

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2007, do Senador Flávio Arns, *que acrescenta parágrafo único ao art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para definir condições de qualidade da oferta da educação escolar para crianças de cinco e seis anos de idade.*

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 277, de 2007, de autoria do Senador Flávio Arns, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB)], para definir condições de qualidade na oferta de educação escolar para crianças de 5 e 6 anos de idade.

Para tanto, em seu art. 1º, o projeto acrescenta parágrafo ao art. 4º da LDB, destinado a estabelecer que as turmas formadas por crianças de 5 e 6 anos tenham 25 alunos, no máximo, e contem com dois professores regentes em sala.

O art. 2º do PLS determina a vigência da medida a partir do primeiro dia do ano subsequente ao de sua aprovação.

Para o autor, o projeto teria razões de natureza pedagógica e político-educacional. De um lado, ele argumenta que o processo de alfabetização de crianças, por exigir trabalho coletivo e atenção individualizada, é difícil para um único professor. De outro, aponta que os críticos resultados na aprendizagem, após o advento da ampliação do



SF/14601.82842-95

atendimento a crianças de famílias de baixa escolaridade, demandam inovações no uso do espaço e do tempo letivos. Nesse contexto, o atendimento por dois professores constituiria alternativa adequada de enfrentamento do problema. Além disso, no seu entender, responderia à necessidade de inclusão de alunos com deficiência em turmas regulares, alvo subjacente à ideia original do projeto.

A proposição foi inicialmente distribuída à apreciação, em decisão terminativa, da Comissão de Educação (CE), chegou a ser aprovado, ainda em 2007, por meio de emenda substitutiva do então relator Senador Wilson Matos, com vistas a minorar o impacto da inovação sobre as finanças dos municípios. O substitutivo estabelecia que as turmas teriam, no máximo, 30 alunos, e que as classes com até 18 alunos teriam apenas um professor. Adicionalmente, incluía um dispositivo no PLS para escalonar a implantação da mudança, de modo a atingir 30% da rede de ensino, em 2008; 50%, em 2009; 70%, em 2010; e 100%, em 2011.

Por força de recurso apresentado em 25 de outubro de 2007, a matéria foi remetida ao Plenário. No entanto, a requerimento do Senador Eduardo Azeredo, aprovado em 24 de março de 2009, foi determinada a audiência da Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Nesse colegiado, o PLS foi acolhido em 23 de setembro daquele ano, na forma do substitutivo aprovado na CE, mas com mudança de redação em relação à implantação gradual. As menções aos anos de 2008 a 2011 deram lugar às expressões “primeiro ano” a “quarto ano após a publicação da Lei”.

A audiência desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) decorre de requerimento do Senador Sérgio Zambiasi, apresentado em outubro de 2009, com base em questionamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Para a entidade, já sobrecarregados pela implantação do Piso Salarial Nacional do Magistério previsto na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, os municípios poderiam não ter meios de custear a medida.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE, no presente caso, opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros do PLS nº 277, de 2007.



Preliminarmente, cumpre registrar a inconveniência da proposição decorrente de interface com disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). É que, embora a medida proponha comando em tese pertinente à LDB, o que demonstraria a legitimidade da iniciativa no âmbito do Congresso Nacional, o impacto financeiro decorrente da inovação se daria diretamente no orçamento dos municípios. Por essa razão, a matéria teria maior possibilidade de prosperar se fosse proposta no âmbito do legislativo local, pois os prefeitos estariam aptos a indicar a origem dos recursos orçamentários necessários para o enfrentamento das novas despesas continuadas.

Nesse diapasão, a União não teria como apresentar, entre outros, os demonstrativos de margem de expansão das despesas de caráter continuado no âmbito dos municípios. A não ser que fosse, ela própria, a provedora de recursos para o financiamento dos custos adicionais decorrentes da reestruturação de turmas, o que não é o caso. Como se sabe, os documentos em questão instruem o projeto de lei de diretrizes orçamentárias local. Com efeito, no presente caso, não se atende a exigência prevista no art. 4º da LRF.

Ao cabo, tem-se, na prática, um ente da Federação (União) criando despesa a ser realizada por outro (município). Em tais condições, a medida implicaria, ainda que de forma indireta, inobservância do Pacto Federativo.

No tocante ao mérito, por um lado, parece sedimentado e consensual, especialmente entre professores, o entendimento de que o número menor de alunos por turma melhora o desempenho de docentes e alunos, constituindo, assim, exigência peculiar à natureza pedagógica da atividade de magistério. Tal percepção é ainda mais premente quando relacionada à educação de crianças pequenas, com destaque para aquelas na etapa de pré-alfabetização, que concentra as idades de 5 e 6 anos.

Por outro lado, é inquestionável que a limitação do número de crianças por turma pode elevar, sensivelmente, o custo de oferta de vagas. Com efeito, alterações na organização de tempo e espaço escolares são sempre avaliadas em confronto com exigências de financiamento público adicional. Esse tipo de análise resulta invariavelmente problemático, dadas as restrições de natureza orçamentária dos entes responsáveis pela



implantação das mudanças propostas. Talvez tenha sido essa a mais forte motivação para a morosidade observada na tramitação do projeto.

Importa destacar, ainda, o momento de transição em que a proposição foi oferecida ao Congresso Nacional e a tendência posteriormente constituída. Na ocasião da apresentação do PLS não havia um cenário claro quanto ao financiamento da educação das crianças que seriam beneficiadas pelo PLS.

Na vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), expirada no final de 2006, a pré-escola, que acolhia crianças de 4 a 6 anos de idade e para a qual havia demanda crescente das famílias por vagas, era financiada exclusivamente pelos estados e municípios. Foi nesse contexto que se gestou o ensino fundamental de nove anos, em atendimento a reivindicação de tais entes federados para que os alunos de 6 anos pudessem ser matriculados nessa etapa de ensino.

Essa modificação na estrutura da educação básica foi institucionalizada pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, mediante alteração específica na LDB. Com ela, viabilizou-se o reforço da União ao financiamento das matrículas de crianças de 6 anos à conta do Fundef. Do ponto de vista pedagógico, abreviou-se, então, a possibilidade de alfabetização das crianças mais cedo.

Nada obstante, do ponto de vista do incremento de recursos para os entes subnacionais, a medida da Lei nº 11.274, de 2006, teve repercussão minimizada por outra em curso: a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse novo formato de financiamento, de espectro mais abrangente, foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Para regulamentá-lo, o Presidente da República editou a Medida Provisória (MPV) nº 339, em dezembro de 2006.

A partir do novo marco, era de se esperar maior atenção à educação infantil, que inclui a pré-escola, na distribuição de recursos para a educação básica pública. No entanto, a MPV em tela indicava apenas a amplitude dos fatores de ponderação associados a etapas, modalidades e condições de oferta. Distribuídos numa escala de 0,7 a 1,3, tendo como fator de referência o de 1,0, equivalente ao valor por aluno dos anos iniciais



do ensino fundamental urbano, esses fatores sinalizaram que não haveria valores por aluno muito díspares, pois nenhuma etapa ou modalidade seria contemplada com valor que superasse em uma vez o de outra.

Em outras palavras, o Poder Executivo apenas acenava as possibilidades de cada etapa e modalidade no tocante à participação no Fundo e deixava a atribuição de fatores a cada etapa/modalidade para uma Comissão Intergovernamental constituída por representantes da União, dos estados e dos municípios. Contudo, durante a discussão da matéria no Congresso Nacional, os parlamentares propuseram o estabelecimento dos fatores a serem considerados até que a Comissão em relevo adotasse as primeiras deliberações em relação ao assunto.

A propósito, o quadro a seguir ilustra a evolução dos fatores de ponderação desde a sua fixação, na Lei nº 11.494, de 2007, para o ano inicial do Fundeb, até o ano de 2013. Para a presente análise, nos deteremos nos fatores relativos à educação infantil e ao ensino fundamental, etapas que congregam as crianças de 5 e 6 anos de idade.

FUNDEB: Fatores de Ponderação, de 2007 a 2013							
<i>Segmentos da Educação Básica</i>	<i>Fatores de ponderação</i>						
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
<i>Creche</i>	0,8	-	-	-	-		
<i>Creche pública em tempo integral</i>	-	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3
<i>Creche públicas em tempo parcial</i>	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Creche conveniada em tempo integral</i>	-	0,95	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1
<i>Creche conveniada em tempo parcial</i>	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Pré-escola</i>	0,9	-	-	-	-		
<i>Pré-escola em tempo integral</i>	-	1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3
<i>Pré-escola em tempo parcial</i>	-	0,9	1	1	1	1	1
<i>Séries iniciais do ensino fundamental urbano</i>	1	1	1	1	1	1	1
<i>Séries iniciais do ensino fundamental rural</i>	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15
<i>Ensino fundamental em tempo integral</i>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3

Consoante se observa no quadro, na decisão do Parlamento, sancionada pelo Presidente da República, a educação infantil foi contemplada com o fator 0,8 para a creche, e 0,9 para a pré-escola. Assim, acabou menos aquinhoadada com os recursos do Fundeb na primeira

atribuição de fatores às diversas etapas e modalidades de ensino, no ano de 2007.

Em tais moldes, os municípios ficariam com o ônus de obter recursos adicionais para bancar vagas em creches e pré-escolas. Não é demais lembrar que a abertura e a manutenção de estabelecimentos de educação infantil são mais onerosas, dadas as condições específicas para oferta, como instalações diferenciadas e menor número de crianças por turma. Essa situação só não é mais crítica porque a LDB admite professores formados no Curso Normal de nível médio para ministrar atividades educacionais para a clientela desse segmento e dos anos iniciais do ensino fundamental.

Felizmente, o quadro mostra também uma tendência à valorização da educação infantil. Para a creche pública em tempo integral, por exemplo, o fator de ponderação, inicialmente de 0,8, passou para 1,1, em 2008; 1,2, em 2011; e, a partir de 2012, atingiu o limite máximo de 1,3. Nesse processo, o valor destinado à creche saltou de 64% para 100% do valor por aluno do ensino fundamental em tempo integral. De igual forma, para a pré-escola em tempo integral, o fator de ponderação, que era de 0,9 em 2007, atingiu o limite de 1,3 em 2011, acompanhando, igualmente, o maior fator no âmbito do Fundeb.

Com essas mudanças, foram canalizados mais recursos para a educação infantil, sem prejuízo para o ensino fundamental, que ganhou mais um ano. Não é demais sugerir que os novos recursos se prestaram tanto à criação de novas oportunidades de acesso, como também à melhoria das condições de oferta. No que tange particularmente aos professores, os incrementos serviram tanto à valorização dos que já se encontravam nos sistemas de ensino, quanto à contratação de docentes com formação diferenciada, ante a perspectiva de retribuição pecuniária igualmente melhorada.

Além dos ajustes realizados nos referidos fatores de ponderação, que viabilizaram o aumento da parcela de recursos do Fundeb destinada aos municípios, o atendimento escolar às crianças foi ampliado por força da *Ação Brasil Carinhoso*, do Governo Federal, desencadeada pela MPV nº 570, de 2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3 de outubro daquele ano. Enfatizando a atenção integral às crianças, com reforço de ações ligadas à saúde e à educação, essa política assegura, para cada vaga em creche pública ou conveniada ocupada por crianças de até 4 anos



beneficiárias do programa Bolsa Família, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), suplementação em 50% dos valores repassados aos municípios pelo Fundeb.

A propósito, é importante lembrar que a Lei nº 12.722, de 2012, contribuiu para a superação de uma dificuldade crônica impeditiva ao aumento de oferta de vagas na educação infantil. Até a edição dessa norma, os municípios não recebiam recursos do Fundeb porque as crianças não estavam na escola – e não apareciam no Censo Escolar – e não criavam as vagas porque não dispunham de meios para tanto, diga-se, acesso ao Fundeb. Assim, uma das linhas de atuação do Governo Federal associadas ao Brasil Carinhoso consistiu em interromper esse círculo vicioso. Ao destinar recursos aos municípios para a criação de vagas iniciais na educação infantil, a União criou condições para que esses entes acessem ao Fundeb a partir do ano seguinte àquele em que as novas matrículas aparecessem no Censo Escolar.

Mais recentemente, o Governo Federal implantou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Hoje regulamentado pela Lei nº 12.801, de 24 de abril, discutida no Congresso Nacional por meio da Medida Provisória nº 586, de 2012. O Pacto contempla parte das preocupações do PLS nº 277, de 2007, pois versa sobre ações destinadas à qualificação dos professores envolvidos com a alfabetização de crianças da pré-escola e dos anos iniciais do ensino fundamental.

Ao cabo, espera-se que, no médio prazo, as ações do Pacto resultem em economia de recursos, tendo em vista a melhoria do fluxo escolar e à redução dos índices de retenção hoje verificados no ensino fundamental.

Decerto, os incrementos havidos no financiamento de matrículas para a pré-escola e o primeiro ano do ensino fundamental foram expressivos. Avalia-se, pelos números disponíveis, que foram cruciais não apenas para o aumento de vagas, como também para a melhoria das condições de trabalho e de vida dos docentes, que vêm logrando ganhos salariais significativos, também em decorrência de medidas como a implantação do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do magistério da educação básica, objeto da Lei nº 11.738, de 2008. A esse respeito, estima-se um ganho salarial real da ordem de 30% do valor do Piso entre 2009 e 2013, o que aponta a construção de uma nova realidade de valorização do magistério.



Com efeito, a contratação de novos professores exigida pela implantação do PLS pode contribuir, sensivelmente, para a interrupção da política de valorização do magistério, também prevista no projeto de Plano Nacional de Educação em discussão no Congresso. A Meta 17 do Plano prevê a equiparação de rendimentos com outros profissionais com nível de formação equivalente, nos seis primeiros anos de sua vigência, o que representa melhoria remuneratória expressiva para a maioria dos professores da educação básica pública. Por essa razão, a ideia de se ter dois professores por turma, além de difícil implementação, por recair sobre os entes mais frágeis da Federação – os municípios –, pode ter o efeito deletério de pulverizar a aplicação de recursos da educação.

Sob essa ótica, seria temerário e indesejável o surgimento de uma realidade escolar em que as turmas contariam, por exemplo, com duas professoras que, além de mal remuneradas, seriam impelidas a assumir um segundo cargo ou emprego. Dessa forma, haveria um reforço do mesmo trabalho fragmentado e pouco consistente que, supostamente, se intenta superar com o PLS 277, de 2007.

Por fim, o atual quadro jurídico não impede que os municípios, com financiamento próprio ou em regime de colaboração, adotem políticas de oferta com dois educadores em sala de aula para crianças nas idades críticas para o processo educativo, incluindo a alfabetização. Alguns deles têm experiências exitosas com o apoio de estagiárias de Cursos Normais ou de Pedagogia. Certamente isso será crucial para as classes inclusivas, que recebam crianças com necessidade de atendimento o mais individualizado possível.

Sopesando os aspectos positivos e negativos da proposição, concluímos nossa análise com o entendimento de que a adoção da medida proposta pelo PLS traria mais prejuízos do que benefícios à educação brasileira no momento atual. Assim, não vemos razão para aprová-la.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2007.



Sala da Comissão, de maio de 2014.

, Presidente

, Relator



SF/14601.82842-95