturado na forma de assistência técnica e financeira do governo federal às redes de ensino estaduais e municipais para induzir a criação de novas matrículas em tempo integral, retomando as experiências anteriores do Proinfância e do Brasil Carinhoso.

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. Para tanto, tomamos o referencial adotado na mencionada Lei nº 14.640, de 2023, que define matrícula em tempo integral como a permanência na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior a sete horas diárias ou 35 horas semanais, em dois turnos não sobrepostos, durante todo o período letivo.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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 Nº –CE (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI Nº 756, DE 2019**

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.

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 – permanência do aluno na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior a sete (sete) horas diárias ou 35 (trinta e cinco) horas semanais, em dois turnos não sobrepostos, durante todo o período letivo;

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;





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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, de setembro de 2023.

Senador Flávio Arns, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora

