



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº
3.824, de 2023, do Senador Flávio Arns, que
*estabelece a Política Nacional de Incentivos e
Benefícios a Futuros Docentes da Educação
Básica.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 3.824, de 2023, de autoria do Senador Flávio Arns, que estabelece a Política Nacional de Incentivos e Benefícios a Futuros Docentes da Educação Básica.

De acordo com a proposição, a referida Política visa a atrair estudantes de graduação para a função docente nas escolas públicas e privadas de educação básica brasileiras. Assim, a política é orientada pelos princípios de valorização dos docentes, fomento à escolha da carreira por graduandos, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades educacionais.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A Política será implementada pela União, Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, que poderão desenvolver amplo leque de atividades, tais como instituir campanhas públicas para atrair graduandos para a profissão docente, criar espaços de convivência de graduandos com docentes da educação básica, estabelecer mentorias com apoio de docentes experientes, envolver graduandos em atividades de pesquisa e extensão nas escolas, bem como incluí-los nas atividades escolares. O rol de atividades inclui, ainda, iniciativas para aprimorar os concursos e programas de recrutamento, seleção e alocação de novos docentes, promover a saúde mental nas escolas, aprimorar as estratégias de cooperação entre os profissionais da educação. Entre as medidas que poderão ser implementadas está também a oferta de bolsas de estudo para estudantes de alto desempenho que optarem por cursos de pedagogia e de licenciatura e também para aqueles que desenvolverem atividades de apoio nas escolas, bem como bolsas para os que participarem de atividades em escolas de educação básica localizadas em áreas vulneráveis. Os entes podem, ainda, aceitar que essas atividades, incentivadas por meio de bolsas, sejam consideradas durante a fase de títulos dos processos seletivos das redes públicas de educação básica.

Por fim, a proposição estabelece que as despesas decorrentes da aplicação da Política Nacional de Incentivos e Benefícios a Futuros Docentes da Educação Básica serão custeadas por dotações orçamentárias da União.

Na justificação, o autor argumenta que os baixos salários e a falta de atratividade da carreira docente podem levar o País a viver um “apagão docente”, com falta de profissionais dedicados ao ensino. Nesse sentido, o projeto em tela visa a contribuir com os esforços de atração de estudantes de graduação de pedagogia e de licenciaturas para a função docente nas escolas públicas e privadas de educação básica brasileiras.

Distribuída a esta Comissão para apreciação terminativa, a proposição não recebeu emendas. Em 3 de outubro de 2023, foi realizada audiência pública para instruir a matéria.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre à CE opinar sobre o mérito de proposições que envolvam matéria de natureza educacional, a exemplo do disposto no Projeto de Lei nº 3.824, de 2023. Em adição, por força disposto no art. 90, inciso I, do mesmo Regimento, cabe a esta Comissão emitir juízo acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Assim, fica observada, na presente manifestação, a competência regimentalmente atribuída a este Colegiado. Da mesma forma, por se tratar de decisão em caráter terminativo e exclusivo, sustentamos que a proposição não apresenta vícios de juridicidade ou regimentalidade. No que toca à constitucionalidade, sob o aspecto material, o projeto ampara-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação e ensino, conforme o inciso IX do art. 24 da Constituição Federal. Do ponto de vista formal, o PL não versa sobre assunto de iniciativa reservada ao Presidente da República, conforme dispõem os arts. 61 e 84 da CF. Nesse sentido, o dispositivo incluído na proposição que atribui competências a órgãos específicos do Poder Executivo (parágrafo único do art. 4º) poderia vir a ser questionado, mas propomos adequação textual que contorna esse potencial problema, como se verá adiante.

No mérito, o PL mostra-se oportuno e relevante para o campo da educação, uma vez que dispõe sobre a variável mais importante para garantia do direito à educação: o professor. De fato, estudos têm mostrado que dentre diversos fatores preditores do sucesso escolar, a qualidade dos professores é um dos mais relevantes. O foco nos profissionais da educação é apontado como a principal razão de sucesso de sistemas educacionais com os melhores resultados em exames internacionais, como Finlândia e Coreia do Sul. Nesse sentido, deve ser objetivo permanente do poder público a criação de mecanismos de valorização profissional, bem como de atração de jovens para a carreira docente.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Atualmente, o Brasil conta na educação básica com 2,3 milhões de professores, sendo que 61% deles atuam no ensino fundamental. O campo de trabalho na área do magistério tende a aumentar, se considerarmos a necessidade de atender os amplos contingentes de crianças fora da educação infantil e de adolescentes sem ensino médio, bem como o de adultos que não concluíram a escolarização na idade certa. Se considerarmos também que os atuais docentes geralmente têm jornadas elevadas e que precisaremos ampliar a carga horária de nossos estudantes, deduz-se que a demanda por professores tende a continuar sendo expressiva. Nesse sentido, é necessária a implementação de medidas para organizar a chegada de novos mestres, assegurando que eles sejam bem formados, motivados e valorizados na carreira escolhida.

Em que pese o consenso em torno dessas questões, o Brasil ainda não logrou criar uma cultura de valorização da profissão docente capaz de colocá-la entre as mais almejadas pelos jovens. Nas últimas duas décadas, fomos bem-sucedidos na melhoria salarial da categoria, principalmente devido à implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, mas é preciso avançar ainda mais, atraindo jovens para a profissão docente, fidelizando seu compromisso com a educação e assegurando que continuem na carreira. A proposição em tela tem justamente esse objetivo.

De forma a promover uma maior entrada de jovens graduandos na profissão docente, o PL estabelece a criação de uma série de mecanismos de incentivos, que vão desde o desenvolvimento de campanhas e criação de espaços de acolhimento até a instituição de programa de bolsas para estudantes com alto desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), bem como para aqueles que participem de programas nas escolas.

Essas medidas são bastante adequadas, pois focam tanto em aspectos intrínsecos e culturais, que envolvem a satisfação e o reconhecimento social da profissão, como em elementos relacionados à remuneração e às condições de trabalho. Portanto, prioriza-se um leque de iniciativas, de forma a garantir que os estudantes mais qualificados optem pela profissão docente, permaneçam nela e façam a diferença.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Se medidas nesse sentido não forem tomadas, corremos o risco de aprofundarmos a escassez de professores, um problema que não pode ser resolvido de uma hora para outra, mas apenas no longo prazo e com muito planejamento. Portanto, o “apagão docente” é o que se pretende evitar com a Política instituída por esta proposição.

Tendo em vista a importância do tema, a CE realizou audiência pública que contou com a presença de gestores e especialistas, aos quais agradecemos pelas importantes contribuições para o aprimoramento da matéria.

Estiveram presentes na audiência os(as) seguintes convidados(as):

- Sra. Andressa Pellanda, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;
- Sra. Anna Helena Altenfelder, Presidente do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC;
- Sr. Luiz Miguel Marins Garcia, representante da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- Sra. Mariana Breim, Diretora-Executiva do Instituto Península;
- Sr. Haroldo Rocha, Coordenador-Geral do Movimento Profissão Docente;
- Sra. Marilena Rosalen, Coordenadora do Movimentos Docentes;
- Sra. Cristiane Antônia Hauschild Johann, Presidente do Fórum Nacional de Coordenadores do PIBID e Residência Pedagógica – FORPIBID-RP;



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

- Sra. Rosilene Corrêa, Secretária de Finanças da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- Sra. Maria Stela Reis, Coordenadora-Geral de Valorização dos Profissionais da Educação, da Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – SASE/MEC.

Em linhas gerais, houve concordância quanto ao diagnóstico dos problemas relativos à formação docente, às condições de trabalho e também às dificuldades para atrair jovens estudantes para as licenciaturas e, após formados, para a carreira a docente. As dificuldades históricas da profissão docente em nosso país foram arroladas, demonstrando que o problema da atratividade da carreira envolve aspectos estruturais, como a qualidade dos cursos de formação, os baixos salários, as condições inadequadas de trabalho, além da desvalorização social da profissão.

Constatou-se que apesar do diagnóstico compartilhado por especialistas, gestores e sociedade em geral, os governos não têm logrado reverter esse quadro, havendo algumas iniciativas bem sucedidas, mas insuficientes para mudar o cenário geral. Na verdade, apontaram alguns participantes, nos últimos anos têm sido acrescentados novos elementos para tornar a questão ainda mais complexa, como o crescimento da formação docente de baixa qualidade em licenciaturas a distância e o surto de atos brutais de violência contra a escola, que tendem a afastar ainda mais os interessados em se tornarem professores e professoras.

Em geral, os participantes da audiência pública elogiaram a iniciativa do Senador Arns, tendo alguns deles apresentado sugestões de aperfeiçoamento, as quais buscamos consolidar no substitutivo que apresentamos a seguir.

Em primeiro lugar, atendendo sugestão oferecida na ocasião, propomos alteração no nome da política instituída pela proposição, que passa a ser denominada Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica, expressão que carrega um conceito amplamente debatido e aceito no campo da educação. Em linha com outras sugestões recebidas, propomos que



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

as ações relacionadas à política instituída sejam classificadas como prioritárias ou complementares, de forma a direcionar a ação do poder público em sua implementação.

Também procuramos dar prioridade às estratégias de formação que ocorram no sistema público, em tempo integral e na modelo presencial, conforme recomendação de participantes, de forma a qualificar ainda mais a implementação da política, bem como a ampliar o seu alcance social.

Com esses aperfeiçoamentos e outros pequenos ajustes feitos no texto, consideramos que a proposição pode ser bastante útil para avançar na atração de jovens estudantes para a carreira docente.

É muito comum vermos nos círculos ligados à educação a frase atribuída a Monteiro Lobato de que “um país se faz com homens e livros”. Parafraseando o grande escritor, na semana em que se homenageiam os professores do Brasil, podemos dizer que a educação se faz principalmente com educadoras, porque elas representam cerca de 80% das ocupantes da carreira na educação básica.

Parabéns às mestras e mestres que cumprem com dedicação seu papel nas escolas do Brasil. E que os jovens possam ver a profissão docente como uma forma de realizar seus sonhos pessoais e de contribuir com o futuro de nosso País. Para tanto, é preciso que os governos cumpram as leis, garantindo não apenas o pagamento do piso salarial profissional, mas também condições adequadas de trabalho e formação continuada, e que a sociedade dedique às professoras e professores o respeito e admiração que tanto merecem.

III – VOTO

Em razão do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e pela **aprovação**, no mérito, do Projeto de Lei nº 3.824, de 2023, nos termos do seguinte substitutivo:



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA (CE)
(Substitutivo ao PL nº 3.824, de 2023)

Estabelece a Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica.

Art. 2º A Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica tem por objetivo atrair estudantes de graduação para a função docente nas escolas públicas e privadas de educação básica brasileiras.

Art. 3º A Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica tem por princípios:

I – a valorização dos docentes da educação básica;

II – o fomento à escolha da carreira docente entre os alunos da educação superior;

III – a universalização do atendimento escolar;

IV – a melhoria da qualidade da educação básica;

V – a superação das desigualdades educacionais; e

VI – a equidade na formação dos docentes da educação básica entre as diferentes regiões do País.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Art. 4º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, em suas esferas de competência, serão os responsáveis pela implementação da Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica.

Parágrafo único. Além do controle interno e externo, a Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica será monitorada por meio de mecanismos de controle social em cada rede de ensino, com a participação de especialistas, fóruns de formação de professores e instituições formadoras, entidades representativas dos docentes e dos estudantes da educação básica, entidades da sociedade civil e gestores das redes de ensino, na forma do regulamento.

Art. 5º A Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica envolverá medidas prioritárias e complementares.

§ 1º Consideram-se medidas prioritárias:

a) a estruturação de espaços intencionalmente formativos de acolhimento, integração e convivência dos estudantes de pedagogia e licenciatura junto aos docentes de educação básica nas escolas, inclusive com momentos de experiência junto aos estudantes, para além dos estágios obrigatórios;

b) o estabelecimento de programas de tutoria e mentoria envolvendo docentes experientes das escolas de educação básica, estudantes de licenciatura e pedagogia e recém-graduados;

c) o aprimoramento das estratégias de colaboração e de comunicação entre instituições de ensino superior formadoras de docentes, as secretarias de educação e as escolas de educação básica;

d) a oferta de bolsas de estudos para os ingressantes na educação superior que optarem por curso de pedagogia ou por licenciatura, considerando o desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou em vestibulares, sobretudo nas áreas do conhecimento e regiões do País em que houver carência de professores aferida por meio de pesquisas e estudos oficiais;



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

e) a oferta de bolsas a estudantes de pedagogia e de licenciaturas para desenvolvimento de atividades que privilegiem a construção do conhecimento pedagógico sobre os conteúdos e práticas de ensino, supervisionadas pelos professores da instituição formadora e por professores tutores das redes públicas de educação básica;

f) a oferta de bolsas e outros incentivos para que estudantes de licenciaturas e pedagogia participem de atividades pedagógicas em escolas de educação básica localizadas em áreas rurais, regiões remotas ou com desafios educacionais específicos;

g) o aprimoramento dos concursos e programas de recrutamento, seleção e alocação de novos docentes nas redes de ensino, de modo a valorizar o conhecimento reflexivo sobre a prática docente;

h) a ampliação da matrícula em licenciaturas e pedagogia nas instituições públicas de educação superior, assegurando, com prioridade, assistência estudantil para os estudantes, bem como universalização do acesso a programas de iniciação a docência.

§ 2º Consideram-se medidas complementares:

a) o desenvolvimento de campanhas públicas, sobretudo nas instituições de ensino superior, para fomento e divulgação das características e benefícios tangíveis e intangíveis da carreira docente;

b) o envolvimento dos estudantes das instituições de ensino superior em atividades de pesquisa e de extensão nas escolas de educação básica;

c) a inclusão dos estudantes de pedagogia e licenciaturas nos esforços de transformação escolar e de promoção de saúde mental nas escolas de educação básica em que desenvolvam as atividades previstas nesta Lei;

d) a criação de mecanismos acessíveis de informação sobre a qualidade dos cursos de pedagogia e de licenciatura, com ênfase na



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

importância da realização de atividades presenciais para assegurar a qualidade da formação inicial de professores;

e) a instituição de ações intersetoriais para assegurar cuidados de saúde mental para os estudantes de pedagogia e licenciaturas participantes das atividades previstas nesta Lei.

§ 3º As medidas referidas nas alíneas “d”, “e” e “f” do § 1º deste artigo serão dirigidas a estudantes de cursos presenciais, com avaliações positivas e, prioritariamente, de tempo integral, e, quando devidamente certificadas, poderão ser computadas como títulos nos concursos públicos para seleção de professores efetivos nas redes públicas de ensino de educação básica.

Art. 6º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias previstas no Orçamento da União.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de outubro de 2023.

Senador Flávio Arns, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora