



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 313893/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.599/DF e apenso

Relatora: Ministro **Edson Fachin**
Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
Interessada: Presidência da República

CONSTITUCIONAL E EDUCACIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 746/2016. REFORMA DO ENSINO MÉDIO. GESTÃO PARTICIPATIVA DA ESCOLA. CONTROLE JUDICIAL DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ART. 62, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POSSIBILIDADE. REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. SEGURANÇA JURÍDICA. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EDUCAÇÃO. EDUCAÇÃO PARA EXERCÍCIO DA CIDADANIA E QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. INSUFICIÊNCIA DE CONTEÚDO MÍNIMO PARA FORMAR CIDADÃOS CRIATIVOS. VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. VEDAÇÃO DE RETROCESSO EM DIREITOS SOCIAIS.

1. Análise de requisitos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias consubstancia poder discricionário do chefe do Poder Executivo, mas não torna o ato imune a controle jurisdicional. demonstração concreta de faltar urgência para edição da precipitada norma está no fato de que, se aprovada pelo Congresso Nacional ainda em 2016, a reforma só será adotada nas escolas em 2018 (arts. 3º e 4º da MP 746/2016).
2. É possível examinar a compatibilidade do regime constitucional das medidas provisórias com os compromissos, também constitucionais, de realização do direito fundamental à educação via gestão democrática e colaborativa do ensino público.
3. Mudanças a serem implantadas em sistema que envolve 28 redes públicas de ensino (União, estados e Distrito Federal) e am-

pla rede privada precisam de amadurecimento, estabilidade, segurança jurídica e participação da sociedade e dos atores sociais relacionados à Educação, que o instrumento da medida provisória não pode conferir, por estar sujeito a alterações em curto espaço de tempo pelo Congresso Nacional, sem possibilidade do aprofundamento indispensável.

4. Demonstração concreta de faltar urgência para edição da medida provisória está em que, se fosse aprovada ainda em 2016, a reforma só seria adotada nas escolas em 2018 (arts. 3º e 4º da MP 746/2016). Relativamente à Base Nacional Comum Curricular (BNC), a MP igualmente revela falta de urgência, ao conter dispositivos como os arts. 3º e 4º, segundo os quais suas normas, nesse ponto, somente serão eficazes dois anos após a MP ou a adoção da BNC

5. Imprescindibilidade do ensino de Sociologia e Filosofia. Preparo para cidadania é determinação constitucional que demanda currículo compatível com a complexidade desse objetivo. Direito à cidadania na escola.

6. Ensino de Artes não é mero diletantismo, mas investimento na diversidade de habilidades, na formação de indivíduos criativos e no desenvolvimento humano. Realiza o direito à cultura na escola.

7. Educação Física é ferramenta para o aprendizado e apoio ao bem-estar físico, psíquico e social. Concretiza o direito à saúde na escola e favorece formação de pessoas mais saudáveis, com desoneração do sistema de saúde.

8. Disponibilização de itinerários formativos sem planejamento detalhado de formas de prevenção ao risco de reforço das desigualdades sociais e regionais viola o princípio da igualdade.

9. Qualificar como profissionais de educação pessoas com “notório saber” e autorizar que ministrem conteúdos de “áreas afins” a sua formação (art. 61, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, na nova redação) fere o sistema das licenciaturas. Considerando que serão os próprios sistemas de ensino a definir esses “profissionais” (art. 61, IV, alterado) e a dificuldade que haverá em aferir o “notório saber” e a “afinidade” de áreas de formação, a norma ensejará seleção de profissionais sem preparo adequado, com danos dificilmente reparáveis à formação discente, em agressão aos princípios constitucionais da

finalidade e da eficiência (CR, art. 37, *caput*) e ao princípio de valorização dos profissionais da educação escolar (art. 206, V, da CR).

10. O art. 206, I, da CR, explicitamente define a igualdade de condições para acesso e permanência na escola como um dos princípios do ensino. O art. 208, VI, é expresso em fixar como dever do estado com a educação o de garantir “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”. Ao não prever oferta de ensino médio (EM) noturno e, pelo contrário, ao enfatizar a prioridade, como política pública de fomento, de escolas de tempo integral (art. 5º), a medida provisória desatende comandos constitucionais e agrava o desamparo de mais de 2,3 milhões de estudantes do EM noturno de todo o País (cerca de 33% de todos os alunos do EM).

11. Parecer por procedência do pedido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra a Medida Provisória 746, de 22 de setembro de 2016, a qual “institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei 9.394, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências”.

Considerando a extensão da medida provisória e o fato de que sua íntegra está reproduzida na peça 7 do processo eletrônico, deixa-se de transcrever aqui seu teor.

Segundo a petição inicial, a norma viola os pressupostos exigidos pela Constituição para edição de medidas provisórias (art. 62,

caput);¹ e os arts. 3º I, III e IV;² 4º parágrafo único;³ 5º, *caput*;⁴ 60, § 4º;⁵ 205, *caput*;⁶ 206, I, III e VII;⁷ 207, *caput*;⁸ 208, II;⁹ 211, § 3º;¹⁰ e 214, V,¹¹ todos da Constituição da República. Seria cristalina a ausência do requisito constitucional da urgência. Em termos materiais, argumenta-se que a medida provisória desrespeita o acesso amplo à educação e dificulta a redução de desigualdades, ao promover verdadeiro retrocesso social.

-
- 1 “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”
 - 2 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 - I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]
 - III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 - IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”
 - 3 “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”
 - 4 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”
 - 5 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

 - I – a forma federativa de Estado;
 - II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
 - III – a separação dos Poderes;
 - IV – os direitos e garantias individuais.”
 - 6 “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”
 - 7 “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 - Inigualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...]
 - III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; [...]
 - VII – garantia de padrão de qualidade.”

O relator, Ministro EDSON FACHIN, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e solicitou informações à Presidência da República, ao Congresso Nacional, por suas duas casas, e à Comissão Mista de Deputados e Senadores que examina a Medida Provisória 746/2016. Solicitou manifestação da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República (peça 11).

A Presidência da República defendeu constitucionalidade da norma, por entender que não há afronta direta à Constituição, mas alegação de violação reflexa, pois o exame de constitucionalidade da medida provisória depende de cotejo prévio com a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), em parte alterada pela norma em análise, e a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação – PNE). Sustentou também que as normas constitucionais apontadas como violadas têm inegável teor programático e que a medida provisória não é direta e manifestamente contrária ao programa constitucional. Aduziu que “mero descontentamento ou discórdia” quanto ao novo modelo para o ensino médio não é suficiente para declaração de inconstitucionalidade e que juízo político do Poder Executivo não pode ser substituído por juízo

8 “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

9 “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito.”

10 “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...]

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.”

11 “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: [...]

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.”

judicial, se aquele não for desarrazoado ou desproporcional. Argumentou que, além de se alinharem à educação oferecida na Europa e nos Estados Unidos, as principais mudanças trazidas pela MP 746/2016 pretendem reformar o anterior currículo do ensino médio, que seria extenso, superficial e fragmentado. Em relação aos vícios formais, citou jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à excepcionalidade do exame jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência e qualificou como inadiável a mudança no ensino médio em face da quantidade de jovens fora da escola e do baixo desempenho dos atuais estudantes (peça 18).

O Presidente do Congresso Nacional manifestou-se por improcedência do pedido. Esclareceu haver comissão mista instalada para apreciar o ato normativo, mas o Congresso ainda não avaliou os requisitos de relevância e urgência, tampouco a compatibilidade constitucional da MP, de modo que existe ato exclusivo do Executivo. Informou também que foram apresentadas 568 emendas ao texto da MP e que se aguarda prosseguimento do processo legislativo (peça 22).

Em 4 de outubro de 2016, o relator determinou apensamento da ADI 5.604/DF, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), por identidade de objeto (peça 17 da ADI 5.604/DF). A CNTE também sustentou ausência do requisito constitucional de urgência para editar a MP e, quanto ao mérito, violação dos princípios constitucionais da educação (arts. 205 e 206, III e VI, da CR).

É o relatório.

2. DISCUSSÃO

2.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

2.1.1. Lei de Conversão e Controle Jurisdicional de Relevância e Urgência de Medida Provisória

O Supremo Tribunal Federal já entendeu que lei de conversão superveniente não se contaminaria com vícios formais (ausência de relevância ou urgência) existentes em medida provisória. A partir do julgamento da medida cautelar na ADI 3.090/DF, essa compreensão foi alterada para a de que “lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade”.¹²

Vejam-se, por exemplo, os seguintes julgados:

[...] MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. [...].¹³

[...] A conversão de medida provisória em lei não prejudica o debate jurisdicional sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade desse espécime de ato da ordem legislativa.¹⁴

12 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 3.090/DF. Relator: Ministro GILMAR MENDES. 11/10/2006, maioria. *Diário da Justiça eletrônico* 131, 26 out. 2007; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 202, p. 972.

13 STF. Plenário. MC/ADI 4.048/DF. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 14/5/2008, un. *DJe* 157, 22 ago. 2008; *RTJ*, vol. 206, p. 232.

14 STF. Plenário. ADI 3.330/DF. Rel.: Min. AYRES BRITTO. 3/5/2012, un. *DJe* 55, 22 mar. 2013; *RTJ*, vol. 224, p. 207.

Por conseguinte, ainda que o Congresso Nacional venha a entender por conversão da Medida Provisória 746/2016 em lei, os vícios formais apontados não serão passíveis de convalidação e continuam a submeter-se a controle de constitucionalidade pela via concentrada.

2.1.2. Ausência de Urgência e de Caráter Provisório dos Efeitos da Medida Provisória

A Medida Provisória 746/2016 pretende instituir política de fomento à implantação de escolas de ensino médio em tempo integral e altera a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN). Entre as principais modificações, destacam-se: (i) ampliação progressiva da carga horária mínima (de 800 para 1.400 horas) para o ensino médio (EM), com destinação de até 1.200 horas para cumprimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); (ii) atribuição à “formação técnica e profissional”, que inclui experiência prática de trabalho no setor produtivo, de igual peso ante as demais áreas de conhecimento ou de atuação profissional de que trata o art. 36 da LDBEN (Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas); (iii) obrigatoriedade da língua inglesa nos currículos do EM e, com relação às facultativas, tratamento preferencial para o espanhol; (iv) possibilidade de redes de ensino e escolas contratarem “profissionais com notório saber” para lecionar sobre áreas afins à sua formação; e (v) dever de utilização das disciplinas definidas pela BNCC nos processos nacionais de avaliação.

O Supremo Tribunal Federal tem afirmado que o controle judicial dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência se reveste de caráter excepcional e somente se legitima quando ausentes aqueles ou haja patente excesso no exercício de discricionariedade por parte do Presidente da República. Este caso se

apresenta como excepcional, porquanto os pressupostos de edição de medida provisória foram flagrantemente desobedecidos.

A exposição de motivos declinou os seguintes fundamentos para a MP 746/2016:

[...] o ensino médio apresenta resultados que demandam medidas para reverter esta realidade, pois um elevado número de jovens encontra-se fora da escola e aqueles que fazem parte dos sistemas de ensino não possuem bom desempenho educacional. [...] O IDEB [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica] do ensino médio no Brasil está estagnado, pois apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011. No período de 2005 a 2011, apresentou um pequeno aumento de 8% e, de 2011 a 2015, nenhum crescimento. O IDEB 2015 está distante 14% da meta prevista (4,3) e 28,8% do mínimo esperado para 2021 (5,2). A situação piora quando se analisa o desempenho por unidade federativa, em que somente dois estados, Amazonas e Pernambuco, conseguiram atingir a meta prevista para 2015. [...] Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa. [...] Aprofundando-nos no aspecto da urgência, há que se considerar que, dada a oscilação do quantitativo populacional brasileiro, observa-se que o desafio nacional é ainda mais amplo. No período de 2003 a 2022, é estimado que a população jovem brasileira atinja seu ápice, alcançando por volta de 50 milhões dos habitantes. A partir disso, inicia-se uma queda projetada em 12,5 milhões de jovens, de modo que este é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico. [...] No entanto, o mais relevante é que, nesse mesmo período, a taxa de crescimento da população idosa caminha em torno de 3% ao ano, ou seja, serão esses jovens (a base contributiva do

nosso sistema social de transferências de recursos dos ativos para os inativos) que entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas, razão pela qual se mostra urgente investir para que o Brasil se torne um País sustentável social e economicamente.[...] Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef. Resta claro, portanto, que o ensino médio brasileiro está em retrocesso, o que justifica uma reforma e uma reorganização ainda este ano, de tal forma que, em 2017, os sistemas estaduais de ensino consigam oferecer um currículo atrativo e convergente com as demandas para um desenvolvimento sustentável. [...] A presente proposta também estabelece a ampliação progressiva da jornada escolar, conforme o Plano Nacional de Educação, e limita a carga horária máxima de mil e duzentas horas para Base Nacional Curricular Comum, com autonomia dos sistemas estaduais de ensino para organização de seus currículos, de acordo com as realidades diversas. Na perspectiva de ofertar um ensino médio atrativo para o jovem, além da liberdade de escolher seus itinerários, de acordo com seus projetos de vida, a medida torna obrigatória a oferta da língua inglesa, o ensino da língua portuguesa e da matemática nos três anos desta etapa, e prevê a certificação dos conteúdos cursados de maneira a possibilitar o aproveitamento contínuo de estudos e o prosseguimentos dos estudos em nível superior e demais cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja obrigatória. A presente medida, também, cria a Política de Educação em Tempo Integral de Fomento à Implantação de Escolas em Tempo Integral para o ensino médio de escolas estaduais, que apoiará a implementação de proposta baseada não apenas em mais tempos de aula, como também em uma visão integrada do estudante, apoiada nos quatro pilares de JACQUES DELORS: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser, buscando uma formação ampla do jovem, tanto nos aspectos cognitivos quanto nos aspectos socioemocionais, o que é fundamental para

tornar a escola atrativa e significativa, reduzindo as taxas de abandono e aumentando os resultados de proficiência.

A **relevância** constitucional para a medida provisória seria a incontestável importância da educação para o desenvolvimento do país, e a **urgência** decorreria do fato de o ensino médio estar em retrocesso, em face dos baixos índices de desempenho dos estudantes, somados à mudança demográfica, que aponta para um pico na população jovem em 2022, o que tornaria prementes as melhorias no ensino.

Parte importante dos temas tratados na MP 746/2016 está em discussão no Congresso Nacional no projeto de lei (PL) 6.840/2013, que altera a Lei 9.394/1996 e dispõe sobre a organização dos currículos do EM em áreas do conhecimento; no PL 479/2015, que altera a Lei 9.394/1996 para dispor sobre educação em tempo integral, e no PL 7.295/2006, que amplia a carga horária mínima anual e a jornada escolar para o ensino fundamental e médio para ao menos 7 horas diárias.

Ademais, a medida provisória tem reflexos inegáveis sobre a formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNC ou BNCC) – e ao mesmo tempo dela depende –, destinada a toda a Educação Básica, que compreende pré-escola, ensino fundamental e ensino médio (art. 4º, I, da LDBEN).¹⁵ Esse impacto decorre, por exemplo, da nova redação que a medida provisória atribuiu aos arts. 26, §§ 7º e 10, 36, *caput* e § 6º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.¹⁶ Isso reforça a compreensão de que tal maté-

15 “Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 ([...]) aos 17 ([...]) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei 12.796, de 2013) [...]”.

16 “Art. 26. [...]”

ria é incompatível com a natureza e o rito das medidas provisórias. CARLOS ARTEXES SIMÕES¹⁷ bem demonstra essa incongruência:

[...] só tem sentido utilizar uma medida provisória, se ela produzir efeito imediato que possa evitar um prejuízo pela demora da aprovação de uma lei. Como a medida provisória 746/16 apresenta uma pendência na elaboração da Base Nacional Comum Curricular que deve demorar mais do que o prazo de 120 dias – ela não produz qualquer efeito imediato no currículo do ensino médio. Uma medida emergencial sem emergência. Provoca uma aceleração no Congresso que poderá julgar a medida provisória e aprovar uma lei sem saber a real alteração por ela produzida, já que a BNCC não terá sido definida. O ineditismo do formato e alteração no campo da organização curricular é algo sem precedentes nas normativas congressuais. Aprovar algo que

§ 7º A Base Nacional Comum Curricular disporá sobre os temas transversais que poderão ser incluídos nos currículos de que trata o *caput*. [...]

§ 10. A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação, ouvidos o Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed e a União Nacional de Dirigentes de Educação – Undime.” (NR)

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos específicos, a serem definidos pelos sistemas de ensino, com ênfase nas seguintes áreas de conhecimento ou de atuação profissional:

I – linguagens;

II – matemática;

III – ciências da natureza;

IV – ciências humanas; e

V – formação técnica e profissional. [...]

§ 6º A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e duzentas horas da carga horária total do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino. [...]

17 É graduado em Engenharia Eletrônica e Pedagogia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, especialista em Didática Aplicada à Educação Tecnológica no CEFET-RJ e mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Já foi Chefe do Departamento de Ensino Médio e Técnico, Diretor de Ensino e Vice Diretor Geral do CEFET-RJ, Coordenador Geral do Ensino Médio e Diretor de Concepções e Orientações Curriculares da Educação Básica do MEC.

ainda não foi definido completamente cria uma incerteza que impede uma alteração nos projetos pedagógicos que deverão ser adequados ao novo marco legal. Sem a definição da BNCC do ensino médio, a medida não realiza aquilo que promete, mas poderá produzir um movimento de mudanças movidas por razões de economicidade e visões conceituais reducionistas da formação humana.

O alegado caráter emergencial não encontra uma justificativa razoável, já que a pretensa alteração legal deverá ser implementada, conforme sua própria definição, no segundo ano letivo subsequente à data de publicação da Base Nacional Comum Curricular ou no primeiro ano letivo subsequente, se aprovada a BNCC seis meses antes no ano letivo. Portanto, caso não seja definida a BNCC em 6 (seis) meses antes do ano letivo de 2018, só ocorrerão seus efeitos diretos a partir de 2019, no próximo governo federal eleito.¹⁸

A BNC é prevista no art. 210, *caput*, da Constituição da República¹⁹ e no art. 26 da LDBEN, dispositivo extenso e já muito modificado por leis precedentes à Medida Provisória 746/2016. A discussão da BNC é complexa e vem sendo feita de maneira participativa há anos, como deve ser, pois não se pode admitir que projeto dessa magnitude e relevância seja precipitado. O próprio Ministério da Educação (MEC), no sítio eletrônico dedicado à BNC, demonstra a complexidade do projeto e a necessidade de participação democrática e amadurecimento:

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) é que a Base é efetivamente detalhada. E é a partir das DCNs que todo o processo atual de construção da BNC se inspira e se organiza. Mais recentemente a necessidade da BNC foi evidenciada ainda em outros documentos significativos para a Educação, frutos de discussões de todos os setores da socie-

18 SIMÕES, Carlos Artexes. *Vozes dissonantes na reforma do ensino médio*. Disponível em < <http://zip.net/bptzqY> > ou < <http://www.anped.org.br/news/vozes-dissonantes-na-reforma-do-ensino-medio> >; acesso em 18 dez. 2016.

19 “Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. [...]”.

dade. Ela está indicada nas Conferências Nacionais de Educação e também no Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE estabelece, em diversas estratégias, a construção de uma proposta de Direitos e Objetivos de Aprendizagem e Desenvolvimento, coordenada pelo MEC, e que deve ser encaminhada, até junho de 2016, para o Conselho Nacional de Educação (CNE).²⁰

O processo de construção da Base Nacional Comum Curricular é inerentemente complexo e encontra-se bem descrito no citado sítio eletrônico.²¹ Não parece aceitável nem compatível com os princípios constitucionais da finalidade, da eficiência e até da razoabilidade que tal matéria, de forma abrupta, passe a ser objeto de normas contidas em medida provisória, que atropelam do dia para a noite esse esforço técnico e gerencial do próprio MEC, em diálogo com numerosos especialistas e com a comunidade, ao longo de anos.

Não obstante esteja em curso rito legislativo ordinário, o Executivo optou pelo regime das medidas provisórias com base em justificativas genéricas como existência de 20 anos de profícuos debates sobre a reforma do ensino médio e morosidade na tramitação do substitutivo do PL 6.840/2013. Conquanto não haja previsão de apreciação, em curto prazo, dos projetos de lei, isso não autoriza automática sujeição do tema ao regime de apreciação imediata e preferencial das medidas provisórias.

Para legitimar o exercício normativo do Executivo por via de MP, é necessário demonstrar situação **imprevisível** ou **emergencial**, que, além de precipitar sujeição da matéria ao processo legislativo ordinário, exija provimento imediato por parte do chefe

20 Disponível em < <http://migre.me/vIwcu> > ou < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/base/por-que> >; acesso em 13 dez. 2016.

21 Disponível em < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br> >; acesso em 13 dez. 2016.

do Executivo. Observa a esse respeito, corretamente, CLÈMERSON MERLIN CLÈVE:

Embora inexista expressa determinação constitucional nessa direção, em virtude de sua excepcionalidade, a edição de medida provisória deve ser suficientemente motivada. O § 5º do art. 62 da Constituição, advindo da Emenda Constitucional 32/2001, dispõe que “a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.” Diante disso, afirma SOARES DO NASCIMENTO que a normativa reforçou “a obrigatoriedade de motivação por parte do Executivo, justificando a relevância e urgência no tratamento da matéria objeto de medida provisória. O Decreto 4.176/2002 e a Resolução 01/2002 do Congresso Nacional enfatizam a necessidade de motivação dos atos.

Logo, compete ao Presidente da República demonstrar, mediante a motivação, a ocorrência dos pressupostos autorizadores.

Tal prática facilita o controle da legitimidade das medidas provisórias pelo Legislativo e Judiciário. De outro ângulo, pode prestar-se a refrear o abuso da medida. Com efeito, “se o próprio Governo não demonstra sua efetiva ocorrência, qual a referência a ser utilizada pelos Poderes Legislativo e Judiciário, ao apreciar as medidas provisórias?

Não só motivação é necessária para editar medida provisória legítima, como também existência de correlação estreita entre os motivos invocados (e, em consequência, também entre a situação de necessidade) e a disciplina normativa.²² Houve excesso na edição do ato e incompatibilidade entre o regime constitucional das MPs e os compromissos, também constitucionais, de garantia do direito fundamental à educação, de respeito à segurança jurídica e à democracia participativa, garantias fundidas no art. 206, VI, da CR, que estabelece a gestão democrática do ensino público como princípio aplicável ao universo da educação.

²² CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 99-100.

Afastamento dessas garantias só se justificaria em face de demonstração da existência de estado de necessidade que impusesse ao poder público “adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legislação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa.”²³ Não há, porém, demonstração de tal estado de necessidade no caso.

O Poder Executivo apresentou a MP 746/2016 como pretenha solução para os anos alegadamente perdidos no ensino médio no país, mas reformas no complexo sistema de educação comprometidas com superação da estagnação exigem planejamento e discussão com os grupos sociais envolvidos (professores, especialistas, gestores, alunos, sociedade civil etc.).²⁴ Essa falta de urgência se revela pelo próprio fato de a MP se destinar a implantar profundas reformas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que é de 1996, norma que vige, portanto, há vinte anos. Medida provisória, por seu próprio rito abreviado, não é instrumento adequado para reformas estruturais em políticas públicas, menos ainda em esfera crucial para o desenvolvimento do País, como é a educação.

A Medida Provisória 746/2016 tampouco atende ao requisito formal inerente à provisoriedade. Bem ressaltou a Ministra CARMEN LÚCIA, em análise doutrinária:

Ao contrário do que se poderia cogitar na primeira leitura, a provisoriedade não é apenas um adjetivo da medida, mas um pressuposto do que nela se contém. É que se podem adotar

23 STF. Plenário. MC/ADI 221. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. Voto do Min. CELSO DE MELLO. 29 mar. 1990. *DJ*, 22 out. 1993.

24 KUENZER, Acacia Zeneida. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011–2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851–873, set. 2010. Disponível em < <http://migre.me/vHU0N> > ou < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300011 >. Acesso em 11 dez. 2016.

medidas cujos efeitos são impossíveis de serem desfeitos, quer porque o objeto de que cuidam se submetem à destruição com a sua vigência, quer porque a condição jurídica por elas constituída pode conduzir a uma definitividade de situações decorrentes da própria função do direito, qual seja, a de produzir segurança jurídica, e não de subsidiar ou autorizar a desordem, o caos e, em sua incontornável seqüência, a insegurança. [...]

A provisoriedade da medida e do que nela se trata é pressuposto da medida e nela permanece, dizendo respeito à análise prévia da matéria nela cuidada e também relativamente aos efeitos que ela possui.²⁵

Desfazimento dos efeitos da concretização da reforma do ensino médio desenhada pela MP 746/2016 conduziria a grave situação de insegurança jurídica e a severos prejuízos pedagógicos e pessoais para toda a comunidade. Mudanças a serem implantadas em sistema que envolve 28 redes públicas de ensino (União, estados e Distrito Federal) e ampla rede privada precisam de amadurecimento, estabilidade e segurança jurídica, que o instrumento da medida provisória não pode conferir, por estar sujeito a alterações em curto espaço de tempo pelo Congresso Nacional.²⁶

Ademais, demonstração concreta de faltar urgência para edição da precipitada norma está no fato de que, se fosse aprovada pelo Congresso Nacional ainda em 2016, a reforma só seria adotada nas escolas em 2018 (arts. 3º e 4º da MP 746/2016). Relativamente à Base Nacional Comum Curricular, a MP igualmente revela falta de urgência, ao conter dispositivos como os arts. 3º e 4º,

25 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação de poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 60-61.

26 Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Nota pública sobre a reforma do ensino médio por medida provisória. Disponível em: < <http://migre.me/vHU1N> > ou < www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pfdc-lanca-nota-publica-sobre-riscos-de-reforma-do-ensino-medio-por-meio-de-medida-provisoria >. Acesso em 11 dez. 2016.

segundo os quais suas normas, nesse ponto, somente serão eficazes no prazo de dois anos após edição da norma ou adoção da base.²⁷

Como acertadamente observa MARCO AURÉLIO GRECO, “não existe urgência se a eficácia da disposição só puder se materializar após um lapso temporal suficientemente amplo que permita a tramitação normal do processo legislativo, em algumas formas disciplinadas pela Constituição”.²⁸

É, portanto, inconstitucional a Medida Provisória 746/2016, por não atender ao requisito de urgência e por inobservância do pressuposto da provisoriedade de seus efeitos jurídicos.

2.2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Deve-se igualmente reconhecer inconstitucionalidade material da Medida Provisória 746/2016. Fere o direito fundamental à educação como preparo para a cidadania e para o trabalho (Constituição da República, arts. 6º, *caput*, e 205), os princípios constitucionais da educação, em especial o da gestão democrática (art. 206, VI), e as determinações da Constituição quanto à gestão colaborativa dos sistemas de ensino (art. 211) e quanto ao plano nacional de educação (art. 214). O objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais (art. 3º, III) e o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*) são igualmente violados, como se passa a demonstrar.

27 “Art. 3º O disposto no § 8º do art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deverá ser implementado no prazo de dois anos, contado da data de publicação desta Medida Provisória.

Art. 4º O disposto no art. 26 e no art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996, deverá ser implementado no segundo ano letivo subsequente à data de publicação da Base Nacional Comum Curricular.

Parágrafo único. O prazo de implementação previsto no *caput* será reduzido para o primeiro ano letivo subsequente na hipótese de haver antecedência mínima de cento e oitenta dias entre a publicação da Base Nacional Comum Curricular e o início do ano letivo.”

28 *Apud* CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 99-100.

2.2.1. Direito Fundamental à Educação para a Cidadania e o Trabalho, Direito à Igualdade e Vedação de Retrocesso

Estado da Educação e Cidadania

Os profissionais da Educação, em geral, não negam a necessidade de reformas no ensino médio (EM). Há, por exemplo, currículos desmotivadores, às vezes excessivos, e matérias cuja abordagem nem sempre busca sentido para a vida. Mas existem também problemas que transcendem a normatização legal da Educação, como alta evasão escolar, resultados pobres do ensino, carência de recursos, problemas de estrutura das unidades, corpo docente desvalorizado e desmotivado e propostas pedagógicas formuladas sem envolvimento democrático.²⁹

Na justificação da urgência da reforma do EM, constante da Medida Provisória 746/2016, um dos principais fatores apontados como justificativa para uso do instrumento são os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). MARIA TERESA GONZAGA ALVES e JOSÉ FRANCISCO SOARES explicam-no:

Esse indicador foi introduzido na política educacional pelo *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL, 2007). Ele é calculado, a cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ministério da Educação (MEC), combinando dados de rendimento escolar – obtidos pelo Censo Escolar – com dados do desempenho dos alunos nas avaliações externas nacionais. Por meio do Ideb, o governo sinaliza para toda a sociedade que um sistema de ensino, para ter qualidade, deve garantir o

²⁹ Nota da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) a propósito da Medida Provisória 746/2016 aponta diversas iniciativas que poderiam aprimorar a qualidade do ensino médio brasileiro. *Manifesto do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio sobre a Medida Provisória*. Disponível em < <http://migre.me/vKMWn> > ou < <http://www.anped.org.br/news/manifesto-do-movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-sobre-medida-provisoria> >; acesso em 18 dez. 2016.

aprendizado de seus alunos com uma trajetória educacional regular, sem reprovações (FERNANDES, 2007). A introdução do Ideb se deu a partir da hipótese de que professores, diretores e gestores educacionais reagiriam a cobranças de resultados por parte da sociedade, melhorando a eficácia de seus processos internos e, conseqüentemente, a qualidade do ensino (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Contudo, tal hipótese não leva em conta o fato de que os resultados escolares são fortemente associados à origem social e cultural dos alunos matriculados nas escolas (COLEMAN *et al.*, 1966; BOURDIEU; PASSERON, 2008). Estudos educacionais mostram, também, que a melhoria no nível de desempenho dos alunos pode ser obtida ao custo do aumento da desigualdade entre grupos de alunos dentro das mesmas escolas (BRYK; LEE, 1989; FRANCO *et al.*, 2007). Ou seja, práticas que melhoram a qualidade educacional média de um estabelecimento de ensino podem ter como efeito perverso o aumento da desigualdade entre alunos discriminados por raça/cor, gênero e outras variáveis sociodemográficas (SOARES; ALVES, 2003).³⁰

O IDEB é calculado segundo dados do censo escolar (dados de aprovação escolar) e médias de desempenho nas avaliações do Instituto Educacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios. O censo escolar “coleta dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar”.³¹ A Prova Brasil e o SAEB são:

30 ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, mar. 2013. Disponível em: < <http://zip.net/brtylx> > ou < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100012&lng=pt&nrm=iso >; acesso em: 11 dez. 2016.

31 Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/basica-censo> >. Acesso em: 11 dez. 2016.

[...] avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Inep/MEC, que objetivam avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes, os estudantes respondem a itens (questões) de Língua Portuguesa, com foco em leitura, e Matemática, com foco na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho. Professores e diretores das turmas e escolas avaliadas também respondem a questionários que coletam dados demográficos, perfil profissional e de condições de trabalho.³²

No que se refere ao ensino médio, os últimos resultados apontam que o IDEB apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011.³³ O IDEB, porém, não contempla todo o conteúdo programático ministrado nas escolas, pois seu foco é Língua Portuguesa e Matemática. Portanto, apenas parte dos conteúdos abordados são por ele avaliados. Como aponta a literatura especializada, há limitações nos indicadores disponíveis, o que prejudica avaliação mais pormenorizada do EM. Concentrar esforços, como faz a Medida Provisória 746/2016, em Língua Portuguesa e Matemática significa priorizar incremento no que é visível pelo indicador disponível, mas deixa em segundo plano conteúdos extremamente relevantes que estão fora do escopo do índice. Em outras palavras, o IDEB fornece retrato parcial da educação brasileira.

O art. 205 da CR determina que a educação deve preparar o indivíduo para exercício da cidadania, e, com esse norte, conteúdos precisam ser amplos o suficiente para formar cidadãos. Disciplinas como Sociologia e Filosofia, excluídas do rol das obrigatórias pela Medida Provisória 746/2016, são ferramentas de grande importân-

32 Disponível em: < <http://migre.me/vHU6C> > ou < <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/perguntas-frequentes> >. Acesso em: 12 dez. 2016.

33 Disponível em: < <http://migre.me/vHU79> > ou < <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=3681105> >. Acesso em: 12 dez. 2016.

cia na formação de estudantes que têm o direito individual de encerrar o ensino médio não apenas com habilidades mínimas, mas capazes de atividades mais complexas como compreender o mundo e a realidade mais próxima que o cerca, interpretar ideias e fatos da vida, criticar, manifestar-se etc.

Ainda que se compreenda cidadania apenas como detenção de direitos políticos – perspectiva já superada –, aos 16 anos já é exercível o direito ao voto (CR, art. 14, § 1º, II, *c*). Habilidades mínimas (interpretação de texto e raciocínio lógico) são insuficientes para compreender todas as realidades éticas, políticas, jurídicas, sociais e econômicas envolvidas, por exemplo, no exercício do sufrágio, atividade essencial ao regime democrático. A Constituição impõe que o sistema educacional forme cidadãos, garantia a que se dirigia, no EM, a obrigatoriedade do ensino de Sociologia e Filosofia (art. 36, IV e § 1º, III, da LDBEN, alterado pela Medida Provisória 746/2016). Veja-se comparação entre a redação anterior e a da medida provisória:

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes: [...]	Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos específicos, a serem definidos pelos sistemas de ensino, com ênfase nas seguintes áreas de conhecimento ou de atuação profissional: [...]
IV – serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em	IV – ciências humanas; e [...]

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
todas as séries do ensino médio. (Incluído pela Lei 11.684, de 2008) [...]	
<p>§ 1º Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:</p> <p>I – domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;</p> <p>II – conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;</p> <p>III – domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania.</p> <p>(Revogado pela Lei 11.684, de 2008)</p>	<p>§ 1º Os sistemas de ensino poderão compor os seus currículos com base em mais de uma área prevista nos incisos I a V do <i>caput</i>. (Redação dada pela Medida Provisória 746, de 2016)</p>

Por essas razões, a previsão é insuscetível de supressão, sob pena de ofensa à proibição de retrocesso social e ao direito fundamental à educação como preparo para a cidadania e para o trabalho (Constituição, arts. 6º, *caput*, e 205).

Supressão Indevida do Ensino de Artes e Educação Física

O mesmo se aplica à não obrigatoriedade das disciplinas Artes e Educação Física, prevista pela Medida Provisória 746/2016 (em oposição aos arts. 26, §§ 2º e 3º, 32, I, da LDBEN).³⁴ Arte e cultura

³⁴ A redação dos dispositivos, com a medida provisória, passa a ser a seguinte:
“Art. 26. [...]”

§ 2º O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório da educação infantil e do

são dimensões fundamentais para o pleno desenvolvimento humano, na medida em que aprimoram capacidades importantes como empatia, crítica, pensamento criativo e sensibilidade. Contato com as artes e algum conhecimento técnico sobre elas são fatores importantes na formação dos estudantes, ao permitir contato com a experiência estética e com a visão crítica dos artistas, ao fortalecer a própria identidade cultural (não somente pela via das manifestações culturais tradicionais como também por novas formas de expressão, a exemplo dos grafites), ao fazê-los desenvolver sensibilidade e criatividade e ao apresentar-lhes espaços culturais como museus, monumentos, galerias, locais de produção artística etc. Em particular para alunos menos favorecidos economicamente, a apresentação ao mundo artístico na escola é fundamental para suprir carências que dificilmente seriam preenchidas por outros meios.³⁵

Desse modo, a facultatividade prevista para o ensino da Arte viola também, frontalmente, o art. 206, II, pois, para largas porções de alunos, impedirá o exercício da liberdade de aprender “o pensamento, a arte e o saber”.³⁶

Educação Física também é conteúdo essencial aos processos de socialização e formação sadia do indivíduo. Sobre esse aspecto, DIOGO INACIO DIAS e WALTER ROBERTO CORREIA observam:

ensino fundamental, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

§ 3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação infantil e do ensino fundamental, sendo sua prática facultativa ao aluno: [...].”

35 A socióloga e educadora MARIA ALICE SETUBAL (também conhecida como NECA SETUBAL), Doutora em Psicologia da Educação, tece importantes considerações sobre o tema no artigo *Ter ou não ter educação física e artes no ensino médio, eis a questão*. Disponível em < <http://migre.me/vJ2M1> > ou < <http://educacao.uol.com.br/colunas/maria-alice-setubal/2016/09/27/ter-ou-nao-ter-educacao-fisica-e-artes-no-ensino-medio-eis-a-questao.htm> >; acesso em 14 dez. 2016.

36 “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; [...]”.

Considerando o ser humano como uma unidade de corpo e mente, ser biológico e ser social, membro de uma espécie humana e ser participante de um processo histórico [...], a Educação Física é o componente curricular que lida com as questões relativas a cultura corporal de movimento [...]. O profissional de Educação Física (no caso professor de Educação Física Escolar) tratará do ser humano nas respectivas manifestações culturais relacionadas ao corpo e ao movimento humano, movimentos estes historicamente definidos como jogo, esporte, dança, luta e ginástica [...] e por se tratar do ambiente escolar, terá como pano de fundo as intenções pedagógicas da escola (ou seu Projeto Político Pedagógico).³⁷

ALVES *et alii* apontam a importância da atividade física de lazer (AFL) na adolescência como prenúncio de vida adulta mais sadia. Apontam que elevada prevalência de inatividade física tem sido demonstrada em estudos nacionais e internacionais, alguns dos quais apontam níveis de sedentarismo de até 80% em adolescentes de escola pública no Brasil. Os riscos do sedentarismo na infância e na adolescência tendem a repetir-se na fase adulta, refletidos na manutenção da faixa de IMC (índice de massa corporal), na hipertensão arterial e na inatividade física, a qual, entre outros reflexos negativos, tende a contribuir para doenças cardiovasculares (DCVs).³⁸ Para além desses aspectos fisiológicos, a prática desportiva tem reflexos muito relevantes na formação da personalidade, ao preparar para ação coordenada em equipes, para saber vencer e

37 A Educação Física no ensino médio como objeto de estudo da produção acadêmico-científica nos periódicos nacionais. *Revista brasileira de educação física e esporte*, vol. 27, n. 2, São Paulo, abr./jun. 2013. Disponível em < <http://migre.me/vGSP0> > ou < www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-55092013000200011 >; acesso em 9 dez. 2016.

38 ALVES, João Guilherme Bezerra; MONTENEGRO, Fernanda Maria Ulisses; OLIVEIRA, Fernando Antônio; ALVES, Roseane Victor. Prática de esportes durante a adolescência e atividade física de lazer na vida adulta. *Revista brasileira de Medicina do Esporte*. Vol. 11, n. 5, set/out 2005. p. 291-294. Disponível em < <http://migre.me/vGTop> > ou < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbme/v11n5/27591.pdf> >; acesso em 9 dez. 2016.

perder competições, para agir com persistência e dedicação, para valorizar a cooperação. Todos esses ganhos são cerceados com o caráter facultativo estabelecido pela medida provisória, que desestimulará muitos estabelecimentos a manter professores de Educação Física em seus quadros.

No caso da rede pública, haverá forte tendência de indisponibilidade de professores de Artes e Educação Física, pelo caráter opcional imposto a essas disciplinas. Frequentemente, escolas públicas deparam com dificuldades para receber, da respectiva secretaria de educação, docentes das áreas mais consolidadas, por diversos motivos, dos quais um é a carência de profissionais, em face dos múltiplos desestímulos à carreira do ensino. Com a desvalorização daquelas disciplinas, por seu novo caráter facultativo, será ainda mais difícil formar, selecionar e admitir profissionais dessas áreas.

Por esse conjunto de razões, a medida provisória, no que se refere à Educação Física, fere o comando expresso do art. 217 da Constituição, que torna “dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais”. Ao dispensar os estabelecimentos de ensino médio de oferecer a disciplina, por torná-la facultativa, a norma atacada segue no sentido exatamente oposto do dever constitucional de fomento da atividade desportiva.

Itinerários Formativos e Manutenção de Desigualdades

As disposições do novo art. 36, § 1º, da LDBEN³⁹ também violam o objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais (art. 3º, III), o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*) e o direito fundamental à educação, ao criar itinerários formativos específicos (Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Formação Técnica e Profissional) sem medidas de

³⁹ Vide comparação da redação precedente com a alterada pela medida provisória na tabela nas p. 22-23 deste parecer.

correção das desigualdades de origem e prevenção ao risco de reforço delas. Isso ocorre porque a escolha desses itinerários não será livre, como utopicamente se apresenta na proposta. Será influenciada não apenas pelos efeitos da desigualdade de origem (raça, gênero, etnia e estrato de classe, por exemplo), como também pelas desigualdades nas opções de itinerários disponíveis nas escolas.

Ao contrário do que se tem apregoado, os estudantes não poderão livremente cursar as disciplinas definidas como não obrigatórias. Essa escolha será afetada por numerosos fatores, como oferta completa das disciplinas em cada escola (o que tão cedo não ocorrerá na rede pública), proximidade da escola e disponibilidade de profissionais (esta dependente da realização de concursos adequados e eficientes) e dos próprios itinerários formativos. O modelo da medida provisória exacerbará o fenômeno que já se verifica hoje, em que há proliferação de cursos (e professores) de Ciências Humanas e carência de docentes nas Ciências Exatas, o que impedirá a apregoada “livre escolha” que a norma irrealisticamente supõe, em colisão aberta com o princípio da universalização do atendimento escolar, a que se refere o art. 214, II, da CR.⁴⁰

Os sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) não estão obrigados a implantar e oferecer todos os cinco itinerários formativos aos alunos, pois o art. 36, § 1º, da Medida Provisória 746/2016 apenas lhes **faculta** oferecer mais de um deles⁴¹). Mesmo hoje esses sistemas, sobretudo os municipais, não logram atender adequadamente às necessidades dos estudantes. Nada faz crer que, de um momento para outro, ainda mais no cenário macroeconômico amplamente desfavorável dos últimos anos, haverá recursos suficientes para concretizar esses itinerários. Na verdade, tudo indica o oposto. CARLOS ARTEXES SIMÕES observa sobre o que

40 *Vide* transcrição do art. 214 na p. 41 deste parecer.

41 “§ 1º Os sistemas de ensino **poderão** compor os seus currículos com base em mais de uma área prevista nos incisos I a V do *caput*.” Sem destaque no original.

chama de “ilusão da escolha livre de componentes curriculares pelos estudantes”:

Provavelmente, algumas escolas conseguirão se adaptar (ou darão um jeitinho) às alterações da lei prevalecendo o seu projeto pedagógico e até promover várias ênfases combinadas, atividades com alguma escolha dos estudantes, como já ocorre.

Porém, como ficam as escolas públicas estaduais (85% das matrículas do ensino médio)? O mais provável é um reducionismo jamais visto no ensino médio brasileiro. Na hegemonia do setor econômico e [ante] a centralidade da gestão em curso na educação no Brasil, não é difícil prever que os estudantes da escola pública estadual terão muito pouca ou nenhuma escolha durante o ensino médio. Na realidade dos entes federados e da situação de recessão econômica, não há mínimas condições de uma escola oferecer a flexibilidade e possibilidades de atender o interesse e opções dos estudantes.

Muitas pesquisas demonstram as incertezas e dúvidas, naturais para essa fase de desenvolvimento humano, que os jovens adolescente de 15 a 17 anos tem para a escolha profissional ou para definir os estudos futuros. A tendência mundial é inversa: os jovens definiram cada vez mais tarde a trajetória de estudos e a inserção no mundo do trabalho. Para os jovens dos setores populares, diante das desigualdades sociais e de suas precárias condições econômicas, este “sonho” de escolha normalmente lhes é roubado.⁴²

A hipotética escolha do estudante dependerá, simultaneamente, portanto, de sua origem, de sua formação e da oferta das escolas. Em outras palavras, a oferta de itinerários formativos reproduzirá as imensas desigualdades já existentes no país, aumentará as diferenças de oportunidade que permeiam a sociedade brasileira e refreará as

42 SIMÕES, Carlos Artexes. *Vozes dissonantes na reforma do ensino médio*. Referência na nota 18.

chances de mobilidade social,⁴³ em oposição às normas constitucionais acima indicadas.

Flexibilização Inconstitucional na Admissão de Profissionais de Educação

Inconstitucional também é a flexibilização na formação dos profissionais de educação. A MP 746/2016 considera profissionais de educação aqueles com “notório saber” e autoriza que ministrem conteúdos de “áreas afins” a sua formação (art. 61, IV, da LDBEN,

43 Em comentário sobre o tema, anota ROGÉRIO J. BARBOSA: “Há também problemas na forma como se divide o currículo optativo em 5 áreas de ênfase. Isso cria um sistema de *trackings* que, de acordo com diversos estudos de Estratificação Social, pode gerar desigualdades cumulativas no ciclo de vida (ver, por exemplo, o estudo clássico de SAMUEL LUCAS). Torna-se mais difícil mover-se entre carreiras em pontos avançados do curso de vida. Poderíamos dizer que a trajetória individual no mercado de trabalho pode acabar mais marcada por uma ‘dependência de trajetória’ (*path dependence*). Fato é que um estudante de tempo integral e que cursa o *tracking* ‘de elite’ (por exemplo, ciências da natureza) terá muito mais chances de vida do que aquele que cursar em tempo parcial um *tracking* não de elite (talvez ciências humanas ou vocacional). Num estudo bastante importante, RICHARD ARUM E YOSSI SHAVIT mostram que os *trackings* de ensino vocacional e técnico atraem estudantes que teriam, de fato, menos chances de entrar em universidades e originam-se das camadas mais baixas da população. Esse caminho minimizaria a incidência de desemprego e a incerteza no mercado de trabalho – o que é ótimo –, mas não garantiria mobilidade social ascendente. Isso tudo é particularmente mais preocupante no caso brasileiro[,] dados os níveis astronômicos de desigualdades de oportunidades e de resultados. No mínimo, deveríamos ter mais estudos sobre isso.” Disponível em: < <http://migre.me/vHUc7> > ou < <https://sociaisemetodos.wordpress.com/2016/09/29/o-que-penso-sobre-a-reforma-do-ensino-medio/> >. Acesso em: 11 dez. 2016.

nova redação⁴⁴). Colide com o art. 206, V, da CR, que impõe valorização dos profissionais da educação escolar.

“Áreas afins” é expressão plástica, vaga, a qual não assegura que o ensino ocorrerá com qualidade. Desvaloriza formação específica na área de Educação. Essa norma lança mais luz no retrocesso social que a MP 746/2016 representa. Ampliar possibilidades do ensino por semelhança, sem exigir que não apenas a disciplina seja de conhecimento do professor, mas também métodos e técnicas de Pedagogia, é menosprezar a complexidade dos processos educacionais e os impactos dele para as gerações futuras.

Nota da Sociedade Brasileira de Física acerca da medida provisória toca corretamente nesse ponto, ao observar que, “em lugar de indicar ações efetivas para formação de professores e estímulo à entrada e permanência na carreira, a MP apenas legitima a precarização [da docência] hoje existente – segundo o censo de 2015, quase 40% dos professores em exercício não tem formação adequada para as disciplinas que lecionam. No caso da Física, esse número é de 68,7%. A SBF reafirma a necessidade de fortalecer a formação de professores com cursos de licenciaturas específicas nas áreas de conhecimento e condições de trabalho e carreira que tornem a profissão atraente”.⁴⁵

Em área fundamental como a Educação, não se pode desprezar o fato de que a função de Professor envolve aspectos técnicos importantes e constitui profissão. Por que não se admite que arqui-

44 “Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei 12.014, de 2009) [...]

IV – profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação para atender o disposto no inciso V do *caput* do art. 36. (Incluído pela Medida Provisória 746, de 2016) [...]”.

45 Disponível em < <http://migre.me/vJbNq> > ou < http://www.sbfisica.org.br/v1/index.php?option=com_content&view=article&id=807:2016-10-06-17-40-09&catid=152:acontece-na-sbf&Itemid=270 >; acesso em 15 dez. 2016.

tetos, engenheiros, médicos, contadores, advogados, membros do Ministério Público e juízes atuem sem formação apropriada, apenas por “notório saber”?

A possibilidade definida pela medida provisória fere o sistema das licenciaturas. Considerando que serão os próprios sistemas de ensino a definir esses “profissionais” (art. 61, IV, alterado) e a dificuldade que haverá em aferir o “notório saber” e a “afinidade” de áreas de formação, a permissão normativa ensejará seleção de profissionais sem preparo adequado, com danos dificilmente reparáveis à formação discente, em franca agressão aos princípios constitucionais da finalidade e da eficiência (CR, art. 37, *caput*) e ao princípio de valorização dos profissionais da educação escolar, expressamente consignado no art. 206, V, da CR.⁴⁶

Supressão Inconstitucional do Ensino Noturno

O art. 206, I, da Constituição, explicitamente define a igualdade de condições para acesso e permanência na escola como um dos princípios do ensino. O art. 208, VI, é expresso em fixar como dever do estado com a educação o de garantir “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”.

Ao não prever oferta de ensino médio (EM) noturno e, pelo contrário, ao enfatizar a prioridade, como política pública de fomento, de escolas de tempo integral (art. 5º), a medida provisória desatende comandos constitucionais e agrava o desamparo de milhões de estudantes de todo o País. Isso para não mencionar o fato de que a medida provisória prevê “fomento” a escolas em tempo integral sem que se saiba de onde virão recursos para tanto, considerada a situação de extrema dificuldade dos estados da federação

46 “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 2006) [...]”.

(alguns deles em situação de calamidade financeira formalmente declarada) e a limitação de recursos federais nos próximos vinte anos, imposta pelo chamado Novo Regime Fiscal nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, nos termos da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016.⁴⁷

Esses milhões de estudantes dependem do ensino noturno para prosseguir nos estudos, porque precisam trabalhar para sobreviver ou ajudar as economias da família, porque precisam realizar atividades domésticas durante o dia, porque em sua cidade não há oferta compatível e acessível de ensino médio diurno, porque buscam comunidade discente de perfil (etário, econômico, psicológico etc.) semelhante ao seu⁴⁸ ou ainda por outros motivos.

Segundo levantamento do Instituto Ayrton Senna, de 2015, com dados do Censo Escolar de 2010 a 2013, do SAEB⁴⁹ de 2013 (Prova ANEB⁵⁰) e do Enem de 2009, dos 7.247.776 alunos matriculados no ensino médio (EM) regular estadual (em todo o Brasil, em 2013), 67% estudavam no período diurno e 33% no noturno. A proporção de alunos matriculados no período noturno dimi-

47 Manifesto da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (APEOESP) apoiado por diversas entidades, a propósito da medida provisória toca na contradição da proposta de fomento a escolas de tempo integral “se persistem problemas básicos como a falta de infraestrutura, projetos arquitetônicos anacrônicos (ainda centrados na lousa, giz e apagador), jornada de trabalho estafante e mal estruturada (pois é preciso que sejam dedicados no mínimo 33% da jornada para atividades extraclasse), falta de condições de trabalho, carreira e salários dignos aos profissionais da educação”. Disponível em < <http://migre.me/vKOKo> > ou < <http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/17192-entidades-da-educacao-aprovam-manifesto-contrareforma-do-ensino-medio.html> >; acesso em 18 dez. 2016.

48 *Vide* TOGNI, Ana Cecília e CARVALHO, Marie Jane Soares. A escola noturna de ensino médio no Brasil. *Revista iberoamericana de educación*. n. 44. Disponível em < <http://rieoei.org/rie44a04.htm> >; acesso em 16 dez. 2016.

49 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

50 Avaliação Nacional da Educação Básica.

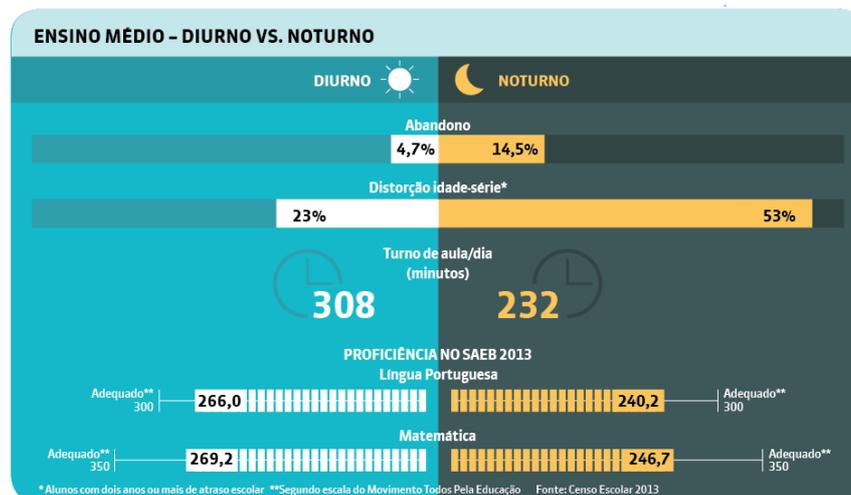
nuiu no período pesquisado (2010 a 2013), em média, 2 pontos percentuais ao ano. Mesmo assim, em termos absolutos, o número manteve-se muito relevante, de **2.370.349 alunos matriculados no EM noturno**.⁵¹

O ensino médio noturno, embora ainda apresente deficiências quando comparado ao diurno, é fundamental para grande quantidade de alunos que precisam trabalhar durante o dia ou que, por outra razão, somente podem estudar à noite. Uma das causas é a própria deficiência da rede pública para atender à demanda de vagas diurnas para o ensino médio. Se as deficiências do ensino noturno talvez recomendassem que, um dia, pudesse ser abolido, em situação ideal, realisticamente não é possível fazê-lo *ex abrupto*, de um golpe de medida provisória, como se repentinamente todas as injunções que levam jovens a nele se matricular estivessem solucionadas.

Ao contrário, o ensino noturno merece atenção especial, dados os fatores complexos que levam cidadãos brasileiros a ingressar nele. Por exemplo, “dados do questionário do aluno do Saeb 2013 tabulados pelo Instituto Unibanco indicam que o percentual de jovens do noturno que já abandonaram a escola pelo menos uma vez (16%) é três vezes maior do que no diurno (5%). [...] No Saeb 2013, de caráter amostral no Ensino Médio, os alunos do 3º ano do noturno apresentaram proficiência em Língua Portuguesa e Matemática inferior aos alunos do diurno. [...] Para se ter uma ideia da magnitude dessas disparidades, a média registrada pelos alunos do Ensino Médio noturno em português – 240 pontos – é inferior à obtida pelos estudantes do 9º ano do Ensino Fundamen-

51 INSTITUTO AYRTON SENNA. *Ensino médio noturno: uma análise da disparidade entre o aprendizado dos alunos e a qualidade de ensino no período da noite em comparação com o turno matutino*. São Paulo, 2015. p. 2. Disponível em < <http://migre.me/vHowV> > ou < <http://educacaoosec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/EM-noturno.pdf> >; acesso em 10 dez. 2016.

tal em 2013 (de 246 pontos).”⁵² O quadro a seguir espelha algumas dessas fragilidades:⁵³



Considerando os mais de 2,3 milhões de alunos matriculados no ensino médio noturno, cerca de 33% do total, e as necessidades desses brasileiros, o EM noturno precisa de mais investimento e melhor gestão,⁵⁴ em lugar de se imaginar que a medida provisória

52 Um em cada três alunos do ensino médio estuda à noite. Disponível em < <http://zip.net/bntyRl> > ou < <http://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/10> >; acesso em 18 dez. 2016.

53 *Idem*.

54 A análise do Instituto Unibanco citada nas notas anteriores aponta algumas das medidas possíveis: “Outros desafios são específicos do noturno e exigem a formulação de políticas focadas, dada a vulnerabilidade do público atendido nesse turno, visando à permanência e conclusão dos estudos. Frente ao significativo percentual de jovens que não trabalham e estudam no noturno, é fundamental que sejam direcionados esforços para que as redes sejam capazes de absorver no diurno parte desses jovens. Também é preciso regularizar as condições de oferta do turno da noite, no sentido de garantir a mesma infraestrutura presente no diurno: laboratórios, biblioteca, merenda, segurança.

Vale destacar ainda o desafio pedagógico, ainda maior no noturno, dado o elevado índice de defasagem idade-série dos estudantes e a dupla jornada (trabalho-estudos) enfrentada pela maioria dos alunos, além da alta rotatividade de professores. Nesse sentido, políticas de fixação de docentes nas escolas do noturno devem ser priorizadas, possibilitando a formação continuada das equipes, o estabelecimento de vínculos entre docentes e

atacada simplesmente possa eliminá-lo ou deixá-lo à deriva. Desse modo, ofende os citados art. 206, I, e art. 208, VI, da CR.

Conclusão do Tópico

No julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário 594.018/RJ, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu a educação como direito fundamental indisponível dos indivíduos e dever do estado, cuja omissão, por importar em descumprimento de encargos político-jurídicos incidentes sobre a administração pública em caráter mandatório, consubstancia afronta grave à Constituição da República.⁵⁵

Evidencia-se do precedente o reconhecimento da dimensão prestacional do direito à educação, que demanda atuação comissiva do estado para sua promoção. Obviamente, essa atuação não se restringe à oferta de serviços de educação. Nos arts. 205 e 206, a CR estabelece, de modo claro, os objetivos e princípios que integram o direito fundamental, o qual deve visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A Constituição de 1988 adota, explicitamente, concepção de educação como preparação para exercer cidadania e respeito à diversidade e ao convívio em sociedade plural, com múltiplas expressões religiosas, políticas, culturais e étnicas. No plano internacional, os objetivos de uma educação democrática estão expressos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, norma internacional em pleno vigor no Brasil, promulgada pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992) e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

estudantes e a construção de projetos políticos pedagógicos que deem conta da complexidade dessa etapa.”

55 STF. Segunda Turma. Agravo regimental no recurso extraordinário 594.018/RJ. Rel.: Min. EROS GRAU. 23/6/2009, un. *DJe* 148, 7 ago. 2009.

(Protocolo de São Salvador, promulgado pelo Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999).

O art. 13, item 1, do PIDESC estabelece que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, a capacitar todas as pessoas a participar de sociedade livre e a favorecer compreensão e tolerância entre as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos.⁵⁶

Em relação à cláusula de vedação do retrocesso social, anota BERNARDO GONÇALVES FERNANDES:

Certo é que, para boa parte da doutrina estrangeira e nacional, o princípio da proibição do retrocesso ou da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais deve ser entendido na atualidade como limite material implícito, de forma que os direitos fundamentais sociais já constitucionalmente assegurados e que alcançaram um grau de densidade normativa adequado não poderão ser suprimidos por emenda constitucional e nem mesmo por legislação infraconstitucional, a não ser que se tenha[m] prestações alternativas para os direitos em questão. Nesses termos, certo é que o princípio da proibição do retrocesso (em uma versão “ampla”) possui conteúdos negativo e positivo. O conteúdo negativo, que para a doutrina majoritária ainda prevalece sobre o conteúdo positivo (*vide* o clássico conceito de proibição do retrocesso usado pela maioria dos doutrinadores), refere-se à imposição ao legislador de, ao elaborar os atos normativos, respeitar a não supressão ou a não redução do grau de densidade normativa que os direitos

56 “Artigo 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”.

fundamentais sociais já tenham alcançado por meio da normatividade constitucional e infraconstitucional, salvo, como afirma CANOTILHO [...], se forem desenvolvidas prestações alternativas para de forma supletiva resguardarem direitos sociais já consolidados.⁵⁷

Portanto, do ponto de vista do direito fundamental à educação para a cidadania e o trabalho, do direito à igualdade e da vedação de retrocesso, a medida provisória é materialmente inconstitucional.

2.2.2. Princípios Constitucionais da Educação e Gestão Colaborativa dos Sistemas de Ensino

De forma compatível com a essencialidade da educação para qualquer sociedade contemporânea, a Constituição da República de 1988 cuidou de estabelecer princípios constitucionais a ela aplicáveis de forma específica: educação promovida em colaboração com a sociedade, preparo para a cidadania e para o trabalho (art. 205, *caput*); gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) e organização colaborativa dos sistemas de ensino (art. 211). Esses princípios exigem muita cautela do intérprete, na análise da presença dos requisitos para edição de medidas provisórias no campo da Educação. Exame cuidadoso do tema não se compraz com afirmações apriorísticas ou desvinculadas da análise concreta dos efeitos da medida atacada.

O ato impugnado trata, em único movimento normativo supostamente urgente, de temas de enorme relevo para a política de educação que compõem plexo abrangente de escolhas sensíveis não apenas para efetivação do direito fundamental à educação, mas para o próprio futuro do país.

57 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 481.

Temas como universalização do acesso à educação, mecanismos de permanência na escola, qualidade do ensino, dos currículos e do plano pedagógico e formação de professores compõem política de educação brasileira que deve ser definida a partir de consensos que, conquanto precários, são mais sólidos e efetivos quando frutos de amplo debate na esfera pública, no qual sociedade e estado são pares que definem a política educacional de forma democrática, amadurecida e transparente.

Não há nas informações prestadas pelo Presidente da República ou na exposição de motivos da MP 746/2016 referência alguma a processos de discussão e diálogo que hajam garantido participação social e transparência na construção de reforma tão ampla, relevante e profunda na política nacional de educação. Ante o fato de que o tema envolve milhares de instituições públicas e privadas, centenas de organizações da sociedade civil e milhões de profissionais, imaginar que o Poder Executivo possa, sozinho, apresentar solução pronta e definitiva é ilusão – verdadeira afronta à sociedade – incompatível com o regime democrático.⁵⁸ Essa condição contraria ainda mais os princípios constitucionais – notadamente os da educação promovida em colaboração com a sociedade, o de gestão democrática do ensino público e de organização colaborativa dos sistemas de ensino – quando se constata que tal reforma crucial foi enviada ao Congresso Nacional de forma abrupta, via medida provisória, cujos ritos abreviados obstam a imprescindível discussão.

O ensino médio público é etapa da educação básica que mais desafios apresenta em termos de qualidade e universalização, principalmente se se consideram os direitos daqueles que vivem do trabalho.⁵⁹ Trata-se, historicamente, de tema objeto de conflito no campo

58 Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Nota pública sobre a reforma do ensino médio por medida provisória. Citada na nota 26.

59 KUENZER, Acacia Zeneida. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? Referência na nota 24.

educacional.⁶⁰ O Brasil experimentou uma série de estratégias voltadas à qualidade e universalização do ensino médio, principalmente após a Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009,⁶¹ que alterou a redação do art. 208 da CR para impor ao estado o dever de garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Conforme a própria semântica do princípio contido no art. 206, VI, da CR, gestão democrática da educação é técnica de administração das políticas de educação, na qual participação social é essencial a legitimação das decisões.

Gestão compartilhada das políticas públicas é uma das grandes conquistas sociais do processo de redemocratização que culminou com a CR de 1988. Não apenas na educação, mas na construção e gestão de todas as políticas públicas, vigem os princípios de descentralização, transparência e participação social. CARLOS R.S. MILANI bem o comenta:

Desde o início dos anos 1990, no bojo desse processo de reforma da administração pública na América Latina e alhures, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em fóruns regionais e internacionais, dos processos de deliberação

60 MELO, Savana Diniz Gomes e DUARTE, Adriana. *Políticas para o ensino médio no Brasil: perspectivas para a universalização*. Disponível em < <http://migre.me/vHUhY> > ou < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v31n84/a05v31n84.pdf> >; acesso em 11 dez. 2016.

61 Sua ementa registra: “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, 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.”

democrática no âmbito local. Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.⁶²

No caso das políticas de educação, além do princípio da gestão democrática, a Constituição estabelece, embora de forma implícita, o princípio da participação social, ao definir que a educação será promovida e incentivada com colaboração da sociedade (art. 206).

Esses objetivos devem pautar as políticas de realização do direito constitucional à educação, para pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. A forma como tais objetivos constitucionais serão alcançados é definida nas políticas públicas.

Sobre a forma como a administração planeja a execução das políticas públicas, MARIA PAULA DALLARI BUCCI observa:

A expressão mais frequente das políticas públicas é o plano (embora com ele não se confunda), que pode ter caráter geral, como é o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou regional, ou ainda setorial, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, do Plano de Educação etc. Nesses ca-

62 MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 42(3): 551-79, maio/jun. 2008. p. 553.

sos, o instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política, suas metas temporais, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação. A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis.⁶³

Relativamente ao plano nacional de educação, o art. 214 da Constituição da República enuncia:

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:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Há definição normativa mandatória, portanto, quanto ao instrumento que organiza a atividade do estado de efetivação do direito fundamental à educação. Os planos municipais, estaduais e nacional de educação são frutos de organização colaborativa dos sistemas de ensino e do sistema nacional de educação.

63 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de informação legislativa*, Brasília, n. 133, jan./mar., p. 89-98, 1997. p. 95.

O atual Plano Nacional de Educação, para o período 2014-2024, veiculado pela Lei 13.055, de 25 de junho de 2014, foi elaborado com base na colaboração dos seguintes atores:

Atores governamentais:

- a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF);
- b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE [Conselho Nacional de Educação], FNCE [Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação], Uncme [União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação], FNE [Fórum Nacional de Educação].

Movimentos sociais:

- a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE [Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação], UNE [União Nacional dos Estudantes], Ubes [União Brasileira dos Estudantes Secundaristas], Andes [Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior], Fasubra [Federação de Sindicato de Trabalhadores Técnico-Administrativos das Instituições de Ensino Superior Públicas], Andifes [Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior], Crub [Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras], Proifes [Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior], Contee [Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino];
- b) Entidades científicas: Anped [Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação], Anpae [Associação Nacional de Política e Administração da Educação], Anfope [Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação], FCC [Fundação Carlos Chagas], SBPC [Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência], Cedes [Centro de Estudos Educação e Sociedade, da Universidade Estadual de Campinas], Fineduca [Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação];

c) Redes de movimentos: Mieib [Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil], Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes [Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais / Federação Nacional das Apaes], Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis [Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos], Todos pela Educação.

Sociedade civil (gestores)

a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed [Conselho Nacional de Secretários de Educação], Undime [União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação];

b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM [Confederação Nacional dos Municípios], Confaz [Conselho Nacional de Política Fazendária], Abrasf [Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais].

Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional

a) Segmento privado empresarial da educação: Anup [Associação Nacional das Universidades Particulares], Anaceu [Associação Nacional dos Centros Universitários], Abmes [Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior], Confenen [Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino], Fenep [Federação Nacional das Escolas Particulares], Sistema S, Grupo Positivo;

b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes [Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior].

Organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec [Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária], Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper [Instituto de Ensino e Pesquisa].⁶⁴

64 Os esclarecimentos entre colchetes são deste parecer, para permitir compreensão das diversas siglas. Brasil. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. *Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]*: Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125) p. 18-19. Disponível em

A participação ampla de instituições públicas e privadas e outras entidades na elaboração do vigente Plano Nacional de Educação (PNE) mostra a importância de permitir caráter democrático, transversal e representativo nesse campo crucial da vida do País. A edição unipessoal da MP 746/2016, com processo legislativo abreviado, impede esse componente essencial em proposições normativas nessa matéria.

Esse é um dos motivos pelos quais a medida provisória vem sendo amplamente criticada, exatamente por alijar de sua formulação numerosos atores sociais da área. CARLOS ARTEXES SIMÕES⁶⁵ aponta essa vasta oposição à norma por parte de entidades da área:

Na recente reforma do ensino médio, anunciada através da medida provisória 746/2016, proclama-se, inicialmente, sua validade na medida em que houve aprovação de um conjunto significativo de segmentos e sujeitos. Porém, ela encontra também um grande leque de reprovação e contestação. Algumas vezes com caráter de oposição ideológica (como também aqueles que a defendem) e corporativismo profissional, mas também com análises aprofundadas das mudanças promovidas pela reforma na realidade educacional brasileira. Um conjunto significativo de importantes instituições, educadores e estudantes estão questionando seus motivos, processos e possíveis resultados como: ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade, FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores das Faculdades de Educação, ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Ação Educativa, ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da educação, CONIF – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, CONDICAP – Conselho Nacional de Diretores dos Colégios de Aplicação, FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa

< <http://migre.me/vHnuz> > ou
< <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf> >; acesso em 10 dez. 2016.

65 *Vide* nota 17.

em Financiamento da Educação, CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e ANDES – Associação Nacional de Docentes da Educação Superior, ABRAPEC – Associação Brasileira de Pesquisa em Ciências, Sociedade Brasileira de Física, ALAB – Associação de Linguística Aplicada do Brasil, Divisão de Ensino da Sociedade Brasileira de Química, entre tantas outras.⁶⁶

O Plano Nacional de Educação conta com 20 metas, desdobradas em estratégias que perpassam toda a educação pública, desde a pré-escolar até a superior. O ensino médio, objeto da MP, é tratado na Meta 3⁶⁷ e conta com 14 estratégias. Conceitualmente, todo plano se estrutura mediante relações entre as metas e entre estas e os instrumentos para seu atingimento.

Alterações pontuais em um plano demandam visão global, que considere os impactos a serem suportados pelos demais elementos, todos entrelaçados. O plano dirige-se a uma realidade que o excede, e as interferências ali operadas também precisam ser convenientemente avaliadas.

Também a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) – que a MP 746/2016 pretende alterar –, conta com racionalidade inscrita na relação de dependência entre as várias etapas da educação e entre estas e elementos da realidade envolvente. Há, subjacente à LDBEN, noção de progressividade nos níveis de ensino, de modo que o anterior contenha os meios necessários que habilitem à passagem para o posterior. O mesmo dá-se em relação ao mundo circundante, seja no que respeita ao trabalho, seja quanto aos demais aspectos da vida discente.

66 SIMÕES, Carlos Artexes. *Vozes dissonantes na reforma do ensino médio*. Referênci na nota 18.

67 Meta 3: “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.” *Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]*. Referênci na nota 64, p. 53.

Sem pesquisas, sem debate nem amadurecimento, bons propósitos podem comprometer seriamente todo o arcabouço legislativo relativo à educação. Tudo isso é, obviamente, incompatível com a urgência das medidas provisórias. Esse requisito também influencia a tramitação do processo legislativo, que, pela própria concepção dessa espécie legislativa, deve ser expedita e encerrar-se em no máximo 120 dias (CR, art. 62, § 3º). Esse prazo é inibidor de debates sérios, consistentes e aprofundados como os que o tema exige, impede que se convoquem os atores relevantes para apresentar suas perspectivas, experiências e objetivos. Compromete-se inevitavelmente a própria tomada de decisão em assunto absolutamente fundamental para o futuro do país.⁶⁸

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Federal opina por procedência do pedido.

Brasília (DF), 19 de dezembro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/PC-Pat.PGR/WS/2.282/2016

68 Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Subsídios à manifestação na ADI 5.599/DF. Documento PGR-286903/2016.