

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PL Nº 5.595, DE 2020

PROJETO DE LEI Nº 5.595, DE 2020

Dispõe sobre o reconhecimento da Educação Básica e de Ensino Superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais.

Autoras: Deputadas PAULA BELMONTE, ADRIANA VENTURA e ALINE SLEUTJES e Deputado GENERAL PETERNELLI

Relatora: Deputada JOICE HASSELMANN

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 5.595, de 2020, de autoria das Deputadas Paula Belmonte, Adriana Ventura e Aline Sleutjes e do Deputado General Peternelli, “dispõe sobre o reconhecimento da Educação Básica e de Ensino Superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais”.

A matéria foi distribuída à Comissão de Educação e à Comissão de Seguridade Social e Família, para análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.



II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 5.595, de 2020, em seu artigo 1º, reconhece a educação básica e a superior, da rede pública e privada de ensino, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais, inclusive durante enfrentamento de pandemia, de emergência e de calamidade pública.

Ao seu turno, o artigo 2º do referido PL estabelece que fica vedada a suspensão das atividades educacionais em formato presencial e acresce uma exceção para as “situações excepcionais cujas restrições sejam fundamentadas em critérios técnicos e científicos devidamente comprovados”.

Conforme análise da Justificação ao PL nº 5.595, de 2020, destacamos brevemente as razões expostas pelas nobres autoras ao propor a matéria:

- Educação como direito social fundamental assegurado no *caput* do art. 6º da Constituição Federal e fundamentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966;
- Princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I, da CF/1988);
- Analfabetismo da população com evolução lenta dos índices de alfabetização funcional;
- Educação como serviço e atividade essencial, não podendo ser relegada em face problemas momentâneos que a sociedade esteja enfrentando; e
- Excessivo número de dias sem atividades escolares presenciais e notável despreparo do poder público ao prover uma garantia mínima de prestação do serviço escolar remoto no momento da pandemia em que estamos vivendo, acarretando atraso no desenvolvimento educacional dos alunos.



Para efeito de contextualização, neste momento em que a pandemia de Covid-19 tem se agravado no Brasil¹, com recorde no número de mortes, alta desenfreada nas internações e filas em leitos de UTI, o cenário de reabertura das escolas arrefeceu e grande parte das escolas da educação básica e superior está operando remotamente. Em face desse quadro, apesar dos esforços das redes estaduais e municipais para a oferta do ensino remoto, os prejuízos à aprendizagem de crianças e adolescentes, notadamente os mais pobres e vulneráveis, têm sido imensos pela suspensão das aulas presenciais. E mesmo com a adoção do ensino remoto, há estudos realizados em diversos países sobre os efeitos da pandemia de Covid-19 na educação que evidenciam perdas significativas de aprendizagem².

Os pesquisadores Neri e Osório (2020) calcularam a redução do tempo dedicado aos estudos no Brasil durante a pandemia. O tempo médio dedicado aos estudos foi de 2,20 horas por dia para os estudantes de 6 a 9 anos, de 2,48 para os de 10 a 14 anos e de 1,96 hora para os de 15 a 19 anos. Verifica-se que o tempo dedicado aos estudos está bastante reduzido para uma carga horária mínima diária de 4 horas, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Ainda em referência ao estudo de Neri e Osório (2020), quando se analisam o tempo dedicado aos estudos e a quantidade de material didático recebido, constata-se que os mais pobres tiveram tempo significativamente reduzido. Quanto ao material didático recebido, apenas 2,9% dos alunos mais ricos entre 6 e 15 anos não receberam qualquer atividade, ao passo que esse percentual chega a 21,1% entre os alunos mais pobres.

1 375.049 mortes em decorrência da Covid-19 e 13.977.713 casos. Dados atualizados às 20h de 19/04/2021. Fonte: Consórcio dos Veículos de Imprensa.

2 A título de exemplo, citamos Azevedo *et al.*, 2020; Engzell, Frey & Verhagen, 2020; Maldonado & De Witte, 2020; Souza *et al.*, 2020 e Todos Pela Educação (2021).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219447984500>



Importa lembrar que estudos³ amplamente divulgados por revistas científicas de renome elucidaram incertezas acerca da propagação da doença no ambiente escolar e seu impacto em crianças e adolescentes. As evidências científicas demonstram que há segurança na abertura das escolas, uma vez que crianças raramente transmitem Covid-19 para adultos, mesmo quando frequentam a escola, desde que considerados o cumprimento de protocolos de segurança, a exemplo do uso de máscara, limpeza no ambiente e distanciamento mínimo.

Em boa hora, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) elaborou artigo⁴ com revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos advindos do fechamento das escolas, do qual destacamos as seguintes conclusões porque sintetizam o posicionamento com o qual concordamos:

Apesar de estar em circulação há apenas um ano, o impacto da COVID-19 na população brasileira em geral e nos estudantes em particular, é imenso. Não somente na saúde, mas também pela sequela social, econômica e educacional, impactando principalmente os mais vulneráveis. Logo, todos estes aspectos devem ser levados em consideração na avaliação de risco e benefício do fechamento das escolas e das estratégias mais seguras de reabertura. [...]. Ademais, o fechamento prolongado das escolas pode causar grandes e negativos efeitos na população, a evidência sugere, portanto, que sua reabertura deve ser uma prioridade dentro da estratégia de controle da COVID-19. [...]. Com uma estratégia bem implementada para controle da COVID-19, em contextos onde a doença está controlada, é possível manter as escolas abertas sem consequências significativas na transmissão comunitária do vírus. Por fim, analisando o contexto da América Latina, se por um lado as condições de infraestrutura

3 Fontes: (1) Crianças e adolescentes representam apenas 8% dos casos de coronavírus reportados no mundo - e respondem por 29% da população mundial. WHO: COVID-19 WEEKLY EPIDEMIOLOGICAL UPDATE. (2) Revisão do CDC americano publicada em novembro de 2020 que acompanhou 101 casos índices e 191 contatos domiciliares no período de abril a setembro de 2020. Dos 101 casos índices, apenas em 5 domicílios (4,9%) o caso-índice foi uma criança menor de 12 anos e em apenas 9 domicílios (8,9%) o caso índice foi um adolescente de 12 a 17 anos. Em 86% dos domicílios as infecções secundárias foram de adultos para crianças. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7643897/> Acesso em 13 abr. 2021. (3) LICHAND. Guilherme. "Reopening Schools in the Pandemic did not Increase Covid 19 Incidence and Mortality in Brazil". Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3812173. Acesso em 13 abr. 2021.

4 Fonte: BITTENCOURT, M. S. *et al.* COVID-19 e a reabertura das escolas: uma revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - Divisão de Educação, fev. 2021.



e sanitárias podem gerar um risco maior ao apresentado nos estudos analisados, por outro os impactos educacionais e econômicos na região podem ser ainda maior dos que os identificados aqui.

Ante o exposto, comparando a justificação da Proposição e os aspectos empíricos brevemente relatados neste Parecer, identificamos que a matéria possui fundamentação coerente com o cenário escolar na pandemia de Covid-19, razão pela qual felicitamos as nobres deputadas e o nobre deputado pela iniciativa legislativa e manifestamos nossa concordância com o mérito da proposição, considerada a necessidade de medidas urgentes para garantir às crianças e adolescentes o direito constitucional ao acesso e à permanência na escola.

Ressaltamos que, conforme discussão da matéria durante a votação do requerimento de urgência da matéria no Plenário e mediante entendimentos com deputadas e deputados, com o intuito de aprimorar a redação e de contemplar as sugestões manifestas nas Emendas de Plenário, elaboramos Substitutivo anexo com as seguintes considerações:

1. No que tange à técnica legislativa, alguns ajustes são necessários. Em consonância com o Capítulo IV da LDB, o termo mais apropriado é “educação superior” em detrimento de “ensino superior”, o que requer alteração da ementa e dos arts. 1º e 2º da Proposição;
2. Respeito à autonomia dos entes federados, nos termos da manifestação do PSDB e da Emenda de Plenário nº 3, do Deputado Danilo Cabral e outros; bem como, em atenção à Emenda de Plenário nº 5, do Deputado Bohn Gass e outros, foi parcialmente contemplada no que tange ao respeito à autonomia federativa;
3. Atenção aos protocolos sanitários, conforme a Emenda de Plenário nº 2, da Deputada Talíria Petrone e outros;
4. Adoção de estratégia de retorno seguro às aulas presenciais, conforme previsto na Emenda de Plenário nº 10, da Deputada Tábata Amaral e outros, e na



Emenda de Plenário nº 4, do Deputado Renildo Calheiros e outros. Importa reconhecer que a referida Emenda nº 4 decorre do Projeto de Lei nº 2.949, de 2020, de autoria do Deputado Idilvan Alencar e outros, que teve parecer pela constitucionalidade elaborado pelo Deputado Orlando Silva, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e cujo parecer de plenário apresentado pela relatora, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, em grande parte, valeu-nos para elaborar o Substitutivo; e

5. Inclusão de prioridade na vacinação de professores e funcionários das escolas públicas e privadas como diretriz para o retorno às aulas presenciais no art. 4º, II, do Substitutivo, à medida que contemplamos parcialmente as Emendas de Plenário nº 7, do Deputado Julio Cesar Ribeiro e outros; nº 8, do Deputado Fernando Rodolfo e outros; nº 9, do Deputado Neucimar Fraga, e nº 13, da Deputada Tábata Amaral e outros.

Todas essas recomendações estão consolidadas no Substitutivo anexo a este Parecer, ao passo que agradecemos os nobres Parlamentares pelas sugestões e acreditamos que a presente matéria consubstancia um entendimento para que o direito à educação tenha a devida prioridade evidenciada na Constituição Federal.

Passemos à conclusão do Voto.

II.1 - CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Educação, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.595, de 2020, na forma do Substitutivo anexo.

No âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.595, de 2020, na forma do Substitutivo da Comissão de Educação.



Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.595, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Educação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada JOICE HASSELMANN
Relatora



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.595, DE 2020

Reconhece a educação básica e a educação superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais e estabelece diretrizes para o retorno seguro às aulas presenciais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei reconhece a educação básica e a educação superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais e estabelece diretrizes para o retorno seguro às aulas presenciais.

Art. 2º A educação básica e a educação superior, da rede pública e privada de ensino, em formato presencial, são reconhecidas como serviços e atividades essenciais, inclusive durante enfrentamento de pandemia, de emergência e de calamidade pública.

Parágrafo único. É vedada a suspensão das atividades educacionais em formato presencial, exceto nas hipóteses em que as condições sanitárias do Estado, do Distrito Federal ou do Município, aferidas com base em critérios técnicos e científicos devidamente publicizados, não o permitirem, o que deverá constar em ato do respectivo chefe do Poder Executivo.

Art. 3º As diretrizes e as ações decorrentes da estratégia para o retorno às aulas presenciais em cada sistema de ensino, serão adotadas a partir do exercício da pactuação entre os entes da Federação, em regime de colaboração e respeitarão as orientações das autoridades sanitárias brasileiras,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219447984500>



em especial as do Ministério da Saúde e suas autarquias e fundações vinculadas.

§ 1º A organização da estratégia, em cada esfera federativa, será feita com a participação dos órgãos responsáveis pela educação, saúde e assistência social.

§ 2º A partir das diretrizes pactuadas, Estados, Distrito Federal e Municípios criarão seus protocolos de retorno às aulas, que deverão ser observados pelas escolas na elaboração de seus próprios procedimentos.

Art. 4º A estratégia para o retorno às aulas presenciais observará os seguintes princípios e diretrizes:

I - estabelecimento de critérios epidemiológicos para a decisão sobre o funcionamento das escolas;

II - prioridade na vacinação de professores e funcionários das escolas públicas e privadas;

III - prevenção ao contágio de estudantes, profissionais e familiares pelo novo coronavírus;

IV - igualdade e equidade de condições de acesso ao aprendizado;

V - equidade para o estabelecimento de prioridades na alocação de recursos e ações voltadas ao retorno às aulas;

VI - participação das famílias e dos profissionais da educação;

VII - parâmetros de infraestrutura sanitária e disponibilização de equipamentos de higiene, higienização e proteção, incluindo máscaras, álcool em gel 70% (setenta por cento), água e sabão, nos momentos de aulas, de recreio, de alimentação e no transporte escolar.

VIII - parâmetros de distanciamento social e ações de prevenção que devem ser observados na abertura das escolas;

IX - avaliação diagnóstica de aprendizado e ações de recuperação, no âmbito das unidades escolares;



X - critérios para a eventual validação de atividades não presenciais como atividades letivas oficiais na rede de ensino no período de suspensão das aulas presenciais, sem prejuízo dos educandos que não têm acesso frequente aos meios tecnológicos de comunicação;

§ 1º Os sistemas de ensino, a partir das informações e diretrizes do sistema de saúde acerca da situação epidemiológica, poderão adotar estratégias de:

I - alternância de horários e rodízio de turmas, de forma a viabilizar o distanciamento físico;

II - adoção de sistema híbrido, com atividades pedagógicas presenciais e não presenciais;

III - manutenção dos vínculos profissionais e liberação de atividade presencial aos profissionais da educação que integrem grupo de risco ou que residam com pessoas que integrem tais grupos, devendo os sistemas de ensino e escolas definir formas pactuadas de trabalho.

§ 2º O calendário de retorno não necessariamente será unificado, podendo ser definidas diferentes datas e ritmos para cada uma das escolas, tendo em consideração a situação epidemiológica de sua localidade.

Art. 5º Os sistemas de ensino, com a efetiva participação de pais e profissionais da educação, adotarão ações pedagógicas em caso de faltas dos estudantes cujos familiares integrem grupo de risco de contágio pela COVID-19 e acompanharão os educandos nas atividades de educação não presencial.

Art. 6º É direito dos pais dos alunos, de quatro a dezessete anos, ou seus responsáveis, optar excepcionalmente pelo não comparecimento de seus filhos e pupilos às aulas presenciais:

I - enquanto durar o estado de pandemia, de emergência e de calamidade pública, conforme previsto no art. 2º;

II - se os educandos ou seus familiares integrarem grupo de risco de contágio pela COVID-19, desde que devidamente comprovado.

§ 1º A opção referida no *caput*:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219447984500>



I - não constitui descumprimento de dever inerente ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda;

II - não caracteriza crime de abandono intelectual.

III - não ensejará suspensão ou perda de acesso a mecanismo condicional de transferência de recursos, advindos de programas de transferência direta de renda, direcionados às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

§ 2º As escolas manterão contato com os educandos cujos pais optarem por seu não comparecimento e lhes proporcionarão atividades não presenciais para acompanhamento dos conteúdos curriculares, enquanto durar o estado de pandemia, de emergência e de calamidade pública, conforme previsto no art. 2º.

§ 3º Os educandos cujos pais optarem pelo não comparecimento presencial, enquanto durar o estado de pandemia, de emergência e de calamidade pública, não são dispensados, salvo por falta de acesso a meio tecnológico, das atividades não presenciais oferecidas pelas escolas.

§ 4º Observadas as normas de segurança e segurança sanitária, os sistemas de ensino que adotarem a educação híbrida poderão, conforme suas capacidades financeiras e meios tecnológicos à disposição das escolas, proporcionar aos educandos o uso de equipamentos da escola e o acesso à internet para realizar seus estudos e tarefas.

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

Art. 8º As diretrizes e ações previstas nos arts. 3º e 4º serão regulamentadas pelos entes federados em até 30 (trinta) dias da publicação desta Lei.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada JOICE HASSELMANN



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219447984500>



Relatora



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joice Hasselmann
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219447984500>

