

Análise da CNTE à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro 2009

Apresentação

A presente análise, elaborada em dezembro de 2009, foi amplamente disseminada junto às afiliadas da CNTE e demais setores que compartilham a defesa da educação de qualidade socialmente referenciada.

A Emenda Complementar (EC) nº 59, de 2009, referendou históricas bandeiras de luta do movimento, como o fim da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) na educação e a obrigatoriedade do ensino de quatro a 17 anos – assegurando direito aos que não tiveram acesso à educação escolar na idade adequada.

Esta EC incorporou, ainda, outras conquistas igualmente importantes na Constituição, tais como: (i) os programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde - estendidos aos estudantes de todas as etapas da educação básica; (ii) os mecanismos norteadores do Sistema Nacional de Educação, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório e o padrão de qualidade nacional à educação; e (iii) a autorização para estabelecer o limite do investimento para os recursos públicos em educação em proporção ao PIB.

Preceitos da EC nº 59

1. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da DRU sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988;
2. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, que preveem a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliam a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica;
3. Dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção do inciso VI.

Texto da EC nº 59, de 2009

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 208.

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (NR)

.....

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” (NR)

Comentário da CNTE

A EC nº 59, de 2009, amplia significativamente o direito de todos/as os/as cidadãos/ãs à educação pública gratuita, e eleva o País à condição de nação com mais tempo dedicado ao ensino obrigatório, no mundo. Embora o foco da Emenda seja a universalização das matrículas entre a faixa etária de quatro a 17 anos, as pessoas que não tiveram acesso à escola têm assegurado o direito de estudar, a partir de agora. Na prática, os estados e municípios, além do DF, encontram-se obrigados (gradualmente, até 2016) a ofertar essas etapas da educação básica a todo o cidadão, com a exceção da creche, que mantém a discricionariedade dos pais em matricular ou não as crianças de até três anos de idade. Contudo, compete ao Estado, também, ofertar a creche, gratuitamente, nos estabelecimentos públicos; e, à sociedade, lutar pela ampliação de vagas, sobretudo aos filhos da classe trabalhadora, quem mais necessita dessa política pública de caráter educacional e assistencial.

A educação de jovens e adultos foi contemplada na parte final da redação do art. 1º da EC nº 59, de 2009, que garante a oferta pública a todos os que não tiveram acesso ao ensino básico, na idade apropriada.

Do ponto de vista da educação especial, embora com matrícula não obrigatória [pois nem sempre figurará como *formação comum indispensável para o exercício da cidadania* (art. 22, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 1996)], sua oferta é dever constitucional do Estado, a partir da etapa infantil (art. 58, § 3º, LDB), oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino (art. 58, *caput*).

A obrigatoriedade da educação básica é reivindicação antiga e consta do Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (II CONED, 1997). Inédita no direito social brasileiro, sua concessão transpõe as limitações impostas à sociedade pelas reformas educacionais de 1996, que mantinham a obrigatoriedade e restringiam o financiamento ao ensino fundamental (Fundef).

Todavia, o processo de escolarização, no Brasil, mostra que a permanência na escola e a qualidade da educação continuam a ser os principais problemas a serem superados, pois a ampliação das matrículas tem avançado e ganha força com o advento da EC nº 59, de 2009. Corroboramos, assim, algumas medidas adotadas pelo MEC que servem de sustentação à EC nº 59, de 2009. A complementação da União de, no mínimo, 10% do valor total do Fundeb destinará, em 2010, mais de R\$ 7 bilhões do governo federal aos sistemas estaduais e municipais de ensino. A mudança do inciso VII, do art. 208, da CF de 1988, permite ampliar o raio de ação dos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por agregar recursos do Salário Educação, hoje na ordem de R\$ 8 bilhões anuais. O aporte federal para o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), embora ainda incipiente e limitado pela Portaria MEC nº 484, de 2009, constitui salvaguarda às limitações orçamentárias de eventuais entes federados, que não puderem arcar com o vencimento mínimo destinado à maior parte dos trabalhadores em educação, no caso o magistério. Outros dispositivos constam da própria EC nº 59, de 2009, que veremos nos comentários dos artigos subsequentes desta EC.

Educação infantil e ensino fundamental de nove anos

Sobre o aspecto pedagógico, a ampliação da obrigatoriedade do ensino requer adaptações legais, sobretudo na LDB, e exige uniformidade normativa, especialmente na educação infantil e no acesso ao ensino fundamental. Por isso, o MEC constituiu um grupo de trabalho com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), CNTE, Movimento Interforuns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) e outros, a fim de obter o consenso sobre as mudanças necessárias. A primeira diz respeito à revisão das Diretrizes Curriculares da Educação Infantil, sobre as quais se discute a pertinência de exigibilidade de frequência das crianças da pré-escola, uma vez que esta subetapa tornou-se obrigatória. A proposta apresentada pelo Mieib é de estipular o percentual de 60% para a frequência das crianças entre quatro e cinco anos de idade, dentro dos parâmetros dos 200 dias letivos e das 800 horas de trabalho pedagógico (para as demais etapas, permanecem os 75% de presença mínima). Quanto à avaliação discente, mantém-se o princípio do art. 31 da LDB, que prevê o acompanhamento da criança, *sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental*.

O que preocupa as entidades é a garantia do acesso às crianças de seis anos de idade ao ensino fundamental de nove anos, sobretudo devido às divergentes interpretações, pelos sistemas de ensino, sobre a idade cronológica para a efetivação da matrícula nessa etapa. Embora o Conselho Nacional de Educação tenha expedido diversos pareceres no sentido de esclarecer a redação das Leis nº 11.114, de 2005, e nº 11.274, de 2006, respectivamente os artigos 6º e 32 da LDB, bem como à Resolução CNE/CEB nº 03, de 2005 (que estipulou as idades para as duas primeiras etapas do nível básico), fato é que os sistemas estaduais e municipais desprezaram a tentativa de uniformização do tema e passaram a adotar as suas próprias posições, em muitos casos por simples conveniência econômico-financeira. Ou seja, o princípio de inclusão diferenciada das crianças de seis anos na etapa fundamental foi totalmente desconsiderado, sob a alegação de que os sistemas teriam (e têm) direito de legislar sobre questões suplementares às normas gerais – art. 23, § 2º da CF de 1988. E o fato de as leis federais não serem tão explícitas sobre o momento da idade cronológica, que determina o acesso das crianças de seis anos ao ensino fundamental (embora o CNE o tenha defendido, por várias vezes), fez com que os sistemas se arvorassem a autoridade regulatória, provocando sérias anomalias à implementação “correta” e definitiva do ensino fundamental de nove anos, até 2010, conforme determina a Lei nº 11.274, de 2006.

Ainda com relação a este tema, a proposta do MEC é a de criar parágrafos no art. 30 da LDB, com as seguintes redações: i. “*Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer matrícula*”; ii. “*As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no parágrafo anterior deverão ser matriculadas na Pré-Escola.*” (idem às redações propostas pelo CNE no Parecer CEB nº 22, de 2009).

Segundo dados do censo escolar de 2008 (INEP, 2009), 92% dos municípios já adotaram o fundamental de nove anos. No entanto, a heterogeneidade de interpretações em relação à idade cronológica de acesso obrigou o CNE a aprovar, recentemente, um parecer, autorizando o ingresso de crianças de cinco anos e alguns meses no ensino fundamental, especificamente em 2010, a fim de não contrapor decisões judiciais que ordenaram a matrícula de crianças com essa idade no ensino fundamental. A decisão se pautou pela antecipação da escolaridade dessas crianças, autorizada por alguns sistemas. Com a alteração da LDB, esse tipo de situação, certamente, será evitado, para o bem das próprias crianças, que não precisarão ingressar precocemente numa etapa em que o aprendizado lúdico dá espaço a um maior nível de concentração e onde o início da alfabetização exige procedimentos didáticos mais densos, vinculados a processos avaliativos de desempenho escolar.

Outra ação do MEC consiste em criar o art. 30-A na LDB, com o intuito de prever as seguintes regras comuns para a educação infantil, na forma de incisos: I – a carga horária mínima anual será de oitocentas horas distribuídas por um mínimo de

duzentos dias de efetivo trabalho educacional; II – A jornada em tempo parcial incluirá pelo menos quatro horas diárias de atendimento à criança. E, em tempo integral a jornada com duração igual ou superior a sete horas; III – O controle de frequência fica a cargo do estabelecimento, exigida a frequência mínima de 60% do total de horas; IV – É facultado aos sistemas organizar a educação infantil em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, grupos com base na mesma idade ou em idades diferentes.

Cabe, aqui, expressar a concordância da CNTE às bases comuns da educação infantil obrigatória, bem como à estipulação, na Lei, da data cronológica de acesso ao fundamental, pelo fato de ambas as medidas garantirem os princípios pedagógicos inerentes ao direito das crianças, de maneira apropriada à idade, de aprenderem os conhecimentos e os valores para a vida social. Tais medidas também visam assegurar a equidade da oferta em qualquer localidade (facilitando eventuais transferências) e comprometem os poderes públicos e as famílias com os preceitos da legislação.

Por fim, é importante registrar que a ampliação da obrigatoriedade do ensino, na forma de direito subjetivo de todo/a e qualquer cidadão/ã, exigirá incrementos no financiamento da educação pública, em todos os níveis de governo, especialmente o estadual e o municipal. Por esta razão, a Conae deve aprovar a orientação de seu texto-base, que prevê o aumento dos percentuais de vinculação, sobretudo estendendo a ampliação das receitas, vinculando-as a algumas contribuições sociais. Outra importante fonte de recursos advirá do Fundo Social do pré-sal, sobre o qual a 7ª Conferência de Educação da CNTE propôs a destinação de 50% de sua receita à educação.

Texto da EC nº 59, de 2009

Art. 2º. O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 211.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” (NR)

Comentário da CNTE

Embora o *caput* do art. 211 da CF de 1988 explicita que os entes federados organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o novo parágrafo reafirma que a espécie colaborativa visa à universalização do ensino obrigatório.

A CNTE tem apontado, em seus documentos sobre *competências federativas*, que o regime de colaboração não necessariamente compromete os entes públicos a

efetivarem ações conjuntas e eficientes. Esta prerrogativa cabe ao regime de cooperação previsto no art. 23, parágrafo único da CF de 1988, que prevê a institucionalização das políticas cooperativas. Isto não quer dizer que todas as políticas ou programas educacionais devam ser previstos em Lei, pois, se assim o fosse, o art. 211 da CF de 1988 seria inócuo. O fato é que existem políticas estruturantes, a exemplo do financiamento, da gestão democrática, da formação e valorização profissional e da avaliação institucional, que requerem previsão legal, a fim de cumprirem os requisitos de equidade, universalização e continuidade dos deveres do Estado brasileiro. E o Plano Nacional de Educação deve ser o primeiro espaço de agregação desses compromissos.

Embora o financiamento e parte dos assuntos inerentes à valorização profissional contem com legislações próprias (Fundeb e PSPN), falta assegurar o direito à formação pública inicial e continuada dos trabalhadores em educação; regulamentar, em nível federal, os critérios para a gestão democrática (art. 206, VI); comprometer os entes federados (e os gestores públicos) no cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação. Neste quesito, uma Lei de Responsabilidade Educacional seria uma alternativa viável.

Texto da EC nº 59, de 2009

Art. 3º. O § 3º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 212.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.”(NR)

Comentário da CNTE

É de extrema importância que a destinação dos recursos públicos se pautem em planejamento, que vise assegurar o direito à educação de forma universal, equânime e com qualidade. Esta redação possibilita transpor parte das políticas do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas para a esfera institucional, desde que sejam absorvidas pelo novo Plano Nacional de Educação. Por outro lado, o PNE readquire protagonismo de política orientadora para as ações dos sistemas de ensino, principalmente à luz dos artigos subsequentes da EC nº 59, de 2009.

Texto da EC nº 59, de 2009

Art. 4º. O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

.....
VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.” (NR)

Comentário da CNTE

Este artigo introduz três temas ao texto constitucional, todos de suma importância. O primeiro deles refere-se à estipulação do período decenal para o PNE. A redação anterior mencionava períodos plurianuais, sem definir um tempo específico. Tendo em vista que a mensuração das políticas educacionais se dá mais apropriadamente entre uma geração e outra, e que esse lapso temporal pode ser caracterizado pela formação elementar (ensino fundamental), é conveniente fixar o prazo de 10 anos para a reformulação do PNE, pois não é um tempo curto, nem tampouco longo, para mensurar os impactos das políticas sobre as metas estipuladas para o conjunto da educação regular.

A segunda inovação trata de antecipar o reconhecimento do Sistema Nacional de Educação (SNE), ainda em processo de gestação nas conferências que antecedem a Conae. Prevê-se, pelo texto da EC nº 59, que o SNE se pautará pelo regime de colaboração, devendo, porém, ter suas ações articuladas pelo PNE, com o objetivo de alcançar equanimemente as metas do Plano.

Por último, a principal fonte de sustentação do PNE e do SNE se apresenta na alternativa de vincular um percentual do Produto Interno Bruto (PIB) à meta de investimento em educação. Trata-se de reivindicação histórica da sociedade, a qual não terá mais razão de ser vetada no próximo PNE, desde que o percentual também seja definido nos Planos Plurianuais (PPA) e que o PNE indique o quantum correspondente a cada ente federado. Lembramos que essas foram as razões do veto ao Item 11.3, subitem 1 da Lei nº 10.172, de 2001 (atual PNE), mantidas até hoje, à destinação de 7% do PIB em educação, durante a década que se encerrará no próximo ano.

Texto da EC nº 59, de 2009

Art. 5º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 76.

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no **caput** deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.” (NR)

Comentário da CNTE

Refere-se ao fim da DRU, criada em 1997 sob a nomenclatura de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e que se estima ter retirado mais de R\$ 100 bilhões da educação, desde então.

Esta é outra reivindicação da sociedade que foi atendida pela EC nº 59, de 2009, embora de forma gradual. Somente em 2011, os recursos vinculados à educação, previstos no art. 212 da CF de 1988, estarão totalmente desonerados da DRU e reforçarão as políticas educacionais. O desafio, desde já, consiste em canalizar parte substancial dessa fonte na educação básica, buscando diminuir a brutal diferença *per capita* entre os estudantes desse nível e os do nível superior.

Texto da EC nº 59, de 2009

Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

Comentário da CNTE

Ao prever a progressividade da obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos (e aos que não tiveram acesso à escola na idade própria), a EC nº 59, de 2009, evita entrar em colisão com outros dispositivos do próprio texto constitucional – e com os que ela visa suplantare –, o que poderia torná-la inconstitucional, no caso de algum ente federado julgar-se incapaz de atendê-la por razões financeiras.

Isso explica, também, o cuidado empreendido nas redações que cuidam do Plano Nacional de Educação, principalmente o regime de colaboração a ser gerido por

um Sistema Nacional de Educação, a quem competirá organizar a oferta, dentro de padrões que conciliem a demanda escolar e a capacidade de oferta pública. Esta iniciativa evita qualquer argumento contrário à EC nº 59, calcado no princípio jurídico (neoliberal) da *reserva do possível*. E a vinculação de percentual do PIB deve ser trabalhada de tal forma, que corrobore o intento de assegurar plenas condições de cumprimento das metas de obrigatoriedade, definidas pela EC nº 59, de 2009.

Texto da EC nº 59, de 2009

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Comentário da CNTE

Os novos dispositivos constitucionais são válidos desde 11 de novembro de 2009, o que não impede eventuais postulantes competentes, a qualquer momento, de requerer a inconstitucionalidade da EC nº 59, de 2009. Para o bem do Brasil, esperamos que isso não aconteça e que os esforços dos governos e da sociedade se unam, no sentido de assegurar as conquistas provindas com a EC nº 59, de 2009, por meio da construção democrática do PNE e da gestão, também compartilhada, do SNE.

Por fim, é imperativo considerar que a EC nº 59, de 2009, carrega importante conceito sistêmico, sem o qual se torna impossível alcançar o objetivo de universalizar, com qualidade, a educação básica no Brasil.

Referências

II CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED). **Plano nacional de educação**: a proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: CONED, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 11.114, de 06 de novembro de 2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005a.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 03, de 03

de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2005b.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2006.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009a.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 484, de 28 de maio de 2009. Aprova a Resolução nº 2, de 23 de janeiro de 2009, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b.

_____. Parecer CEB nº 22, de 09 de dezembro de 2009. Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses estatísticas**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 12 jul. 2009.