

PARECER N° , DE 2009

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória (MPV) nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

RELATORA: Senadora SERYS SLHESSARENKO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV), de nº 8, de 2009, oriundo da Câmara dos Deputados, provém da Medida Provisória (MPV) nº 455, de 2009, em vigor, que chegou àquela Casa em 28 de janeiro.

Dos artigos 1º ao 21, o PLV trata da alimentação escolar e de dispositivos gerais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que a União realiza há anos, em caráter suplementar, segundo o dever expresso no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal, em benefício dos estudantes do ensino fundamental público, e que agora se estende para todos os alunos da educação básica, incluindo também escolas comunitárias e filantrópicas, a critério do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dos arts. 22 a 29, o projeto dispõe sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), responsável por suplementação financeira da União para despesas correntes de manutenção física e desenvolvimento curricular de escolas públicas do ensino fundamental. Por este PLV, o PDDE é estendido a todos os estabelecimentos da educação básica pública, bem como a escolas de

educação especial qualificadas como benfeiteiros de assistência social ou de atendimento gratuito à população.

O art. 30 é dedicado a reformular a redação de artigos da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), para ampliar seu atendimento aos alunos de toda a educação básica pública residentes na zona rural e, ainda, aperfeiçoar mecanismos de controle do FNDE à execução do programa nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

O art. 31, cujo texto foi introduzido pelo PLV na Câmara dos Deputados, introduz mudanças nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, com o fim de incluir a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como concedente de bolsas de estudo e de pesquisa, além do FNDE, e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) no campo de abrangência dos mesmos incentivos de formação inicial e continuada de trabalhadores em educação.

Pelo art. 32, com redação também introduzida na Câmara dos Deputados, os arts. 1º e 7º da Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007, que trata do Auxílio de Avaliação Educacional (AAE), devido a docentes que participem em processos de avaliação educacional promovidos pela Capes e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), passam a contemplar avaliações semelhantes de iniciativa do FNDE.

Finalmente, pelo art. 33, institui-se o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), a ser implantado e regulamentado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O art. 34 revoga os arts. 1º a 14 da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que tratam, ambas, da alimentação escolar.

Mensagem dos Ministros Fernando Haddad e Paulo Bernardo da Silva ao Presidente da República justifica as principais mudanças propostas na MPV, com ênfase na expansão dos programas para beneficiar os estudantes de todas as etapas e modalidades da educação básica. Esclarece, inclusive, que já

estão previstos na Lei Orçamentária referente ao ano de 2009 recursos de R\$ 574.694.870,27 para fazer face às despesas de expansão do Pnae, do PDDE e do Pnate para toda a educação básica.

Foram oferecidas setenta emendas ao texto original da MPV nº 455, de 2009, sendo 59 de deputados e 11 de senadores, às quais se ofereceu análise e voto no Parecer do Deputado Carlos Abicalil, que resultou no PLV nº 8, submetido presentemente a julgamento desta Casa.

II – ANÁLISE DA MATÉRIA

No que tange aos pressupostos da urgência e relevância, as justificativas que acompanham a Medida Provisória se mostram suficientes à satisfação de tal requisito constitucional.

Cumpre salientar que qualquer ação que busque responder a uma demanda de melhoria no atendimento educacional público, tanto em sua estrutura física, quanto na capacitação de recursos humanos, consideramos como de urgência e relevância.

Ademais, a edição dessa modalidade normativa não encontra óbice ou vedação temática naquilo que dispõe o § 1º do art. 62 da Constituição Federal de 1988.

No que concerne ao mérito, o PLV nº 8, de 2009, que ora analisamos, oriundo da MPV nº 455, de 2009, trata de políticas relevantes do Governo Federal em relação à educação básica que a própria União, e, com maiores encargos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios oferecem à população brasileira.

Pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), esta se organiza em dois níveis: o básico e o superior. A educação escolar básica, por sua vez, se compõe de etapas – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e é oferecida de forma regular ou em modalidades específicas, como a educação especial, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação indígena e a educação a distância.

Embora, pelo art. 211 da Constituição Federal de 1988, a oferta gratuita de educação infantil seja de responsabilidade prioritária dos Municípios, o ensino médio dos Estados e o ensino fundamental de ambas as esferas administrativas – cabendo ao Distrito Federal o atendimento das três etapas – a União tem deveres inalienáveis em relação a toda a educação pública. Com isso, ela deve velar especialmente pela qualidade da educação básica, por meio de programas suplementares de assistência técnica e financeira e, nomeadamente, “pelo atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”, conforme o inciso VII do art. 208 da Carta Magna.

O ensino fundamental destinado às crianças de seis a quatorze anos é obrigatório e está quase universalizado. Para uma demanda de aproximadamente 35 milhões de crianças e adolescentes, o Censo Escolar de 2008 aponta a matrícula de 97,5% na idade própria. E, para a grande maioria dessa clientela – mais de 90% – o Ministério da Educação (MEC), por meio do FNDE, tem provido programas complementares de alimentação escolar, material didático, bibliotecas escolares, transporte escolar, manutenção física e de assistência à saúde. Em casos como o programa de material didático, a ação do MEC e do FNDE já atinge os estudantes do ensino médio, em cuja universalização de atendimento o País tem avançado a ponto de se viabilizar, hoje, a implantação de sua obrigatoriedade, como previa a Constituição de 1988 e estabelece a LDB. Não é diferente o que acontece em relação à segunda fase da educação infantil – a pré-escola – destinada às crianças de quatro e cinco anos de idade: as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), objeto da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, de atendimento a 80% da demanda, já foram atendidas na maioria dos entes federados.

Esta nova realidade de cobertura educacional justifica plenamente o intento fundamental da MPV nº 455, de 2009, que é a extensão dos programas da União às escolas de educação infantil e do ensino médio, incluindo todas as suas modalidades, à exceção da educação a distância, que tem outra natureza. Justifica também que, à MPV original, tenha a Câmara de Deputados acrescido outros dispositivos, a exemplo do que institucionaliza o Pronera, e os de bolsas de estudo e pesquisa da Capes, do Inep, da UAB e do próprio FNDE, além do aperfeiçoamento do texto, de forma a produzir um PLV de alta qualidade, que é objeto de minha análise.

Como Casa Revisora, o Senado tem o dever de observar a coerência do texto proposto não somente com os dispositivos constitucionais, mas também com o conjunto da legislação que lhe tem interface. Nesse sentido, o PLV nº 8, de 2009, é irrepreensível.

Poder-se-ia ainda aperfeiçoar seus dispositivos? As setenta emendas demonstram o interesse dos Parlamentares em introduzir mudanças de redação ou de conteúdo. Sua leitura, entretanto, secundada pelos argumentos de quem já lhe deu parecer na Câmara, convencem de que se trata de uma lei federal, de caráter geral, a ser regulamentada no âmbito da União pelo órgão próprio – a maioria das vezes o FNDE, que já cumpre este papel com crescente profissionalismo – e a ser recepcionada nos entes federados por legislação local, adequada às circunstâncias de cada Estado, de cada Município, e do Distrito Federal.

A título de exemplo, tomemos os casos dos conselhos de alimentação escolar e dos conselhos do Pnate: sua constituição é flexível, cabendo aos entes federados cumprir as disposições do PLV, segundo suas peculiaridades. Seria imprudência do legislador da União, com o argumento de aperfeiçoar o texto, tornar obrigatória, por exemplo, a presença de um nutricionista em todos os 5.564 conselhos de alimentação escolar, o que inviabilizaria seu funcionamento em muitos Municípios. Outra questão bem resolvida na própria MPV é a da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar: dispositivo geral a esse respeito recomenda que 30% dos recursos se originem desse setor e dispositivos operacionais regulam sua aplicabilidade pelos Estados e Municípios, observando-se, novamente, o princípio da flexibilidade.

Pessoalmente, numa primeira leitura, estranhei a ausência, no Pnae, do protagonismo dos principais agentes desta política, as conhecidas e beneméritas merendeiras, que somam mais de quinhentas mil nas escolas públicas brasileiras. Entretanto, adverti-me que passamos por um momento de transição que precisamos comemorar: o MEC se empenha, não somente em proporcionar-lhes capacitações técnicas, mas formação profissional, por meio de cursos de nível médio, que as transformam em “técnicas em alimentação escolar”, algo como educadoras alimentares, em consonância com os princípios arrolados no art. 2º do PLV. Assim, a menção explícita às merendeiras poderia parecer um recuo; e o tratamento a essas trabalhadoras como “técnicas em alimentação escolar” ainda não tem o respaldo da realidade na maioria das redes de ensino. Cabe, portanto, ao MEC expandir o

“Profucionário”, programa de formação em serviço a distância, com recursos que o Congresso Nacional já aprovou em sucessivos orçamentos; e cabe ao FNDE, em suas Resoluções, valorizar sua presença não somente nas cantinas, cozinhas e refeitórios, mas também no planejamento de cardápios, na participação nos conselhos escolares e nos conselhos municipais e estaduais de alimentação escolar. Não foi por outra razão que entendi estar o texto permeável a esta democratização e qualificação da educação alimentar nas escolas.

Do ponto de vista formal são necessários alguns ajustes de redação, para afastar qualquer indício de inconstitucionalidade, especialmente em seu Art. 33, onde o PLV usa a expressão “fica instituído”, num caso explícito de competência exclusiva do Poder Executivo.

III – ANÁLISE DAS EMENDAS

No julgamento do texto e das emendas, portanto, usei um critério de valor e outro pragmático: não havendo incoerência com a institucionalidade jurídica e não representando prejuízo aos objetivos da MPV, minha atitude foi de aprovar a íntegra do PLV, evitando, assim, que fosse novamente remetido à Casa de Origem. Especial atenção nesta análise devo dedicar às emendas dos Senadores, embora já relatadas no parecer do Deputado Carlos Abicalil. O Senador Papaléo Paes é autor da Emenda nº 25, pela qual indica que sejam contempladas as variáveis de idade e condições de saúde dos alunos na elaboração dos cardápios. Como ambas situações já são contempladas no art. 2º, que trata dos princípios da alimentação escolar, não há razão de duplicar sua incidência no texto.

O Senador Inácio Arruda apresentou três emendas (nºs 1, 9 e 23).

Pela Emenda nº 1, ele pretende incluir no art. 14 os pescadores artesanais, como fornecedores prioritários de gêneros para a alimentação escolar. Ora, na Câmara dos Deputados, já foi introduzida a expressão “empreendedor individual rural”, que, pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, engloba a categoria dos pescadores artesanais. Prevalece, portanto, a abrangência maior da expressão já consagrada na Lei.

Pela Emenda nº 9, a mesma preocupação é referida ao princípio do apoio ao desenvolvimento sustentável, com a citação explícita da pesca artesanal. Prevalece o mesmo critério usado em face da emenda anterior.

Pela Emenda nº 23, o Senador aventa a possibilidade de o nutricionista dividir com o economista doméstico a responsabilidade técnica da alimentação escolar. Embora não ignoremos o papel deste profissional, a Lei nº 8.234, de 17 de setembro de 1991, confere ao nutricionista esta função e a inclusão de outro profissional para a mesma função poderia criar conflitos não somente jurídicos como de operação do programa nos Estados e Municípios.

O Senador Flávio Arns apresentou seis emendas a saber: nºs 6, 10, 62, 63, 64 e 65.

Pela Emenda nº 06, o § 1º do art. 2º da Lei nº 10.880, modificado pelo art. 30 do PLV, passaria a considerar, para efeito de repasse de recursos do Pnate, não somente os alunos da educação básica pública residentes na zona rural, mas todos, inclusive os do ensino médio e da educação especial residentes na zona urbana, alcançando também os matriculados em escolas comunitárias e filantrópicas, como acontece em relação ao Pnae. O teor da emenda é, sem dúvida, meritório. Porém, tanto a Lei nº 10.880, de 2004, que criou o Pnate, quanto a MPV nº 455, de 2009, que ampliou seus efeitos para toda a educação básica, têm seu foco nos “residentes na zona rural”, pelo fato de o transporte escolar urbano ser matéria de competência municipal e apresentar grande complexidade e potencial conflitivo. Cumpre acentuar que o Pnate é um programa de caráter suplementar, pois a obrigação original do atendimento escolar aos estudantes da educação básica, em local próximo ao de sua residência, é dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Pela Emenda nº 10, o princípio da universalidade do atendimento da alimentação escolar se estenderia, explicitamente, das redes públicas às escolas benfeicentes de assistência social e às comunitárias de atendimento gratuito. Consoante afirma o Parecer da Câmara, a matéria já está contemplada especificamente no § 5º do art. 5º do PLV, e essas escolas são amparadas pelo PNAE. Os poderes públicos precisam ser incentivados a assumir seu papel de atendimento público às demandas da educação especial.

Pela Emenda nº 62, o art. 2º da Lei nº 10.880, de 2004, em foco no art. 30 do PLV, ganha um § 7º definindo como transporte escolar “todos os meios utilizados para locomoção dos alunos da educação básica”. O Senador tem em vista especialmente as embarcações. Entretanto, tal nomenclatura é tradicionalmente regulamentada por resoluções do FNDE, que já reconhece meios de transporte marítimos e fluviais. Além disso, a emenda dá margem a interpretações equivocadas da legislação, como se o termo “transporte escolar” excluísse o de estudantes da educação superior ou de outras situações atualmente contempladas em leis municipais.

Pela Emenda nº 63, o Senador Flávio Arns propõe, no mesmo art. 30 do PLV, dispositivo com outro conteúdo, tal seja, o de inclusão entre os beneficiários do Pnate, “os alunos matriculados nas escolas de educação especial qualificadas como filantrópicas, que prestem atendimento exclusivo a pessoas com deficiência”. Para o caso de residentes em zonas urbanas, prevalecem nossas considerações relativas à Emenda nº 6. Quanto aos residentes em zonas rurais, não nos parece necessária uma referência explícita a essa clientela, cujo número, já levantado pelo Inep, é muito reduzido e pode ser objeto de decisão do FNDE.

Pela Emenda nº 64, oferecida ao mesmo art. 30 do PLV, destinada a dar nova redação ao *caput* do art. 2º da Lei nº 10.880, de 2004, se acrescentaria a expressão “e aos alunos com deficiência residentes em área urbana, cujas necessidades requeiram a utilização de transporte”. Além dos argumentos já levantados em relação à Emenda nº 6, que focaliza o transporte escolar urbano e a inopportunidade de focalizá-lo nesse diploma legal, levanto a consideração de que o PDDE – que no *caput* do art. 22 do PLV já inclui esses alunos, tanto de zona urbana quanto de zona rural – deve ser o *locus* apropriado para a distinção dos valores financeiros de ajuda à inclusão dos deficientes, onde o transporte pode ser perfeitamente considerado.

A Emenda nº 65, por sua vez, é um resumo das anteriores, com exceção da emenda nº 10, trazendo também para o cômputo das matrículas consideradas para o Pnate a “dos estudantes de ensino médio residentes a mais de três quilômetros da escola onde estão matriculados, em cidades não servidas por transporte coletivo urbano”. A inclusão de alunos de zonas urbanas não é objetivo da MPV, pelas razões que já foram aduzidas.

Sobre as emendas restantes, minhas considerações coincidem com as do relator da MPV nº 455, de 2009, na Câmara dos Deputados.

Por fim, em relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nada tenho a reparar, registrando, em adição, que o PLV nº 8, de 2009, cuida de matéria situada na competência legislativa do Congresso Nacional, em conformidade com o disposto no art. 48 da Constituição Federal. No mais, quanto ao requisito necessário da adequação financeira e orçamentária do referido projeto, é de se concluir por sua compatibilidade.

IV – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei de Conversão nº 8, de 2009, e, no mérito, por sua **aprovação, com a seguinte emenda:**

EMENDA Nº 71 - DE REDAÇÃO

Substitua-se, no art. 33, a expressão “instituído” por “o Poder Executivo autorizado a instituir”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora