

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2013, do Senador Cristovam Buarque e outros, que “altera o art. 211 da Constituição Federal para responsabilizar a União pelo financiamento da educação básica pública”.

SF/13368.11290-53

RELATOR: Senador PEDRO SIMON

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2013, que tem como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, pretende estabelecer a responsabilidade da União pelo financiamento da educação básica pública.

Para tanto, a PEC faz duas modificações no art. 211 da Constituição Federal.

A primeira mudança consiste na inserção de novo § 1º no citado art. 211, para atribuir à União maior envolvimento com o financiamento da educação básica pública.

A segunda inovação destina-se a circunscrever os limites e a forma de realização do novo compromisso da União com o financiamento da educação básica pública. Para tanto, renumera-se o atual § 1º do art. 211 como § 5º e se lhe dá nova redação.

De um lado, o novo texto dado ao dispositivo suprime a previsão de atuação supletiva e redistributiva da União tanto no regime de

colaboração com os demais entes da Federação quanto na organização do sistema federal de ensino e dos Territórios. Por outro, acrescenta ao mesmo dispositivo, no tocante à equalização de oportunidades educacionais, a necessidade de a União **garantir carreira nacional dos profissionais da educação básica pública e dos serviços educacionais, incluindo construções e equipamentos**, mantendo a previsão de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Para justificar a proposta, o ilustre autor sustenta que o caminho para a revolução que os jovens clamam nas ruas passa por uma educação que trate todas as crianças como brasileiras e todos os brasileiros como cidadãos. A seu juízo, essa revolução exige uma educação sob responsabilidade primordial da União, que não se sujeite à vontade dos prefeitos e independa das possibilidades econômicas das famílias.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) emitir parecer às propostas de emenda à Constituição em tramitação nesta Casa Legislativa.

O sistema federativo instituído pela Constituição de 1988 contemplou reivindicação histórica do movimento municipalista nacional e incluiu os municípios como entidades da Federação. Desse modo, eles passaram a ser dotados de autonomia política, conforme está inscrito nos arts. 1º e 18 da Lei Maior. Em consequência, o federalismo brasileiro pós-1988 é formado por quatro espécies de entes politicamente autônomos: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Como essa autonomia é limitada, especialmente nos campos econômico e fiscal, uma das consequências desse federalismo foi o aprofundamento da natureza cooperativa que, desde o início, caracteriza a Federação brasileira, e que tem, na educação, um exemplo paradigmático. Consoante pode ser visto na repartição de competências presente no art. 211, *caput*, da CF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Outrossim, esse dispositivo trata da competência material,

SF/13368.11290-53

administrativa, ou seja, da competência para realizar políticas públicas efetivamente.

O atual § 1º do citado artigo 211, sobre o qual incide a PEC em análise, preceitua que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Já o § 2º preceitua que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Também no art. 211, o § 3º estipula que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. O § 4º, por sua vez, prevê que 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.

Note-se que a expressão *prioritariamente*, na atribuição de competência aos diversos entes, não se confunde com **exclusivamente**. Assim, a Constituição confere legitimidade à atuação de todos os entes da Federação em todos os níveis de educação, embora defina a atuação prioritária de cada um. Logo, em princípio é legítima a atuação da União (e dos demais entes estatais) em todos os níveis de ensino. A esse respeito, vale lembrar que muitos estados mantêm universidades e a União, além do Colégio Pedro II, mantém uma rede de escolas (militares) de educação básica.

No que concerne particularmente aos municípios, a sua atuação nos níveis de ensino em comento está assentada no art. 30 da CF, que lhes confere a competência-dever de manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (inciso VI). Essa disposição, *per se*, é indicativa da posição fragilizada dos municípios no âmbito da Federação brasileira, a depender tanto do Estado quanto da União. Contudo, muitos Estados também apresentam situação de dependência em relação à União, o que enseja a efetiva realização do regime de colaboração no tocante a uma

melhor distribuição dos recursos da Federação, com ênfase na redução das desigualdades educacionais.

Na educação, o sistema cooperativo está presente, pois, desde o texto originário da CF de 1988. Esse sistema vem sendo paulatinamente ampliado por Emendas Constitucionais que incluem as Emendas nº 14, de 1996; nº 53, de 2006; e nº 59, de 2009. Da primeira à última, os efeitos são expressivos: enquanto em 1996 se intentava a universalização do ensino fundamental de oito anos, por meio de uma política de focalização, que deu ênfase a essa etapa da educação básica, a Emenda nº 59 propõe-se a universalizar, em 2016, o atendimento escolar de toda a população com idade de 4 a 17 anos, ou seja, estende o atendimento a toda a educação básica.

Observe-se que essa extensão implica mais seis anos de escolarização obrigatória que estão sob oferta prioritária dos municípios e dos estados em 2016, os quais devem contar com apoio técnico e financeiro da União. Dos 4 aos 5 anos, as crianças frequentam pré-escolas, que costumam ter custo de oferta mais elevado do que o do ensino fundamental. Dos 15 aos 17 anos, a nova faixa de obrigatoriedade coberta a partir de 2016, a incumbência é majoritariamente dos estados.

Como se vê, municípios e estados são contínua e reiteradamente instados a assumir responsabilidades que estão além da sua capacidade de investimento, sem maiores alterações nas suas receitas próprias. A proximidade física desses entes com a comunidade, por sua vez, potencializa o controle social da gestão, o que parece saudável para a melhoria e o aprimoramento das políticas no setor.

Do ponto de vista da execução da política, o atual modelo de atuação supletiva e redistributiva da União prevista no § 1º do art. 211 se harmoniza com a perspectiva de controle social local. Entretanto, o que não tem ocorrido é a assistência financeira da União aos estados e municípios nos níveis esperados, indispensável para a promoção da equalização de oportunidades educacionais preconizada no próprio art. 211.

Nesse contexto, a PEC em análise é oportuna, especialmente por oferecer novo e diferenciado balizamento ao regime de cooperação previsto no art. 211. A proposta cria um arranjo federativo no qual a União

assume o protagonismo que dela se espera na dinamização dos sistemas de ensino dos entes federados subnacionais, em razão das suas condições técnicas e materiais, e que, a nosso ver, não têm sido mobilizadas em todo o seu potencial.

No que tange à possibilidade de aprimoramento da proposição, consideramos que o atual modelo de financiamento previsto no art. 212 da CF é praticamente irreversível. O ideal seria ampliar os atuais percentuais. Eventual modificação, com a desvinculação de receitas de qualquer grupo de entes, poderia causar danos irreparáveis ao setor e uma desorganização no sistema. Sendo assim, propomos uma emenda ao § 1º objeto da PEC, com o objetivo de preservar a destinação dos recursos vinculados nos termos do art. 212.

De igual modo, julgamos temerária a retirada da atribuição incumbida à União, no vigente § 1º do art. 211, de organizar o sistema federal de educação superior. Esse sistema inclui a regulação e a supervisão das instituições federais e **privadas** de educação superior. Sem essa previsão constitucional, os Estados, por meio dos Conselhos Estaduais de Educação, poderão ser pressionados a autorizar o funcionamento de cursos superiores e a credenciar instituições de ensino superior para atender a interesses locais os mais diversos, nem sempre condizentes com o esforço de qualificação que o País tem feito ao longo das últimas décadas. Assim, a lacuna aberta poderá resultar em prejuízos para toda a sociedade. Por essa razão, sugerimos o restabelecimento do texto em que a União é incumbida de organizar o sistema federal de ensino.

Considerando que não foi apresentada qualquer justificativa para a supressão do atual § 5º do art. 211, presumimos que houve um lapso da proposição ao suprimir o referido parágrafo, aproveitando a emenda para corrigir essa falha da proposição, mantendo o § 5º atual, de modo a resguardar o texto ora vigente, que enfatiza a importância da prioridade de aplicação de recursos no ensino regular e renumerando como § 6º o § 5º proposto pela PEC.

Por fim, apresentamos emenda para corrigir a erro material na numeração dos dispositivos. O art. 3º deverá ser renumerado como art. 2º.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 211 da Constituição Federal, na forma de que trata a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 211.

§ 1º Cabe à União o financiamento da educação básica pública, sem prejuízo da aplicação da receita de impostos e transferências destinada a manutenção e desenvolvimento do ensino nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nos termos do art. 212.

.....

§ 6º A União organizará o sistema federal de ensino e garantirá, na forma da lei, a equalização de oportunidades educacionais e padrão uniforme de qualidade do ensino, incluindo construções e equipamentos, nos diversos níveis, etapas e modalidades da educação básica pública, mediante implantação de carreira nacional dos profissionais da educação básica pública e prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Renumere-se o art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2013, como art. 2º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator