



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00286903/2016
1.00.000.015620/2016-63

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, apresentar a Vossa Excelência um conjunto de argumentos para eventualmente servir de subsídio à manifestação a ser exarada nos autos da ADI 5.599.

I – DOS FATOS

A ADI acima identificada foi proposta pelo PSOL em face da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que tem por propósito implementar ampla reforma no ensino médio mediante a alteração de diversos dispositivos da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996¹ (LDB).

Entre as principais modificações, pode-se destacar: (i) ampliação progressiva da carga horária mínima – de 800 para 1.400 horas – para o ensino médio, com destinação de até 1.200 horas para cumprimento da Base

¹ “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”.

Nacional Comum Curricular; (ii) atribuição à “formação técnica e profissional”, que inclui experiência prática de trabalho no setor produtivo, de igual peso às demais áreas de conhecimento ou de atuação profissional de que trata o art. 36 da LDB (linguagens, matemática, ciências da natureza e ciências humanas); (iii) obrigatoriedade da língua inglesa nos currículos de ensino médio, e, com relação às facultativas, tratamento preferencial para o espanhol; (iv) possibilidade de as 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 Base Nacional Comum Curricular nos processos nacionais de avaliação.

As justificativas apresentadas pelo Presidente da República para a MP, conforme declara a respectiva exposição de motivos², seriam a insuficiência do atual currículo adotado no ensino médio para atender as “demandas do século XXI”; o número expressivo de jovens que não frequentam as escolas e, em relação àqueles que delas participam, o baixo desempenho educacional; os resultados negativos do ensino médio no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em relação ao ano de 2015, associado à necessidade do compromisso de alcançar o índice de 5,2 até 2021; e o risco da não consolidação de uma “população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico” nas próximas duas décadas.

Como será demonstrado ao longo da presente manifestação, a necessidade de reforma do ensino médio, que é real e vem sendo objeto de inúmeros debates nas últimas décadas por múltiplos setores da sociedade brasileira, inclusive no âmbito do Congresso Nacional em diversas proposições legislativas, não pode ser concretizada por meio de medida provisória.

II – DO CABIMENTO DA ADI

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm

O ato normativo questionado é federal, possui força de lei, dotado de generalidade e abstração, e a apontada ofensa à Constituição é de natureza direta.

A doutrina especializada e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada em torno do tema têm reconhecido, de forma excepcional, a viabilidade de controle judicial dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência, previstos no art. 62 da CR, para edição de medidas provisórias. Isso porque, apesar da fluidez e indeterminabilidade de tais conceitos, que estão submetidos à análise discricionária e inicial do Chefe do Poder Executivo, há casos em que o seu manejo ocorre nitidamente de forma anômala, com excesso ou abuso do poder de legislar, a reclamar a intervenção jurisdicional para censurar a permanência de norma que contenha tal vício. A propósito:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO. 1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência. (...)”. (RE 592377, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-055 DIVULG 19-03-2015 PUBLIC 20-03-2015)

“EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27. - Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial

dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente (...). (ADI 2332 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2001, DJ 02-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02146-02 PP-00366)

Vê-se, portanto, que o controle judicial quanto ao preenchimento dos pressupostos para elaboração de medidas provisórias deve ser feito caso a caso. É certo que em determinadas situações os requisitos da relevância e urgência são constatados de plano (zona de certeza positiva). Em outros casos, pode-se perceber certa margem de dúvida (zona cinzenta). Há hipóteses, porém, em que é bastante nítida a falta de tais pressupostos (zona de certeza negativa), sendo cabível, nesse caso, a atuação do Poder Judiciário. Essa a situação da MP 746/2016.

É importante lembrar, ainda, que o STF, em um primeiro momento, entendia que a superveniência da lei de conversão não era contaminada com os vícios formais – ausência de relevância ou urgência – existentes na medida provisória³. Contudo, a partir do julgamento da ADI/MC 3.090/DF, a compreensão da Suprema Corte foi alterada, no sentido de que “a 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”. No mesmo sentido:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER

³ A propósito: “EMENTA: Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP. **Medida Provisória. Superação, por sua conversão em lei, da contestação do preenchimento dos requisitos de urgência e relevância.** Sendo a contribuição expressamente autorizada pelo art. 239 da Constituição, a ela não se opõem as restrições constantes dos artigos 154, I e 195, § 4º, da mesma Carta. Não compromete a autonomia do orçamento da seguridade social (CF, art. 165, § 5º, III) a atribuição, à Secretaria da Receita Federal de administração e fiscalização da contribuição em causa. Inconstitucionalidade apenas do efeito retroativo imprimido à vigência da contribuição pela parte final do art. 18 da Lei nº 8.715-98”. (ADI 1417, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/1999, DJ 23-03-2001 PP-00085 EMENT VOL-02024-02 PP-00282)

EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. 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. (...)”. (ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)

“EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.096/2005. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI. AÇÕES AFIRMATIVAS DO ESTADO. CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. (...). 2. 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. (...)”. (ADI 3330, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 21-03-2013 PUBLIC 22-03-2013 RTJ VOL-00224-01 PP-00207)

Desse modo, ainda que o Congresso Nacional entenda, futuramente, pela conversão da MP 746/2016 em lei, os vícios formais aqui apontados não são passíveis de convalidação e, por essa razão, submetem-se ao controle de constitucionalidade pela via concentrada.

III – AUSÊNCIA DO PRESSUPOSTO CONSTITUCIONAL DA URGÊNCIA.

A ordem constitucional anterior (Emenda nº 1/69) autorizava o Presidente da República a editar atos normativos com força de lei, chamados de “decretos-lei”, quando presentes a “urgência” e o “interesse público relevante”, sempre restritos aos seguintes temas: “segurança nacional”, “finanças públicas” e “criação de cargos e fixação de vencimentos”. Diante da subjetividade desses conceitos, o uso dessa espécie normativa, que deveria ter caráter excepcional, passou a se tornar um meio comum de legiferação pelo

Chefe do Poder Executivo. Essa situação anômala deu ensejo a diversas críticas, visto que permitia a concentração de um excessivo e inadequado poder de legislar nas mãos do Presidente da República.

A Constituição de 1988 substituiu o “decreto-lei” pelas “medidas provisórias”, mantendo-se, em seu art. 62, unicamente a exigência dos pressupostos da relevância e urgência para sua deflagração. A prática, porém, revelou a persistência do problema acima narrado.

Com o intuito de limitar o exercício abusivo da edição das medidas provisórias, a Suprema Corte passou a admitir o controle judicial da questão: (i) na ADI nº 293-7/DF, de relatoria do Min. Celso de Mello, julgada em 6/6/1990, assentou-se a impossibilidade de reeditar, na mesma sessão legislativa, medida provisória que já tinha sido rejeitada pelo Congresso Nacional; e (ii) na ADI nº 2.348-9/DF, de relatoria do Min. Marco Aurélio, com julgamento em 7/12/2000, reconheceu-se a inconstitucionalidade formal de medida provisória que fora editada sem o predicado da urgência. Da mesma forma, o Congresso Nacional reagiu ao problema mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, e da Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, tendo esta última estabelecido importantes limitações materiais (§ 1º do art. 62 da CR). Vê-se, portanto, que a característica central das medidas provisórias é a sua **excepcionalidade**.

As razões para elaboração da Medida Provisória nº 746/2016 constam da respectiva exposição de motivos, *verbis*:

“(…)

2. A LDB, criada em 1996, incluiu o ensino médio como parte da educação básica. Ao longo destes 20 anos, uma série de medidas foram adotadas para esta etapa de ensino, no entanto, a sua função social, prevista no art. 35, não atingiu os resultados previstos. O referido artigo prevê que o ensino médio deverá consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, bem como formar indivíduos autônomos, capazes de intervir e transformar a realidade. Todavia, nota-se um

descompasso entre os objetivos propostos por esta etapa e o jovem que ela efetivamente forma.

3. As Diretrizes Curriculares do Ensino Médio, criadas em 1998 e alteradas em 2012, permitem a possibilidade de diversificar 20% do currículo, mas os Sistemas Estaduais de Ensino não conseguiram propor alternativa de diversificação, uma vez que a legislação vigente obriga o aluno a cursar treze disciplinas.

4. Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. Uma pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, com o apoio da Fundação Victor Civita – FVC, evidenciou que os jovens de baixa renda não veem sentido no que a escola ensina.

5. Apesar de tantas mudanças ocorridas ao longo dos anos, 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.

6. Em relação à matrícula, somente 58% dos jovens estão na escola com a idade certa (15 a 17 anos). Do total de matriculados, 85% frequentam a escola pública e, destes, por volta de 23,6% estudam no período noturno. A falta de escolaridade reflete diretamente nos resultados sociais e econômicos do país.

7. Os dados educacionais publicados recentemente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP evidenciaram resultados aquém do mínimo previsto, isto é, 41% dos jovens de 15 a 19 anos matriculados no ensino médio apresentaram péssimos resultados educacionais.

8. O Brasil utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB para avaliar a aprendizagem dos alunos. Esse índice leva em consideração o fluxo escolar (taxa de aprovação, evasão e abandono), a nota da Prova Brasil para ensino fundamental e a nota do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB para o ensino médio. Na criação do IDEB, o Brasil definiu alcançar o índice 5,2 em 2021 com metas progressivas a cada dois anos. Essa meta está relacionada ao resultado obtido pelos 20 países mais bem colocados no mundo, que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

9. Nos resultados do SAEB, o ensino médio apresentou resultados ínfimos. Em 1995, os alunos apresentavam uma proficiência média de 282 pontos em matemática e, hoje, revela-se o índice de 267 pontos, ou seja, houve uma queda de 5,3% no desempenho em matemática neste período. Os resultados tornam-se mais preocupantes, observado o desempenho em língua portuguesa: em 1995, era 290 pontos e, em 2015, regrediu para 267 – uma redução de 8%.

10. Neste período, o Brasil passou pela democratização da educação, com a universalização da oferta de matrícula na educação básica e, embora não tenha conseguido atender a todos os alunos do ensino médio, 58% dos jovens de 15 a 17 anos estão na escola. Contudo, a qualidade do ensino ofertado, além

de não acompanhar o direito ao acesso, decresceu, uma vez verificados os resultados de aprendizagem apresentados.

11. Essa realidade piora, sobretudo, ao se observar o percentual de alunos por nível de proficiência. No geral, mais de 75% dos alunos estão abaixo do esperado, e por volta de 25% encontram-se no nível zero, ou seja, mais de dois milhões de jovens não conseguem aplicar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas de português e matemática.

12. O IDEB 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Em 2011, 13,6% da população de jovens de 15 a 24 anos não estudavam e não trabalhavam. Hoje esse percentual está em torno de 20%. A parcela de jovens fora do mercado de trabalho e da escola deveria reduzir com a conclusão da vida escolar e a transição para o trabalho, no entanto, o reverso tem ocorrido.

17. A situação piora na medida em que somente 16,5% dos jovens ingressam no ensino superior e 8% cursam educação profissional, ou seja, aproximadamente 75% da juventude torna-se invisível para os sistemas educacionais brasileiros e não consegue sequer boa colocação no mercado de trabalho.

18. 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.

19. 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.

20. É de se destacar, outrossim, que o Brasil é o único País do mundo que tem apenas um modelo de ensino médio, com treze disciplinas obrigatórias. Em outros países, os jovens, a partir dos quinze anos de idade, podem optar por diferentes itinerários formativos no prosseguimento de seus estudos.

21. Neste sentido, a presente medida provisória propõe como principal determinação a flexibilização do ensino médio, por meio da oferta de diferentes itinerários formativos, inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica profissional dentro da carga horária do ensino regular.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. Estas, Excelentíssimo Senhor Presidente, são as razões que nos levam a submeter à apreciação de Vossa Excelência a presente proposta.”

Ressalte-se, primeiramente, que o tema veiculado no referido ato normativo é, sem dúvida, de grande relevância social, não havendo dissenso dessa PFDC quanto ao ponto.

Todavia, é fato público e notório que os problemas acima apontados não são inéditos no sistema educacional do Brasil; ao contrário, resultam da convergência de múltiplos fatores ao longo dos anos. Tanto assim o é que tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei com objeto idêntico ao da MP 746/2016. A título de exemplo, na Câmara dos Deputados: (i) PL nº 6.840/2013, que “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências”; (ii) PL nº 479/2015, que “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), para dispor sobre educação em tempo integral”; e (iii) PL 7.295/2006, que “amplia a carga horária mínima anual e a jornada escolar para o ensino fundamental e médio, que será de pelo menos 7 (sete) horas”.

Por outro lado, a Constituição de 1988, em seu artigo 214, contém um imperativo de que a educação se estruture como uma política pública, ao dispor:

“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.”

Segundo Maria Paula Dallari Bucci⁴, política pública é:

“O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial), visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

A autora ainda lembra que as políticas públicas não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das tramas. E sua expressão mais frequente é o plano⁵.

Pois bem, está em vigor o Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024, veiculado pela Lei 13.055, de 25 de junho de 2014. A sua elaboração contou com os seguintes atores⁶:

“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, FNCE, Uncme, FNE.

Movimentos sociais

- a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee;
- b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca;
- c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.

Sociedade civil (gestores)

- a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime;

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

⁵ *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, SF, v. nº 133, n. jan/março, p. 89-98, 1997.

⁶ <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>

b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf.

Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional

a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo;

b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes.

Organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper.”

Ele conta com 19 metas, todas elas desdobradas em inúmeras estratégias, que perpassam toda a educação pública, desde a pré-escolar até a superior. O ensino médio, objeto da MP ora em exame, vem tratado na Meta 3 e conta com 14 estratégias.

Ontologicamente, todo plano se estrutura mediante relações entre as metas em si e entre estas e os instrumentos para o seu atingimento. Maria Paula Dallari Bucci⁷ mais uma vez vem em socorro:

“As políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor”.

Significa dizer que alterações pontuais num plano demandam visão holística, que dê conta dos impactos a serem porventura suportados pelos seus demais elementos, todos entrelaçados entre si. É importante também ressaltar que o plano dirige-se a uma realidade que o excede, e as interferências ali operadas também precisam ser convenientemente avaliadas.

Também a LDB, que a MP pretende alterar em aspectos relativos ao ensino médio, conta com uma racionalidade inscrita na relação de dependência entre as várias etapas da educação, e entre estas e elementos da

⁷ *Id, ib*

realidade envolvente. Ou seja, há, subjacente à LDB, uma 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 se dá em relação ao mundo circundante, seja em relação ao trabalho, seja quanto aos demais aspectos da vida estudante.

Portanto, sem muita reflexão, debate e aprendizagem, bons propósitos podem comprometer seriamente o restante do arcabouço legislativo relativo à educação.

E tudo isso é obviamente incompatível com a urgência de uma medida provisória.

De mais a mais, esse requisito também vai influenciar a tramitação do processo legislativo, que, pela própria concepção da medida provisória, tem que ser expedita, devendo se encerrar no máximo em 120 dias (art. 62, § 3º). E esse é um tempo inibidor de um debate sério, que convoque os mais diversos atores para apresentarem suas perspectivas, suas convicções e seus temores. Compromete-se, assim, a própria tomada de decisão em assunto tão fundamental para a sociedade brasileira.

Pelo exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão apresenta à consideração de V. Ex. as razões acima assinaladas, a fim de subsidiar eventual manifestação pela declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016.

Brasília, 30 de setembro de 2016.

Deborah Duprat
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão