



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 729, de 2022, do Senador Rogério Carvalho, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para prever a prioridade na oferta de vagas de creche para as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); a criação do Portal Nacional de Boas Práticas na Educação; programas direcionados ao envolvimento ativo da família; o monitoramento contínuo e periódico do progresso dos alunos na aprendizagem; os componentes obrigatórios da educação infantil; e requisitos para o ingresso na atividade docente.*

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES****I – RELATÓRIO**

Vem do exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), o Projeto de Lei (PL) nº 729, de 2022, de autoria do Senador Rogério Carvalho. Trata-se de proposição que intenciona modificar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O PL, com vários propósitos, dispõe sobre 8 artigos da LDB, da seguinte forma:

- a) No art. 4º, que trata do dever do Estado para com a educação escolar pública, acrescenta parágrafo que define que a oferta e a expansão de vagas nos estabelecimentos públicos da etapa da creche priorizarão as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e serão gerenciadas por meio de sistema centralizado de vagas mantido pelo Poder Público responsável;
- b) No art. 9º, que trata de incumbências da União, acrescenta o inciso X, o que dispõe de maneira detalhada sobre o Portal Nacional de Boas Práticas na Educação, bem como o inciso XI, que trata do desenvolvimento e da implementação de estratégias para comunicação e mídia e de oferta de canais de atendimento para dúvidas relacionadas ao comportamento e desenvolvimento infantil;
- c) No art. 11, que trata de incumbências dos municípios, acrescenta o inciso VII, o qual atribui o dever de desenvolver programas direcionados ao envolvimento ativo da família no apoio à aprendizagem e ao desenvolvimento de crianças na primeira infância;
- d) No art. 24, que trata das regras de organização da educação básica, acrescenta a alínea “f” ao inciso V, dispondo que a verificação do rendimento escolar terá monitoramento contínuo e periódico do progresso na aprendizagem da leitura e da escrita em língua portuguesa;
- e) No art. 31-A, de criação proposta pelo PL, trata de componentes obrigatórios nos anos finais da educação infantil, que seriam o desenvolvimento de habilidades socioemocionais e físicas, atividades de pré-alfabetização e o desenvolvimento do raciocínio numérico;

- f) No art. 62, altera o conteúdo do § 6º, retirando a faculdade do Ministério da Educação de estabelecer nota mínima como requisito para ingresso em cursos de formação de docentes, passando a estabelecer que tal nota será de 50% da pontuação possível a partir de 2030, e de 55% a partir de 2035;
- g) No art. 62-C, de criação proposta pelo PL, define que o Ministério da Educação poderá estabelecer certificações em cursos sobre práticas educacionais baseadas em evidências científicas, as quais poderão contar como titulação em concursos para docentes; e por fim,
- h) No art. 66-A, também de criação proposta pelo PL, dispõe que os docentes da educação básica e infantil serão acompanhados, durante o estágio probatório, por docentes mentores.

O PL, em sua cláusula de vigência, prevê vacância legislativa de 2 anos.

Em sua justificação, o autor da matéria advoga que a intervenção educacional na primeira infância apresenta resultados positivos que acompanham o estudante por toda sua vida, em benefício de si próprio e da sociedade. Assim, entende ser necessário aperfeiçoar a LDB a fim de que cumpra seu papel de induzir qualidade na educação infantil – até porque lei nacional pode traçar diretrizes vinculantes para a educação ministrada pelos entes subnacionais. Conclui, na sequência, discorrendo sobre diferentes experiências e métodos internacionais que servem de inspiração para as modificações que o PL propõe à LDB.

O PL, após a apreciação por esta CDH, seguirá para o crivo da Comissão de Assuntos Econômicos, da Comissão de Assuntos Sociais e da Comissão de Educação e Cultura, em caráter terminativo.

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso VI do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH opinar sobre proteção à infância. Dessa forma, é regimental a apreciação por esta Comissão do PL em tela.

A educação brasileira ainda não se encontra em patamar elevado de qualidade. No exame Pisa 2018, que avalia o nível da educação de estudantes de vários países em leitura, matemática e ciências, o Brasil figurou entre os 10 piores em matemática e, em leitura, ficou na posição 57 dentre 77 participantes. São resultados muito aquém do que gostaríamos e buscamos para o nosso país.

Ora, se essa é a nossa realidade, é de suma importância que a educação básica receba atenção especialíssima e, evidentemente, que experiências internacionais de sucesso sejam incorporadas às nossas salas de aula, e melhorias diversas sejam promovidas ao longo do tempo no sentido de promover os avanços ainda necessários na educação, cuja qualidade tem sido medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb desde 2007.

O Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental tem apresentado trajetória crescente desde sua primeira medição e superou as metas intermediárias fixadas para o período de 2007 a 2019. Por sua vez e em sentido oposto, o Ideb dos anos finais não atinge as metas intermediárias fixadas desde 2013, ainda que apresente trajetória crescente no período de 2007 a 2019. Por fim, a trajetória do Ideb do ensino médio apresentou em 2019 o maior crescimento e o melhor resultado observado na série histórica desde 2007: de 3,8, em 2017, atingiu 4,2, em 2019. Não obstante, o índice obtido permanece abaixo das metas intermediárias desde 2013, assim como para os anos finais do ensino fundamental. Há, portanto, muito a se avançar em termos de taxa de aprovação e de desempenho ou proficiência dos estudantes em português e matemática na educação básica brasileira. Assim, é muito bem-vinda a proposta de promover aprimoramentos legais à lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. .

É louvável a iniciativa do autor de não apenas acrescentar, aos municípios brasileiros, a competência de desenvolver programas direcionados ao envolvimento ativo da família no apoio à aprendizagem e ao desenvolvimento de crianças na primeira infância, bem como de adicionar componentes obrigatórios nos anos finais da educação infantil relacionados ao desenvolvimento de habilidades socioemocionais, físicas e de raciocínio lógico, e atividades de pré-alfabetização. A esse respeito e com vistas a contribuir para os aprimoramentos da política, sugere-se acrescentar, ao rol de programas e habilidades a serem desenvolvidos, iniciativas voltadas especificamente ao fortalecimento de vínculos familiares e práticas de literacia familiar, respectivamente.

Também é relevante a proposta de criação de portal para disseminação de boas práticas na educação e de implementação de estratégias para comunicação e mídia, além da oferta de canais de atendimento para consultas sobre comportamento e desenvolvimento infantil. Em relação ao portal, sugere-se apenas trata-lo como plataforma online, sem denominá-lo em Lei. Isso se justifica na medida que, no processo de planejamento para sua implementação, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, pode oferecer, dentre outras, solução tecnológica já desenvolvida e conhecida, que compreenda boas práticas na educação em consonância com o novo dispositivo legal, aplicando-se, assim, o princípio da economicidade e eficiência da Administração Pública.

Além dessas inovações, a proposição acerta ao sugerir o monitoramento contínuo e periódico do rendimento escolar e do progresso na aprendizagem da leitura e da escrita em língua portuguesa dos estudantes da educação básica. Contudo, deve-se considerar a variedade de configurações escolares e microambientes de aprendizado (no caso, cada sala de aula em cada escola) e seus desafios em termos de práticas educacionais, numa Nação como o Brasil, com extensão territorial continental e significativo pluralismo populacional. Padronizar, nesse cenário, como o monitoramento e as intervenções no desempenho acadêmico dos estudantes devem ocorrer constitui tarefa extremamente árdua e arriscada, cuja implementação pode, em alguns locais, não ser, inclusive, factível.

Tendo isso em vista, sugere-se nova redação para o dispositivo inovador ao art. 24, que assegura o monitoramento contínuo e periódico do desempenho dos estudantes, mas garante que as intervenções sejam definidas pelos atores competentes, levando-se em consideração as especificidades de cada caso. Acredita-se que, dessa forma, o cumprimento da norma poderá ocorrer efetivamente, como se espera com essa alteração proposta.

Adicionalmente, a proposição em tela traz inovações em relação aos profissionais da educação. Propõe-se nota mínima de 50% para ingresso em cursos de formação de docentes a partir de 2030, e de 55% a partir de 2035; o estabelecimento de certificações em cursos sobre práticas educacionais baseadas em evidências científicas, as quais poderão contar como titulação em concursos para docentes; e o acompanhamento de docentes da educação básica e infantil em estágio probatório por docentes mentores.

Por se tratarem de questões estritamente relativas à gestão educacional, que não tocam especificamente o direito à educação como as demais alterações sugeridas, deixaremos ao escrutínio da Comissão de Educação e Cultura – CE, que certamente se debruçará com propriedade sobre essa temática.

Por fim, a proposição de autoria do Senador Rogério Carvalho acrescenta parágrafo que define que a oferta e a expansão de vagas nos estabelecimentos públicos da etapa da creche priorizarão as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e serão gerenciadas por meio de sistema centralizado de vagas mantido pelo Poder Público responsável. A proposta é louvável, e se justifica à medida que são conhecidas as barreiras socioeconômicas para o ingresso e permanência na escola por crianças de famílias em situação de vulnerabilidade em todo o país. Em sua expressiva maioria, essas famílias dependem de estabelecimentos públicos próximos ao seu local de residência para que as crianças estudem.

No Brasil, há cerca de 75 mil estabelecimentos de educação infantil na zona rural e urbana. Deste total, mais de 54 mil estão em centros urbanos e os demais (mais de 20 mil) encontram-se na zona rural, segundo o INEP/MEC (2022). A realidade socioeconômica dos locais onde as creches se encontram varia significativamente, portanto. Há creches públicas em regiões de

classe baixa, assim como há estabelecimentos de educação infantil em locais habitados por famílias de classe média e alta. Assim, não necessariamente nos locais onde há creches públicas, o público infantil atendido pertence a famílias em situação de vulnerabilidade que, geralmente, são as inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

O CadÚnico é o principal instrumento de identificação e caracterização da situação socioeconômica das famílias de baixa renda que residem em território nacional. Podem se inscrever no Cadastro Único as famílias que possuem: (a) renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo; (b) renda mensal familiar total de até três salários; além de (c) famílias que possuem renda acima dessas, mas que estejam vinculadas ou pleiteando algum programa ou benefício que utilize o Cadastro Único em suas concessões (Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023).

Portanto, embora o CadÚnico seja um instrumento de identificação de famílias de baixa renda, não necessariamente apenas essas famílias estão inscritas nele. Podem estar inscritas famílias de outras classes sociais, inclusive, que, à época da identificação eram famílias em situação de vulnerabilidade e, no presente momento, não são mais, ou ainda famílias que se inscreveram por estarem pleiteando algum programa ou benefício, mas não necessariamente são vulneráveis.

Some-se a isso o fato de que são conhecidas as dificuldades de atualização do cadastro pela população, e de revisão do cadastro pelo governo de modo que apenas as famílias que cumprem os critérios acima estejam ativas no CadÚnico. Isso significa que tanto podem ficar de fora dos programas e dos benefícios que o CadÚnico possibilita famílias que tenham direito, como podem ter acesso a eles famílias que não tenham mais o direito, mas ainda estejam inscritas no Cadastro Único.

Diante disso, sugere-se nova redação para o parágrafo 2º do art. 4º, com vistas a garantir que as famílias em situação de vulnerabilidade social sejam priorizadas na oferta e expansão de vagas nos estabelecimentos públicos de educação infantil em todo o país, consideradas as especificidades locais.

Pelas razões expostas acima, encaminharemos voto pela aprovação do alvissareiro PL nº 729, de 2022, com as contribuições ora mencionadas.

III – VOTO

Em razão dos argumentos apresentados, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 729, de 2022, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CDH

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do PL nº 729, de 2022:

“Art. 4º
.....

§ 1º Para efeitos do disposto no inciso XII do *caput* deste artigo, as relações entre o ensino e a aprendizagem digital deverão prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e aprendizagem do professor e do aluno e que criem espaços coletivos de mútuo desenvolvimento.

§ 2º A oferta e expansão de vagas nos estabelecimentos públicos da etapa da creche priorizarão as famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), bem como considerarão estatísticas e indicadores demográficos e socioeconômicos locais.

§ 3º A oferta e expansão de vagas nos estabelecimentos públicos da etapa da creche serão gerenciadas por meio de sistema centralizado de vagas mantido pelo Poder Público responsável.” (NR)

EMENDA Nº - CDH

Dê-se a seguinte redação ao art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do PL nº 729, de 2022:

“Art. 9º
.....

X – organizar, manter e difundir plataforma online de boas práticas na educação, a qual conterá:

a) banco de práticas e políticas públicas bem-sucedidas, de fácil reprodução, implantadas no âmbito dos sistemas educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em especial aquelas voltadas à primeira infância;

b) banco de práticas didáticas e materiais de apoio instrucionais que possam ser utilizados pelos docentes na abordagem de conteúdos específicos nos quais os alunos demonstrem ter dificuldades;

c) as principais pesquisas científicas existentes sobre práticas e programas em matéria educacional, bem como sua síntese, redigida de maneira acessível ao público;

d) a avaliação da eficácia de políticas públicas e práticas educacionais;

e) dados e informações centralizadas sobre a educação brasileira, abrangendo inclusive os relacionados a pesquisas, exames e avaliações a cargo do Poder Público;

f) instrumentos de apoio aos educadores, gestores e formuladores de políticas públicas que desejem utilizar as descobertas científicas para informar suas decisões.

XI – desenvolver e implementar estratégias para:

a) comunicação e mídia, com a finalidade promover o engajamento das famílias no desenvolvimento infantil e na prevenção e gerenciamento de problemas sociais, emocionais ou comportamentais comuns; e

b) disponibilização de canais de atendimento gratuito que viabilizem consultas individuais por telefone ou pela internet com o objetivo de que sejam sanadas dúvidas e respondidas preocupações específicas sobre o comportamento e desenvolvimento infantil.

.....” (NR)

EMENDA Nº - CDH

Dê-se a seguinte redação ao art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do PL nº 729, de 2022:

“**Art. 11.**

.....

VII – desenvolver programas direcionados ao envolvimento ativo da família no apoio à aprendizagem e

desenvolvimento das crianças na primeira infância, abrangendo:

- a) a redução dos conflitos parentais;
- b) o encorajamento à leitura e à comunicação com as crianças no ambiente familiar;
- c) o treinamento das habilidades familiares, incluindo a numeracia adulta e a orientação no apoio à alfabetização;
- d) programas intensivos voltados a famílias em situação de conflito ou vulnerabilidade, incluindo visitas domiciliares;
- e) ações e programas voltados ao fortalecimento de vínculos familiares.

.....” (NR)

EMENDA Nº - CDH

Dê-se a seguinte redação ao art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do PL nº 729, de 2022:

“**Art. 24.**

.....

§ 3º A avaliação contínua e cumulativa de que trata a alínea a) do inciso V do **caput** será acompanhada de intervenções baseadas em evidências científicas para os casos de baixo rendimento na aquisição de competências e habilidades pelos alunos.

EMENDA Nº - CDH

Dê-se a seguinte redação ao art. 31-A, a ser inserido na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do PL nº 729, de 2022:

“TÍTULO V

Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino

.....

CAPÍTULO II

DA EDUCAÇÃO BÁSICA

.....

Seção II

Da Educação Infantil

.....

Art. 31-A. São componentes obrigatórios nos anos finais da educação infantil, a serem desenvolvidos, sempre que possível, de forma lúdica e com ampla participação das crianças:

I – as atividades de desenvolvimento das habilidades socioemocionais e físicas, incorporando a curiosidade e a exploração inatas das crianças no ambiente formal de aprendizagem, e as práticas de literacia familiar;

II – as atividades de pré-alfabetização, abrangendo, necessariamente, o desenvolvimento das consciências fonológica e fonêmica, a instrução fônica explícita e sistemática e o contato gradual com diferentes tipos e funções textuais, seus contextos e usos sociais; e

III – o desenvolvimento progressivo do raciocínio numérico, nos níveis concreto, pictórico e abstrato, com a utilização de exemplos e contextos variados para representação dos conceitos ensinados.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora