



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

15inf14 (01/07/2014) - HMF

INFORMATIVO 15 / 2014 **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

No dia 26 de junho de 2014 foi publicada, sem vetos, a lei federal 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Antes de tratar do plano em si, transcrevemos certos trechos da segunda edição de nosso Manual de Direito sobre Instituições de Educação quanto ao assunto (tópico 3.5 e subtópicos):

“(...) Isto porque grande parte da solução está no capítulo de “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, de nossa Constituição, com nosso destaque: “art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e PLANEJAMENTO, sendo este DETERMINANTE para o SETOR PÚBLICO e INDICATIVO para o setor PRIVATIVO.”

O artigo 174 é importante porque exige que planejamentos sejam feitos por meio de leis saídas do Poder Legislativo, não por normas infralegais. Ademais, e mais importante, que o planejamento é obrigatório para as entidades estatais e meramente indicativo para o setor privado. Se é indicativo, pode ser acatado pelos particulares ou não.

(...)

Planos nacionais de educação são previstos desde, pelo menos, o texto original da Constituição de 1988: (...)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96) expressamente instituiu a Década da Educação e determinou à União federal que “até 1997 encaminhasse ao Congresso Nacional um Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes (...).”

(...)

Pela Emenda Constitucional 59 de 2009, o caput foi alterado e houve inclusão do inciso VI – “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (...) VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

O primeiro Plano Nacional de Educação foi a Lei 10.172/01 (houve planos nacionais nos anos 1960, mas não na forma de lei). Tal primeiro plano foi originário do Projeto 4.155 de 10/02/1998 e teve vigência até janeiro de 2011. Até hoje outro plano não foi aprovado. Os resultados do primeiro plano são considerados pela maioria dos especialistas como majoritariamente frustrantes. Por exemplo, praticamente não houve correspondentes normas municipais e estaduais.

Mais do que na redação original, a Emenda Constitucional 59/09, mencionada no tópico 3.5.2, deixou ainda mais claro que planos nacionais de educação existem para ações integradas dos poderes públicos, não comandos aos particulares. Estes últimos são livres, desde que atendam às normas gerais de educação nacional e requisitos mínimos de qualidade.

No entanto, uma questão é saber se um plano nacional de educação é ou não uma “norma geral de educação nacional”, um dos dois requisitos de funcionamento de instituições particulares de ensino conforme art. 209 da Constituição Federal. (...)

O parágrafo acima é muito importante porque, ao haver diferenciação de obrigatoriedade para setor público e mera indicação para setor privado, fica logicamente claro que planos nacionais de educação não unificam normas para todas as instituições de ensino. Portanto, não são normas gerais de educação.

(...)

De qualquer maneira, uma lei denominada “plano de educação” pode acabar contendo não apenas o “plano”, mas também regras sobre requisitos mínimos de qualidade em termos de educação. Aí sim a lei, em tal aspecto, será obrigatória às instituições particulares, de acordo com nosso tópico 4.2.”

O novo e extenso Plano Nacional de Educação (PNE) praticamente não traz normas explicitamente dirigidas às instituições particulares e sim, apenas, às públicas. Aqui estão os trechos que consideramos mais relevantes, com nossos destaques em negrito:

*“Art. 2. São diretrizes do PNE: (...) VI - **promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;***

(...)

Art. 5. A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

*periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: (...) IV - **Fórum Nacional de Educação.***

*Art. 6. A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de **conferências distrital**, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.*

Art. 8. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

*Art. 9. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a **gestão democrática da educação pública** nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.*

(...)

*Art. 11. O **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. (...) § 3. Os indicadores mencionados no § 1o serão estimados por etapa, **estabelecimento de ensino**, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.*

(...)

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

*1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, **progressivamente**, o atendimento por profissionais com formação superior;*

(...)

6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados nas



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

(...)

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

(...)

*7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, **parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica**, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;*

(...)

*7.35) **promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação;***

(...)

*8.4) expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das **entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical**, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;*

(...)

*11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional **vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos** de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;*

*11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em **instituições privadas de educação superior;***

*11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas **e privadas;***

(...)

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas,



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

*bolsistas de instituições **privadas** de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - **FIES**, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a **reduzir as desigualdades étnico-raciais** e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;*

(...)

*12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - **FIES**, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - **PROUNI**, de que trata a Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;*

(...)

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

(...)

*15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na **modalidade normal**, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;*

(...)

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

(...)



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

*Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, **no âmbito das escolas públicas**, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.*

(...)

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

*19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de **grêmios estudantis e associações de pais**, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;*

(...)

*20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o **Custo Aluno-Qualidade** inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;*

(...)

*20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando **padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;***

Quanto aos pontos negritados acima, comentamos:

Nosso Manual de Direito sobre Instituições de Educação trata dos negativos Fórum Nacional de Educação e Conferência Nacional de Educação – CONAE, leitura recomendada, tópico específico 3.5.2.1.

Já existe no DF a Lei Ordinária 4.751/2012, que “dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal.” A Lei Orgânica do Distrito Federal, no entanto, diz que “Art. 75. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos Deputados da Câmara Legislativa e receberão numeração distinta das leis ordinárias. *Parágrafo único. Para os fins deste artigo, constituirão leis*



SILVA, CASTRO e
MELLO FRANCO
sociedade de advogados

complementares, entre outras: (...) VI – a lei que dispõe sobre a organização do sistema de educação do Distrito Federal.”

O PNE nunca fala em “escola integral” e sim em “período integral”. De acordo com o que sempre orientamos, é o mais correto. Afinal, a rigor, as atividades realizadas no “período integral” não são “ensino” e, portanto, não se sujeitam às regras da Lei de Anuidades Escolares ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e sim normas mais flexíveis dos “cursos livres”.

O PNE e outros documentos públicos falam em metas de despenho. Estudos oficiais, como o Anuário Brasileiro da Educação Básica (edição 2014), iniciativa do movimento “Todos Pela Educação”, provam que o desempenho final dos alunos das escolas particulares do DF em Leitura é 42% superior ao dos alunos das públicas do DF. Em Matemática a vantagem é de 51%. Em Escrita o desempenho é 125% superior. Consequentemente, as escolas particulares do DF já estão acima das metas numéricas de aprendizado do PNE. Mais detalhes estão na página 44 da segunda edição do Manual de Direito sobre Instituições de Educação.

O PNE fala, em vários momentos, da oferta de serviços educacionais por entidades sindicais ou do “Sistema S”. A Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), da qual o Sinepe-DF é filiado, ajuizou processo 2010.01.1.076972-6 contra o Senai e o Senac para que parem de oferecer serviços a quem não é seu público-alvo (industrializados e comerciantes) ao argumento de desvio de finalidade e ofensa à livre concorrência. O processo ainda não foi julgado. Existem outras normas federais que privilegiam o “Sistema S” e entidades sindicais laborais no ramo de educação. Há anos denunciemos escolas públicas que cobram preços de seus alunos, o que é vedado pela Constituição Federal, a não ser por escolas federais anteriores a 1988.

O PNE várias vezes fala em “articulação” com normas de “cultura”. De acordo com tópico “3.6.3 - Novo art. 216-a da CF, que institui o Sistema Nacional de Cultura” do Manual de Direito sobre Instituições de Educação, existe um intervencionista e burocrático Plano Nacional de Cultura conforme lei 12.343/2010.

Para tudo que for preciso, estamos sempre à disposição.

Brasília, 01 de julho de 2014

Valério A. M. de Castro
OAB/DF 13.398

Henrique de Mello Franco
OAB/DF 23.016