

PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.091, de 2024, do Senador Mecias de Jesus, que *dispõe sobre as exigências a serem cumpridas para fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas.*

Relatora: Senadora **JUSSARA LIMA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 3.091, de 2024, de autoria do Senador Mecias de Jesus, que *dispõe sobre as exigências a serem cumpridas para fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas.*

Nos termos do art. 1º do PL nº 3.091, de 2024, a proposição dispõe sobre os processos administrativos de fechamento de escolas localizadas em áreas do campo, indígenas e quilombolas pelos sistemas de ensino. O art. 2º determina que o fechamento dessas unidades escolares deve ser obrigatoriamente precedido de uma manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, o qual deverá considerar três elementos fundamentais: a justificativa e o diagnóstico apresentados pela Secretaria de Educação, uma análise diagnóstica do impacto da ação proposta, e a manifestação da comunidade escolar inserida no território etnoeducacional ou rural correspondente.

O art. 3º detalha o conteúdo necessário da justificativa, que deve conter um relato minucioso dos motivos que levam à decisão de fechamento, sempre considerando a necessidade de oferta de ensino para essas populações em escolas públicas nas próprias comunidades ou o mais próximo possível de suas residências. O § 1º especifica que essa justificativa precisa levar em conta o histórico da escola, seu projeto político-pedagógico, as condições de

infraestrutura e os recursos humanos disponíveis, a participação da unidade em políticas federais e os investimentos realizados. Os §§ 2º e 3º estabelecem o rito processual: quando a justificativa apontar para a necessidade de fechamento, deve ser concedido à comunidade escolar o prazo de um ano, com apoio do órgão gestor, para buscar soluções para os problemas identificados. Somente após esse período, com a realização de um novo diagnóstico que confirme a persistência das dificuldades, é que o processo pode prosseguir para as etapas seguintes de análise de impacto e manifestação da comunidade.

O art. 4º define os aspectos mínimos a serem considerados no diagnóstico de impacto da ação, que incluem: o estudo detalhado sobre a alocação ou realocação dos estudantes, com garantia da infraestrutura e dos recursos pedagógicos adequados para o direito à educação nessas modalidades; a análise do impacto no processo de aprendizagem e na valorização da identidade cultural e territorial; a avaliação do percurso educativo dos alunos; a consideração da função social multidimensional da escola no território; e o estudo das distâncias, tempos de deslocamento, condições de acesso e segurança no transporte dos estudantes.

O art. 5º trata especificamente da manifestação da comunidade escolar, que deve ser realizada para garantir o reconhecimento de suas realidades e necessidades. A consulta à comunidade exige uma divulgação prévia de noventa dias e deve contar com a participação paritária dos segmentos que compõem a comunidade escolar, nos termos do art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), exigindo-se um quórum mínimo de trinta por cento de cada segmento. O parágrafo único estabelece que, caso o órgão normativo decida de forma contrária ao resultado dessa manifestação, sua decisão precisará ser referendada pelo Fórum dos Conselhos Escolares, também mencionado na LDB. O art. 6º revoga o parágrafo único do art. 28 da LDB, que trata do fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas, basicamente nos mesmos termos do art. 2º da proposição. Por fim, o art. 7º determina que a lei entra em vigor na data de sua publicação.

A justificativa apresentada pelo autor da proposição parte do diagnóstico de que a educação do campo, indígena e quilombola, embora constitua um direito dessas populações, não tem recebido do Poder Público a garantia necessária, sendo o fechamento de escolas a principal dificuldade enfrentada atualmente por essas modalidades de ensino. O autor argumenta que a educação como direito de todos (art. 205 da CF) e a obrigação do Poder Público de garantir vaga na escola mais próxima da residência da criança

(inciso X do art. 4º da LDB) acabam sendo relativizados na prática. Essa relativização ocorre com base na discricionariedade de gestores públicos, que frequentemente utilizam o argumento, nem sempre comprovado, da otimização das redes de ensino por meio de processos de nucleação, o que resulta na violação do direito à educação das comunidades afetadas.

O autor sustenta que as redes de ensino, ao se apegarem a supostos postulados de eficiência alocativa, ignoram que a educação escolar deve ocorrer, prioritariamente, nas comunidades, e estar vinculada à prática social, conforme determina o § 2º do art. 1º da LDB. Além disso, a justificativa ressalta que a política de fechamento desconsidera o fato de que a educação do campo, indígena e quilombola dialoga com os modelos de organização comunitária e visa fortalecer práticas socioculturais, respeitando as especificidades desses grupos. Nesse sentido, as ações mal planejadas de fechamento de escolas produzem impactos que transcendem a dimensão pedagógica, podendo contribuir para o desaparecimento de modos de vida, línguas e traços culturais fundamentais para as pessoas que deles compartilham.

O autor também recorda a edição da Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014, que buscou impedir o fechamento arbitrário de unidades escolares ao exigir a manifestação do órgão normativo do sistema de ensino, considerando a justificativa da secretaria, a análise de impacto e a manifestação da comunidade escolar. No entanto, o autor aponta que essa norma não tem sido suficiente para conter o processo danoso, citando dados que estimam o fechamento de 4.052 escolas do campo no Brasil entre 2018 e 2021.

Diante desse cenário, o autor da proposição destaca que diversas organizações da sociedade civil têm denunciado o problema e reivindicado critérios mais rígidos para a tomada de decisão sobre o fechamento dessas escolas, mencionando como exemplo a Pauta do Grito da Terra Brasil 2024, que demanda a incorporação de mecanismos mais eficazes na legislação para coibir os fechamentos e assegurar a participação deliberativa da comunidade. Por fim, o autor apresenta o PL como uma resposta a essa demanda, com o objetivo de estabelecer um conjunto de exigências procedimentais mais claras e rigorosas para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. As medidas propostas visam garantir que os órgãos gestores demonstrem, de forma cabal, o respaldo legal e factual da medida pretendida e assegurem o apoio dos estudantes e suas famílias, evitando a violência do fechamento discricionário de unidades que frequentemente representam o centro da vida comunitária dessas populações.

A proposição foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à CE, cabendo à esta última a decisão em caráter terminativo.

Na CDH, o PL recebeu parecer pela aprovação com emenda para incluir parágrafo único ao seu art. 2º, garantindo que o fechamento de escolas de campo em comunidade indígenas e quilombolas deverá ser precedido pela realização da consulta prévia, livre e informada nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

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 3.091, de 2024, enquadra-se nas competências atribuídas a este colegiado.

Ainda, por se tratar de decisão em caráter terminativo, insta mencionar que a proposição atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, e foi redigida de acordo com a boa técnica legislativa.

Passando à análise do mérito, o fechamento de escolas na educação básica brasileira é um fenômeno de grande magnitude, que atingiu mais de 160 mil unidades nas últimas duas décadas, com um impacto desproporcional sobre as comunidades rurais, indígenas e quilombolas.

O Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC), com base em dados organizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação do Campo, das Águas e das Florestas nas Amazônias (GEPERUAZ) da Universidade Federal do Pará (UFPA), aponta que, entre 2000 e 2024, o Brasil perdeu mais de 163 mil escolas. Desse total, a esmagadora maioria, 67,6%, estava localizada em territórios rurais, enquanto cerca de 53 mil foram fechadas em áreas urbanas. Nos últimos anos do recorte, o ritmo de fechamento se manteve acelerado, sendo que, em 2024, foram extintas mais de três mil escolas em todo o País, sendo aproximadamente metade em áreas rurais e metade em áreas urbanas. Além das escolas já fechadas, mais de 31 mil unidades estavam paralisadas em 2024, das quais 58,1% localizavam-se na zona rural.

Em sua nota pública, o Fonec documentou ainda uma série de fechamentos e ameaças recentes em diversos estados, evidenciando a abrangência nacional do problema. No Paraná, foram 45 escolas fechadas em 2024 e 121 paralisadas, com oito escolas do campo sob processo efetivo de fechamento no início deste ano. No Espírito Santo, foram 21 escolas fechadas em 2025. No Pará, houve fechamento arbitrário de escolas nos municípios de São Sebastião da Boa Vista e Vigia de Nazaré. Na Paraíba, cinco escolas do campo fechadas sem consulta à comunidade em Barra de Santana. No Amazonas, duas escolas do campo fechadas no município de Humaitá. Cinco escolas foram fechadas em 2025 em Rondônia e outras quatro estão sob ameaça. O Mato Grosso do Sul, Goiás e Rio Grande do Sul também registraram casos de fechamento ou ameaças a escolas em comunidades rurais e assentamentos.

Assim, consideramos que a proposição se revela medida acertada e necessária para conferir efetividade a preceitos constitucionais fundamentais e às diretrizes da própria LDB. Ao detalhar e tornar mais rigoroso o procedimento para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas, o PL visa assegurar que decisões dessa magnitude não sejam tomadas de forma discricionária ou baseadas unicamente em critérios de eficiência econômica, sem a devida consideração dos impactos sociais, culturais e pedagógicos.

A proposição dá concretude ao princípio da gestão democrática do ensino público, previsto no inciso VI do art. 206 da CF, ao estabelecer a obrigatoriedade de manifestação da comunidade escolar e ao prever parâmetros claros para essa consulta, como a divulgação prévia de noventa dias e a participação paritária dos segmentos da comunidade. Mais do que uma simples formalidade, o PL propõe que a voz dos destinatários diretos da política educacional seja efetivamente considerada no processo decisório.

Além disso, o projeto inova ao estruturar um processo que privilegia a busca de soluções antes da decisão final de fechamento. A concessão de um prazo de um ano, para que a comunidade escolar, com apoio do órgão gestor, tente solucionar os problemas que motivaram a proposta de fechamento, revela uma preocupação com a preservação da unidade escolar sempre que possível. Reconhece-se, dessa forma, a sua função social para além da oferta de ensino. As escolas nessas comunidades frequentemente atuam como centros de referência e de sociabilidade. O seu fechamento abrupto pode acelerar processos de esvaziamento territorial e de enfraquecimento cultural,

contrariando o dever do Estado de proteger e de valorizar as manifestações culturais dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

A exigência de um diagnóstico de impacto multidimensional, que vai além dos aspectos estritamente educacionais para considerar elementos como a identidade cultural, a função social da escola no território e as condições de deslocamento dos alunos, demonstra sensibilidade da proposição para com a complexidade da realidade dessas populações.

Ainda, somos favoráveis à Emenda da CDH, que insere parágrafo único no art. 2º, determinando a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Convenção foi internalizada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (posteriormente consolidada pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019), e trata da exigência de consulta prévia a populações tradicionais sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-las diretamente. Ao incorporar esse princípio ao procedimento de fechamento de escolas, a Emenda assegura que as comunidades não sejam meras espectadoras de uma decisão já tomada, mas protagonistas do processo. Dessa forma, terão direito a ser informadas, a ouvir, a deliberar e a ver suas formas de vida e organização social devidamente consideradas.

Além disso, ao analisar a proposta, o Ministério da Educação (MEC) manifestou-se favorável à proposição e à emenda da CDH, com ajustes.

O parecer técnico do MEC destacou que, entre 2013 e 2024, mais de vinte mil escolas do campo foram fechadas no País, e que os principais indicadores de qualidade educacional, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), não avaliam adequadamente essas instituições, excluindo turmas multisseriadas, escolas indígenas bilíngues e unidades com poucos alunos. Como resultado, há uma invisibilidade estatística dessas escolas, o que fragiliza qualquer argumento de ineficiência baseado em dados inconsistentes.

A análise do Ministério ressaltou ainda que a nucleação, ou seja, o fechamento de escolas pequenas com transferência dos estudantes para centros urbanos, carece de evidências robustas sobre seus benefícios educacionais e pode comprometer a organização dos territórios, a identidade cultural e o acesso à educação específica dessas populações. Além disso, apontou que o histórico de exclusão e a precariedade no atendimento dessas escolas não

justificam seu fechamento. Muito pelo contrário, indicam a necessidade de políticas públicas que as fortaleçam e melhorem a sua qualidade.

O MEC propôs a alteração da redação do parágrafo único inserido pela Emenda CDH e a inclusão nele de dois incisos. Aproveitou-se a redação do parágrafo único da emenda CDH como inciso primeiro e inseriu-se o inciso II para tratar das manifestações da União e dos Conselhos Municipais de Educação. Dessa forma, a aprovação da decisão administrativa de fechamento das escolas sob exame dependerá, fundamentalmente, da apresentação da documentação comprobatória, na forma de regulamento, antes de sua consumação de: 1) registro de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT; 2) manifestação da União, em razão de sua competência constitucional na coordenação da política educacional, e dos Conselhos Municipais de Educação.

Consideramos que essa sugestão reconhece o papel da União na coordenação federativa da educação, especialmente em situações que envolvem modalidades educacionais específicas e populações protegidas por marcos normativos nacionais e internacionais. Por esse motivo, acatamos a sugestão na forma da emenda apresentada ao final. Embora a gestão das escolas seja, em regra, de competência dos estados e dos municípios, a atuação da União como órgão central de formulação, de coordenação e de avaliação das políticas educacionais justifica sua participação em decisões com impacto estrutural sobre a oferta de educação básica. A previsão evita que decisões locais ou regionais, por vezes influenciadas por critérios estritamente fiscais ou administrativos, sejam tomadas sem a devida análise técnica e política em âmbito federal. Além disso, confere maior transparência ao processo e cria uma instância de supervisão que pode atuar como garantidora do direito à educação, especialmente quando há risco de fechamentos arbitrários ou sem comprovação de benefício pedagógico e cultural.

Convém explicitar que a primeira parte do inciso II do parágrafo único proposto não transfere para a União a competência de autorizar ou de vetar o fechamento de escolas, tampouco substitui a decisão final dos entes subnacionais legitimamente competentes para a gestão de suas redes. O dispositivo limita-se a estabelecer que a União deverá ser colhida e documentada a sua manifestação nos processos de fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas.

Trata-se, portanto, de uma obrigação de consulta e de manifestação técnica, não havendo que se falar em substituição do poder de

decidir dos entes subnacionais. A manifestação da União assumirá caráter opinativo, constituindo subsídio para que estados e municípios, detentores da titularidade para a gestão de suas redes, possam tomar decisões informadas, especialmente quando estão em jogo modalidades educacionais específicas e populações tradicionais protegidas por marcos normativos nacionais e internacionais.

Por fim, o MEC também sugeriu a consulta obrigatória dos Conselhos Municipais de Educação, mesmo em municípios que não tenham sistema próprio de ensino, nos termos da Lei Complementar (LC) nº 220, de 31 de outubro de 2025, que *institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração*. Essa sugestão está contemplada na parte final da redação do inciso II do parágrafo único.

Consideramos que dispositivo sugerido atende a uma realidade institucional relevante, já que muitos municípios não possuem sistemas próprios de ensino e, por essa razão, seus Conselhos de Educação frequentemente não exercem papel normativo formal, ainda que tenham competência para se manifestar sobre políticas educacionais. Ao explicitar a obrigatoriedade de consulta, a parte final do inciso II do parágrafo único reforçará o princípio da participação social e do controle democrático. Dessa forma, a decisão de fechar uma escola, que afeta diretamente o território, a cultura e as possibilidades de permanência dos estudantes, não se restringirá, de forma exclusiva, à discricionariedade do poder executivo local. Trata-se de medida que amplia a legitimidade do processo decisório e introduz um importante mecanismo de escuta institucional, contribuindo para que os fechamentos sejam precedidos de análise criteriosa e, quando inevitáveis, ocorram de forma planejada e dialogada.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.091, de 2024, com uma subemenda à Emenda nº 1 – CDH, na forma a seguir:

EMENDA Nº - CE

Incluem-se os incisos I e II no parágrafo único do art. 2º do PL nº 3.091, de 2024, aproveitando-se parcialmente e aprimorando a redação do parágrafo único incluído no dispositivo pela Emenda nº 1 – CDH:

“Art. 2º.....
.....

Parágrafo único. A decisão administrativa prevista no *caput* somente será válida se, previamente à sua execução, estiver acompanhada da documentação comprobatória, na forma de regulamento, do registro de:

I – realização obrigatória de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT.

II – manifestação da União e dos Conselhos Municipais de Educação, inclusive em municípios que optarem pela organização de seus sistemas conforme previsto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025." (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora