



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3385, DE 2021

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)

AUTORIA: Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

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)



SF/21467.29212-18

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei 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).

§ 1º O PEAA será implementado junto às redes públicas de educação básica cujos órgãos gestores formalizarem adesão e apresentarem plano de ação que contemple as ações previstas nesta Lei.

§ 2º O PEAA terá a duração de 5 (cinco) anos.

Art. 2º O disposto nesta Lei deve considerar os princípios e garantias previstos na Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019 e Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021.

Art. 3º O PEAA, visando o apoio à inclusão, permanência e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e médio da rede pública de ensino, e o acolhimento à comunidade escolar, face aos efeitos da situação pandêmica no Brasil, especialmente em escolas em maior situação de vulnerabilidade, tem os seguintes objetivos:

I – o acolhimento à comunidade escolar;

II – o reforço à aprendizagem dos estudantes, com enfrentamento das desigualdades educacionais;

III – o apoio à adequação da trajetória escolar dos estudantes.

Art. 4º O PEAA 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 médio com dificuldades e defasagens, especialmente em língua portuguesa e matemática.

Art. 5º O desenvolvimento dos eixos “Busca Ativa” e Acolhimento” compreenderão, 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, orientação de profissionais de psicologia e serviço social e com o 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 e observância sobre 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 na consecução das obrigações desta Lei.

Art. 6º O desenvolvimento do eixo “Recomposição da Aprendizagem” compreenderá, 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 sobre os temas referidos no inciso I;

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/reforço pedagógico em língua portuguesa e matemática no decorrer da semana e/ou sábados para estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio.

V – abertura das escolas nos finais de semana para aulas e atividades pedagógicas 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 (recursos didáticos para aprendizagem remota).

Art. 7º O desenvolvimento dos eixos do PEAA contará com os seguintes instrumentos:

I – concessão de bolsa mensal para os agentes de busca ativa e de acolhimento, de um a três por escola envolvida, de acordo com o seu tamanho;

II – concessão de bolsa mensal para professores, de um a quatro por escola envolvida, de acordo com o seu tamanho, para aulas e atividades pedagógicas de reforço escolar em língua portuguesa e matemática;

III – concessão de bolsa mensal para estudantes, concluintes de cursos superiores de licenciatura, de um a quatro por escola, de acordo com o seu tamanho, para atendimento individualizado/reforço pedagógico;

IV – concessão de bolsa mensal a um professor por escola, para acompanhamento e supervisão do trabalho dos estudantes concluintes de cursos superiores de licenciatura e dos agentes de busca ativa e de acolhimento;

V – apoio técnico e financeiro às escolas, estudantes e redes de educação básica para aquisição de recursos educacionais digitais;

VI - apoio técnico e financeiro para contratar conectividade nas escolas, com internet de alta velocidade;

VII – apoio técnico e financeiro para adquirir ou contratar dispositivos eletrônicos para uso pedagógico;

Art. 8º No âmbito do PEAA, competirá:

I – à União, responsabilizar-se pelo disposto no art. 5º, I e V, art. 6º, I e II, e art. 7º;

II – aos entes federados cujos órgãos gestores das respectivas redes públicas de educação básica formalizarem adesão ao Programa, responsabilizarem-se pelo disposto no art. 5º, II a IV e art. 6º III a VI.

Art. 9º Serão fontes de financiamento do PEAA, sem prejuízo de outras:

I – as dotações orçamentárias da União para concessão de bolsas de apoio à educação básica;

II - as dotações orçamentárias da União para apoio ao desenvolvimento da educação básica

III - as dotações orçamentárias da União para apoio à infraestrutura para a educação básica

IV – as dotações orçamentárias da União para apoio à capacitação e formação inicial e continuada para a educação básica;

V – as dotações orçamentárias da União destinadas à implementação da Política de Inovação Educação Conectada, instituída pela Lei n. 14.180, de 1º de julho de 2021

VI – as dotações orçamentárias da União destinadas à oferta de cursos gratuitos para formação de profissionais da educação por meio da Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Art. 10. Anualmente, caberá ao Ministério da Educação realizar avaliação do Programa, considerando os resultados alcançados nos três eixos de atuação conforme estabelecido no Art. 4º da presente Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem como objetivo principal contribuir para enfrentar os principais desafios decorrentes da pandemia da Covid-19 no âmbito da educação. Considerando seus efeitos iniciais a partir de março de 2020, já estamos ultrapassando um ano e meio de consequências devastadoras na vida estudantil de milhões de crianças, adolescentes e jovens de todas as regiões do Brasil, com sequelas graves em sua permanência escolar e aprendizagem, bem como também no âmbito psicossocial.

Analisar sequelas na permanência escolar remete ao tema do abandono escolar. Considerando a priorização deste projeto de lei, voltada para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, observa-se que 547 mil estudantes deixaram as escolas em 2019, sendo 213,5 mil nos anos finais do ensino fundamental e 333,5 mil no ensino médio, o que representa, respectivamente, taxas de abandono escolar de 2,2% e 5,5% de acordo com o Censo Escolar (INEP). Estes resultados, que já eram preocupantes em 2019, muito provavelmente foram acentuados em 2020 e 2021, diante dos efeitos da pandemia da Covid-19, afetando significativamente o público de 6 a 17 anos de idade.

Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2020 apontaram que o percentual de estudantes de 6 a 17 anos que não frequentavam a escola (ensino presencial e/ou remoto) foi de 3,8%, correspondendo aproximadamente 1,4 milhões de crianças e adolescentes, número superior à média nacional de 2019, que foi de 2%, antes da situação pandêmica. A esses estudantes que não frequentavam, somam-se outros 4,1 milhão que não tiveram acesso a atividades escolares, embora matriculados, considerando as dificuldades de acompanhamento remoto. Assim, estima-se que mais de 5,5 milhões de crianças e adolescentes tiveram seu direito à educação negado em 2020, conforme estudo publicado pelo UNICEF.

A ocorrência da pandemia da Covid-19 piorou a situação do abandono escolar, por conta das escolas fechadas por longos períodos, e o desestímulo para continuar os estudos, principalmente daquele(a)s sem condições de manter o aprendizado em casa, considerando a falta de acesso a internet e a recursos



SF/21467.29212-18

educacionais digitais. Trazer de volta à escola esses milhões de crianças e adolescentes que abandonaram os estudos é um desafio e responsabilidade dos governos e de toda a sociedade brasileira.

A matrícula, em qualquer momento do ano letivo, é um direito público subjetivo. Dessa forma, realizar a busca ativa dessas crianças e adolescentes é tarefa urgente no campo das políticas públicas. Para tanto, é preciso entrar em contato com eles e suas famílias, realizar escuta ativa para entender as motivações do abandono escolar e atuar, de forma intersetorial, especialmente entre as áreas de educação, saúde e assistência social, para possibilitar o retorno à escola.

Assim, um dos eixos fundamentais do programa emergencial apresentado por este projeto de lei é o da busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, com diversas medidas, como o pagamento de bolsas para agentes da busca ativa, a elaboração de diretrizes e materiais orientadores sobre essa busca, o acolhimento e a atuação intersetorial, e a disponibilização de curso de formação continuada para os atores envolvidos.

A pandemia da Covid-19 impeliu a realização de atividades remotas para as escolas públicas em todo o país, de uma forma emergencial e, na maioria das vezes, sem preparo adequado, sendo um dos fatores que ajudam a explicar o agravamento da situação do abandono escolar, bem como as dificuldades de aprendizagem. Esse quadro aprofundou ainda mais as desigualdades educacionais, no que se refere à falta de equipamentos, acesso a internet e de recursos educacionais digitais na maioria das escolas públicas, tão necessários para a consecução das atividades remotas. Dados do Censo Escolar do INEP apontam que, em 2020, apenas 57% das escolas públicas de ensino fundamental possuíam internet banda larga; 32,1% internet para alunos; 46,8% computador de mesa para alunos, e somente 7,3% dos alunos tinham acesso a tablets. Na rede privada, os percentuais são expressivamente superiores.

Para uma iniciativa emergencial de reforço e complemento da aprendizagem, são necessárias medidas de aquisição de recursos educacionais digitais, contratação de conectividade nas escolas, com internet de alta velocidade, e de dispositivos eletrônicos para uso pedagógico, conforme destacado nesta presente proposição de Lei. A utilização de recursos educacionais digitais, em



SF/21467.29212-18

momentos não presenciais, é uma estratégia que deve ser perseguida, como aprendizado deste momento pandêmico, inclusive na situação de retorno à normalidade da rotina escolar, como complemento e reforço de aprendizagem.

No que se refere aos problemas de aprendizagem, dados de 2019 do Censo Escolar do INEP registraram 1,5 milhão de estudantes reprovados nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio das redes públicas de ensino em todo o país. Os percentuais são alarmantes: 9,2% nos anos finais do ensino fundamental e 10% no ensino médio. Este é um resultado expressivo de fracasso no sistema educacional, pois altos índices de reprovação são uma enorme frustração, não somente para os estudantes afetados, mas para a própria política pública educacional.

Em decorrência de muitas reprovações e abandono escolares, observamos percentuais expressivos de defasagem idade-série nos anos finais e no ensino médio das redes públicas de ensino. Em 2019, dados do Censo Escolar do INEP registraram que mais de um quarto dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio das redes públicas de ensino apresentaram distorção idade-série, alcançando taxas elevadas, respectivamente, de 26,6% e de 29,3%.

Esses dados se inserem em um cenário crítico de aprendizagem adequada de acordo com os últimos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2019. Para o nível socioeconômico mais baixo, a aprendizagem adequada em língua portuguesa no 9º ano do ensino fundamental foi de apenas 26,2% e, para quem cursava o 3º ano do ensino médio, foi de 28,2%. No que se refere à matemática, os resultados são mais ainda alarmantes, pois a aprendizagem adequada no nível socioeconômico mais baixo foi de somente 13,5% no 9º ano do ensino fundamental e mais baixo ainda para quem cursava o 3º ano do ensino médio, atingindo 4,9%.

Considerando os efeitos da pandemia em 2020 e 2021, os percentuais de abandono, de reprovação escolar, de distorção idade/série e de resultados insuficientes nos exames do SAEB devem se agravar, requerendo a necessidade de políticas públicas emergenciais.



Diante das consequências dessa pandemia da Covid-19, teremos uma enorme perda de aprendizagem para uma geração de estudantes, principalmente de adolescentes, inclusive com impacto na vida econômica do país. Portanto, medidas emergenciais de recomposição de aprendizagem são essenciais, especialmente para os estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, considerando que estes adolescentes terão um tempo menor de trajetória escolar na educação básica para recuperar as perdas de aprendizagem em decorrência do período de fechamento das escolas, em comparação com as crianças da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental.

A presente proposição, para enfrentar de forma emergencial os problemas de aprendizagem, decorrentes dos efeitos da pandemia da Covid-19, prioriza as áreas de língua portuguesa e matemática, com aulas de reforço e atendimento individualizado para os estudantes, bem como a elaboração e disponibilização de diretrizes e materiais orientadores sobre avaliações diagnósticas e formativas.

Por fim, não menos importante é pensar na questão do acolhimento à comunidade escolar envolvida no retorno presencial gradativo. Resultados da Pesquisa Nacional da Saúde Escolar do IBGE apontam resultados preocupantes quanto à saúde mental de adolescentes de 13 a 17 anos em 2019, portanto antes do início do período pandêmico. Os resultados são particularmente graves quanto às meninas: 29,6% relataram que não valia a pena viver, contra 13% dos meninos. É alarmante que quase um terço das adolescentes manifestem sentimento tão triste de desvalorização da vida. 39,8% das meninas disseram sentir que ninguém se preocupava com elas, o dobro do registrado pelos meninos, que foi 19,9%. Sabemos que a pandemia aumentou os casos de transtorno mental, não somente entre crianças e adolescentes, mas também entre jovens, adultos e idosos. Visando o retorno gradativo às atividades presenciais na escola, é preciso estabelecer medidas de acolhimento junto a toda a comunidade escolar (pais e/ou responsáveis, estudantes, professores, gestores e demais profissionais da educação).

Em resumo, diante dos desafios apresentados, esta proposição dispõe sobre um Programa Emergencial estruturado em três eixos: 1) busca ativa, destinada ao enfrentamento do abandono e da evasão escolares; 2) 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; 3) acolhimento à comunidade escolar.

Além do apoio técnico e financeiro para contratar conectividade nas escolas, recursos educacionais digitais e dispositivos eletrônicos para uso pedagógico, com dotações orçamentárias já existentes no orçamento do Ministério da Educação, o orçamento para a execução desta proposição prevê pagamento de bolsas para as ações de busca ativa, acolhimento e recomposição de aprendizagem.

Em atendimento ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, buscou-se estimar o aporte de recursos da União às ações previstas no Programa ora proposto.

Considerando uma projeção de alcance anual a 10 mil escolas públicas de educação básica, que atendam estudantes dos anos finais do ensino fundamental e médio, estimam-se em um montante de R\$ 311 milhões anuais as despesas com a concessão de bolsas prevista no Programa ora proposto. A depender do tamanho da escola, prevê-se o pagamento de quantidades variáveis de bolsas aos agentes da busca ativa e de acolhimento, a professores da rede pública de ensino e a estudantes de licenciatura. Para a estimativa abaixo, foram considerados valores de bolsas a estudantes de graduação a partir de iniciativas como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) da CAPES. Importante salientar que os valores abaixo são uma referência mínima a ser avaliada pela União em sua implementação.

Essa estimativa toma por base os parâmetros apresentados nos quadros a seguir:



Quadro 1

Tipo de Bolsa	Valor Mínimo Unitário	Número de Bolsas por Escola, segundo o Tamanho da Escola, e Custo Mensal por Escola							
		Escola de 100 alunos		Escola de 101 a 300 alunos		Escola de 301 a 600 alunos		Escola com mais de 600 alunos	
		Nº de Bolsas	Custo Mínimo p/ Escola (R\$)	Nº de Bolsas	Custo Mínimo p/ Escola (R\$)	Nº de Bolsas	Custo Mínimo p/ Escola (R\$)	Nº de Bolsas	Custo Mínimo p/ Escola (R\$)
Agente de busca ativa e acolhimento	400,00	1	400,00	2	800,00	2	800,00	3	1.200,00
Professor	600,00	1	600,00	2	1.200,00	3	1.800,00	4	2.400,00
Monitor	400,00	1	400,00	2	800,00	3	1.200,00	4	1.600,00
Total			1.400,00		2.800,00		3.800,00		5.200,00



SF/21467.29212-18

Quadro 2

Tamanho da Escola (Nº de Alunos)	Número de Escolas	Custo Mínimo Mensal	Número de Meses	Custo Mínimo Anual Total
Até 100	2.000	1.400,00	10	28.000.000,00
101-300	3.500	2.800,00	10	98.000.000,00
301-600	3.500	3.800,00	10	133.000.000,00
Mais de 600	1.000	5.200,00	10	52.000.000,00
Total		13.200,00		311.000.000,00



SF/21467.29212-18

Por outro lado, as despesas com infraestrutura, basicamente voltadas a equipamentos e acesso a uso de tecnologias de informação e comunicação, poderão ser previstas no âmbito de ações já desenvolvidas pela União, como a Política de Inovação Educação Conectada e, subsidiariamente, o Programa Dinheiro Direto na Escola para Educação Básica. Lembre-se também que já existe, entre as dotações orçamentárias desse Ministério, aquela voltada para apoio à infraestrutura para educação básica.

Para enfrentar os desafios extremamente relevantes e emergenciais dos efeitos da pandemia da Covid-19 na educação, salientados na presente proposição, não se trata de valores vultosos, considerando também que ela terá vigência de apenas 5(cinco) anos, por se tratar de um programa emergencial.

No projeto de lei CN nº 19, de 2021, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022”, o montante proposto para as dotações orçamentárias referidas nos incisos I a IV do art. 9º da presente proposição, alcança a R\$ 1,4 bilhão. Para a ação “Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica”, a dotação prevista é da ordem de R\$ 2 bilhões.

Com certeza boa parte desses recursos está comprometida com programas já em andamento. No entanto, a magnitude dos recursos envolvidos permite

considerar viável a implementação do Programa apresentado pelo presente projeto de lei. E, se necessário, o Congresso Nacional, ao discutir e votar a Lei Orçamentária Anual da União para 2022, sempre poderá realizar as alterações que tornem ainda mais viável essa implementação.

Diante da relevância e emergência da proposta ora apresentada, temos convicção de contar com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador ALESSANDO VIEIRA



SF/21467.29212-18