



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 87/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0076/21.

Trata-se de projeto de lei de autoria das nobres Vereadoras Cris Monteiro e Janaína Lima, que institui a "Política Municipal de Prevenção ao Abandono e Evasão Escolar".

Segundo a propositura, a implementação das diretrizes e ações da Política Municipal de Prevenção ao Abandono e Evasão Escolar "será executada de forma intersetorial e integrada, e coordenadas, principalmente, pela Secretaria Municipal de Educação", podendo haver políticas complementares, desenvolvidas por outras Secretarias ou órgãos municipais. O projeto propõe ainda a criação do "Cadastro de Permanência de Aluno", com a finalidade de acompanhamento estatístico de alunos que se enquadrem nas situações de abandono ou evasão escolar. Outrossim, além de diretrizes mais genéricas, o projeto prevê o "uso de mecanismos de Incentivo para Escolhas Certas (nudge) para prevenir o abandono escolar e evasão escolar".

A Justificativa traz números do IBGE e de institutos de pesquisa sobre a gravidade do quadro educacional municipal e a necessidade de medidas de curto e longo prazo para lidar com o abandono e a evasão escolar. Traz também notícia de que os Estados de São Paulo e Goiás, por receio de aumento do abandono escolar após a pandemia do novo Coronavírus, teriam firmado "parceria com uma empresa que usa inteligência artificial para induzir comportamentos nos alunos". "Foram enviadas mensagens (SMS) de incentivo e também perguntas para entender se os estudantes estão acompanhando as atividades, se estão desmotivados ou se pretendem retornar à escola. A empresa contratada utilizou nudge bots e pelo perfil das respostas recebidas o sistema traçou uma estratégia para engajar os alunos, seja com dicas de estudo, cuidados com a saúde ou com motivos para que não deixem a escola depois da pandemia". Essa estratégia chama-se nudge ou "Incentivo para Escolhas Certas" e seria adotada "por diversas potências do mundo com o objetivo de influenciar políticas públicas e atingir resultados concretos, rápidos e com baixo custo". "Trata-se de um plano eficiente de combate à evasão escolar que poderia ser aplicado nas escolas municipais da cidade de São Paulo".

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo adiante proposto.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria do projeto, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

No mérito, o projeto versa sobre direito à educação e medidas de estímulo e acompanhamento para evitar a evasão escolar de crianças e adolescentes, matéria sobre a qual a Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, IX, e 30, I e II). Também a Lei Orgânica do Município prevê, em seu art. 204, inciso I, que "O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho", sendo-lhe assegurado, entre outros, "igualdade de condições de acesso e permanência".

Ao combater a evasão escolar, o projeto alinha-se ainda às diretrizes e metas do Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015:

Art. 2º São diretrizes do PME:

I - superação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade de ensino;

V - promover a educação integral em tempo integral;

VI - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VII - promoção da educação em direitos humanos;

VIII - promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do Município;

IX - valorização dos profissionais de educação;

X - difusão dos princípios da equidade, da dignidade da pessoa humana e do combate a qualquer forma de violência;

XI - autonomia da escola;

XII - fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam;

XIII - promoção da educação em sustentabilidade socioambiental;

XIV - desenvolvimento de políticas educacionais voltadas à superação da exclusão, da evasão e da repetência escolares, articulando os ciclos e as etapas de aprendizagem, visando à continuidade do processo educativo e considerando o respeito às diferenças e desigualdades entre os educandos.

.....

META 3.

Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.

Estratégias:

.....

3.3. Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a autonomia escolar e a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à melhoria da qualidade da educação, com transparência e efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

.....

3.6. Prover, preferencialmente, em colaboração com o estado de São Paulo, equipamentos e recursos tecnológicos digitais na rede municipal de ensino para a utilização pedagógica no ambiente escolar.

3.7. Incentivar o desenvolvimento, seleção, certificação e divulgação de tecnologias educacionais, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, para a Educação Básica.

.....

3.13. Implementar a Educação em Direitos Humanos na Educação Básica, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação e preconceito, em consonância com o inciso III do art. 2º do Plano Nacional de Educação, aprovado na forma da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014;

.....

3.16. Efetivar o regime de colaboração com os entes federados e desenvolver estratégias intersetoriais nas políticas públicas, visando à garantia de igualdade no acesso, na permanência e no sucesso da aprendizagem, bem como de qualidade para todos na oferta da educação básica.

.....

3.18. Garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à formação de educadores para detecção dos sinais de suas causas extraescolares, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade, considerando a Lei Municipal nº 14.492, de 2007.

.....

3.26. Implementar, em regime de colaboração com o Estado de São Paulo e a União, políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

3.27. Promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, cultura e esportes, criando uma rede de proteção social para crianças e jovens.

.....

3.30. Garantir e viabilizar o atendimento dos educandos com dificuldades de aprendizagem nas Unidades Educacionais no ensino fundamental e médio, consonante com o projeto político pedagógico da Unidade Educacional, por profissionais da rede de ensino, a fim de atender as especificidades de cada educando, nos termos do art. 2º, inciso I, IV e IX, da Lei Federal nº 13.005/14.

.....

3.33. Implementar educação em todas as unidades escolares da rede municipal de ensino que garanta um sistema escolar inclusivo, que crie ações específicas de combate às discriminações e que não contribua para a reprodução das desigualdades que persistem em nossa sociedade. E, também, garanta um espaço democrático, onde as diferenças não se desdobrem em desigualdades e se implementem políticas de combate às mesmas.

.....

META 6.

Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos público e gratuito com qualidade socialmente referenciada para a demanda de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos educandos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano.

Estratégias:

.....

6.2. Fortalecer, em regime de colaboração com o Estado de São Paulo e a União, o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos educandos, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.

6.3. Promover, em regime de colaboração com o Estado de São Paulo e a União, a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.

.....

6.5. Implementar políticas de prevenção à evasão motivada por qualquer forma de discriminação, violência e preconceito, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão.

.....

6.9. Garantir o direito à aprendizagem e construção do conhecimento através de política voltada para a superação da exclusão, evasão e repetência escolares, que vise à articulação entre ciclos/etapas de aprendizagem e a continuidade do processo educativo, considerando o respeito às diferenças e as desigualdades entre os educandos.

META 7.

Estimular a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Estratégias:

.....

7.3. Implementar políticas para correção do desequilíbrio, gerado por repetências sucessivas, entre os anos de permanência do educando na escola e a duração do nível de ensino, reduzindo o tempo médio de conclusão para o tempo de duração desta etapa da Educação Básica.

7.4. Implementar políticas de prevenção à evasão ou qualquer forma de discriminação e preconceito, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão.

(negritos acrescentados)

No que se refere ao recurso "nudge" que se pretende implementar, por tratar-se de ferramenta nova ainda em teste no setor público, vale esclarecer o seu significado:

Nudge é uma palavra da língua inglesa que significa empurrar ou cutucar alguém levemente com o intuito de chamar sua atenção. Em sentido figurado, significa persuadir ou encorajar de forma sutil.

Cass Sustein¹ define o termo como uma intervenção que preserva a liberdade de escolha, ainda que possa influenciar a tomada de decisão. Em outras palavras, a ideia por trás dos nudges não é coagir, mas induzir.

Segundo o autor, são exemplos de nudges os caminhos sugeridos pelos GPSs, as advertências nos maços de cigarro, as configurações padrão nos aplicativos, os avisos legais nos rótulos de alimentos e as campanhas educativas do tipo "se beber, não dirija".

.....

(fonte: <https://pensologoinvesto.cvm.gov.br/nudge/> , artigo de NARA MELO, de 2 de julho de 2015, acessado em 17 de março de 2021)

Segundo matéria do "Conteúdo Estadão" de 26 de janeiro de 2020, em São Paulo, o uso dessa abordagem teria iniciado na metade de 2018, vinculado à Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia, mediante testes de mudanças de comunicação entre atendentes do Hospital do Servidor e pacientes durante o agendamento de consultas e exames, com potencial de redução de faltas em consultas sem prévio aviso (fonte: <https://www.istoedinheiro.com.br/a-ciencia-que-engana-para-o-bem-chega-a-gestao-publica/> matéria acessada em 3 de março de 2021).

No site da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, também há notícia de 8 de setembro de 2020, segundo a qual a referida Secretaria teria iniciado, em 28 de agosto de 2020, o envio de 1,5 milhão de mensagens via SMS para os telefones celulares dos pais ou responsáveis pelos alunos matriculados nos anos finais do ensino fundamental e para os estudantes do ensino médio da rede estadual. A campanha teve por objeto engajar os alunos a participarem das aulas transmitidas pelo Centro de Mídias SP, além de evitar abandono e evasão quando as atividades presenciais forem retomadas. "Para colaborar com o trabalho, a Seduc conta com um algoritmo de inteligência artificial que prediz o risco de um aluno evadir. Para esta análise são levados em conta o histórico de frequência e desempenho escolar do estudante. Com o cruzamento dessas informações, a Secretaria consegue definir o grupo de

estudantes que irá receber mais mensagens" (fonte: <https://www.educacao.sp.gov.br/educacao-sp-inicia-envio-de-15-milhao-de-sms-para-alunos-e-responsaveis-da-rede-estadual-para-combater-evasao-escolar/> , matéria acessada em 3 de março de 2021).

A implantação de novas tecnologias como essa, além da criação de "Cadastro de Permanência de Aluno", são medidas aptas a dar concretude às metas do Plano Municipal da Educação (Lei nº 16.271/2015).

Por outro lado, a jurisprudência atual reconhece que nem todo projeto que crie despesas invade a esfera de atribuições reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a tese fixada pelo E. Supremo Tribunal Federal, no Tema de Repercussão Geral nº 917:

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Pertinente, ainda, citar a seguinte passagem do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que enfatiza a proteção aos direitos da criança e do adolescente como direito fundamental:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911).

(negritos acrescentados)

Como se vê, à luz da atual jurisprudência do STF, a iniciativa parlamentar para a proposição de projetos de lei que interfiram em políticas públicas não viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, ainda que implique aumento de despesas.

Enfatiza-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas, em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município.

Para aprovação do projeto será necessário voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo a seguir proposto, a fim de: (i) adaptar sua redação às regras previstas na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das normas; (ii) eliminação de referências a Secretarias do Município, bem como do art. 7º do projeto original, que estabelecia prazo para regulamentação da lei pelo Poder Executivo, por tratar-se de medidas afetas à esfera de competência daquele Poder.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0076/21.

Institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar e define princípios e diretrizes para sua implementação na cidade de São Paulo, em

consonância com a Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015, o art. 200 da Lei Orgânica do Município e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

§ 1º A implementação das diretrizes e ações da Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar será executada de forma intersetorial e integrada, sob a coordenação do Poder Executivo.

§ 2º A Política ora instituída poderá ser complementada e desenvolvida, na medida do necessário, por órgãos municipais de outras áreas além da educação, em especial da saúde, assistência e desenvolvimento social, cultura e esportes.

§ 3º Para o dinamismo da Política, serão empreendidos esforços para atuação conjunta entre diferentes órgãos municipais, estaduais e federais, bem como entidades não-governamentais, da sociedade civil e da iniciativa privada.

Art. 2º Para fins desta Lei, consideram-se:

I - "abandono escolar" a situação do aluno que deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo, mas retorna no ano seguinte;

II - "evasão escolar" a situação do aluno que abandona a escola ou foi reprovado em determinado ano letivo, e que, no ano seguinte, não tenha renovado a matrícula para dar continuidade aos estudos;

III - "projeto de vida" as atividades e/ou disciplinas desenvolvidas nas escolas, em que se discutam as aspirações dos alunos para o futuro e as principais possibilidades acadêmicas e profissionais disponíveis após a conclusão do ensino básico;

IV - "incentivo para escolhas certas" (nudge) os estímulos de comportamentos promovidos pelo Poder Público, com vistas a prevenir e combater, de forma mais eficaz, o abandono e a evasão escolar.

Art. 3º São princípios da Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar o reconhecimento:

I - da educação como principal fator gerador de crescimento econômico, redução das desigualdades e diminuição da violência;

II - da escola como ambiente de desenvolvimento social, cultural, ético e crítico, necessário à formação e ao bem estar dos alunos;

III - do acesso à informação como recurso necessário para melhoria da qualidade de vida, geração de autonomia, liberdade e pleno desenvolvimento cidadão do estudante;

IV - do aprendizado contínuo desde a infância como fator valioso na melhoria da saúde, aumento da renda e da satisfação das pessoas.

Art. 4º A Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar tem as seguintes diretrizes:

I - desenvolver programas, ações e articulação entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno durante todo o ano letivo;

II - desenvolver programas, ações e articulação entre órgãos públicos e sociedade civil sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento cognitivo do aluno durante todo o ano letivo;

III - expandir o número de escolas que dispõem do modelo Programa em Tempo Integral;

IV - aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de suas ambições pessoais, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil;

V - promover atividades que aproximem os alunos e estreitem seus vínculos;

VI - construir currículos complementares voltados para integração educacional tecnológica e as necessidades pedagógicas dos tempos modernos;

VII - promover disciplinas de "projeto de vida" para os fins do art. 2º, inciso III;

VIII - estruturar um currículo complementar centrado no aluno, com aulas interativas, que exijam contato permanente entre corpo docente e discente;

IX - estruturar um currículo complementar com oportunidade de escolha de disciplinas eletivas;

X - estruturar avaliações diagnósticas e promover aulas de reforço para os alunos que delas necessitarem;

XI - promover atividades de autoconhecimento;

XII - promover ações que estimulem a participação dos alunos nas decisões de suas turmas e séries;

XIII - estimular a integração entre alunos e a construção de ambiente escolar democrático, inclusive com a formação de grêmios, grupos esportivos e de estudos, conferindo o máximo de autonomia possível aos alunos para a condução de seus trabalhos;

XIV - promover visitas aos alunos evadidos, se possível com a presença dos demais alunos de sala, como forma de incentivo ao seu retorno escolar;

XV - fazer uso de mecanismos de "incentivo para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono escolar e a evasão escolar;

XVI - promover palestras e rodas de conversas de conscientização e combate ao assédio moral ou bullying;

XVII - promover palestras e rodas de conversas de conscientização e combate à gravidez precoce;

XVIII - procurar identificar alunos e famílias que precisem de apoio financeiro para despesas básicas e acionar os órgãos públicos responsáveis.

Art. 5º Fica criado o Cadastro de Permanência de Aluno, com a finalidade de acompanhamento estatístico de alunos que se enquadrem nas situações definidas nos incisos I e II do art. 2º, divididos por Diretoria Regional de Educação (DRE) e por escola, para formulação de futuras políticas públicas relacionadas.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/04/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Abstenção

Rubinho Nunes (PATRIOTA)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Relator

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 08/04/2021, p. 99, e em 04/05/2021, p. 82.

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.