

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.755, de 2010

(Apeços os PLs nº 1.558, de 2007; nº 2.632, de 2007; nº 4.049, de 2008, nº 4.812, de 2009; nº 6.300, de 2009, nº 6.843, de 2010, nº 7.974, de 2010, nº 2.711, de 2011 , nº 3.137, de 2012 , nº 3.799, de 2012 e nº 4.067, de 2012)

Altera a redação dos arts. 4º, 6º, 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, dispondo sobre a educação infantil até os 5 (cinco) anos de idade e o ensino fundamental a partir dessa idade.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe - PL nº 6.755/2010, na origem PLS nº 414/2008, do Senador Flávio Arns -, altera vários dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, tratando da educação infantil, em creche e pré-escola, bem como do ensino fundamental.

De acordo com o art. 1º do PL, é garantido o atendimento gratuito em creches e pré-escolas para crianças na faixa etária de zero até cinco anos de idade, modificando-se, para tanto, a redação do inciso IV do art. 4º da LDB.

O Título III, da LDB, que trata do direito à educação e do dever de educar, também é alterado pelo art. 2º do projeto. Mais precisamente,

a mudança feita no art. 6º reduz para cinco anos a idade em que os menores devem ser matriculados por seus pais ou responsáveis no ensino fundamental.

Por sua vez, o art. 3º modifica o *caput* do art. 29 da LDB, reduzindo de seis para cinco anos a idade de frequência à educação infantil. Similarmente, no art. 4º do PL, a alteração faz com que o citado limite de seis anos, atualmente presente na LDB, seja reduzido para cinco anos de idade, no caso da pré-escola (art. 30, inciso II, da LDB).

Alteração nessa faixa etária também é objeto do art. 5º do projeto. Nesse artigo, o ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, inicia-se aos cinco anos, e não mais aos seis, como prevê a Lei nº 9.394, de 1996.

Já em seu art. 6º, o PL nº 6.755/2010 altera o parágrafo 3º do art. 58 da LDB para estabelecer que a educação especial tenha início na faixa etária de zero a cinco anos, e não mais de zero a seis anos de idade.

Por fim, nas disposições transitórias da LDB (art. 87, § 2º e inciso I), contendo dispositivos que se reportam ao recenseamento da população escolar em idade de frequentar o ensino fundamental, o projeto pretende alterar a faixa etária ali mencionada de seis para cinco anos, preservando os demais dispositivos. A modificação cria para o Poder Público a obrigação de matricular no ensino fundamental as crianças com cinco anos de idade.

O autor justifica que a proposição tem por objetivo ajustar o texto da LDB aos ditames do art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, no que tange à faixa etária para o atendimento na educação infantil.

A matéria tramita com projetos apensados, que detalhamos em seguida.

O Projeto de Lei nº 2.632/2007, do Deputado Professor Victorio Galli, acrescenta o §5º ao artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determinando que poderá ser matriculada, no primeiro ano do ensino fundamental, a criança com seis anos de idade incompletos que apresentar prontidão e desenvolvimento para cursá-lo.

De acordo com o autor, a medida pretende evitar que crianças preparadas para cursar um nível de ensino mais avançado sejam obrigadas a permanecer numa etapa que não lhes apresenta mais desafios, “levando-as a um fatal desinteresse pela escola e pelos estudos”.

Os Projetos de Lei nº 4.049, de 2008, do Deputado Osório Adriano, e nº 6.843, de 2010, do Deputado Sebastião Bala Rocha reduzem para 14 e 16 anos a idade mínima para prestação de cursos e exames supletivos no nível de conclusão do ensino fundamental e médio, respectivamente. O PL nº 4.049/2008 também altera o *caput* do art. 32 da LDB para diminuir de seis para cinco anos a idade de ingresso no ensino fundamental.

Outros Projetos de Lei apensados são os PLs nºs 4.812, de 2009, do Deputado Ricardo Barros; 6.300, de 2009, do Deputado Pedro Novais; 1.558, de 2007, do Deputado Ivan Valente; 7.974, de 2010, da Deputada Maria do Rosário; 3.137, de 2012, da Deputada Professora Dorinha; 3.799, de 2012, do Deputado Reguffe; 2.711, de 2011, do Senado Federal; e, o PL nº 4.067/2012, do deputado Romero Rodrigues.

O PL nº 1.558/2007 modifica o art. 30, criando inciso III com a expressão “instituições de educação infantil até cinco anos”. Também acrescenta § 5º ao art. 32 facultando aos sistemas de ensino atender crianças de 6 anos nas instituições de educação infantil. Em complemento a essa proposta, as outras providências visam permitir que professores de educação infantil assumam classes de 1º ano do ensino fundamental e garantir a essas matrículas mesmo coeficiente de remuneração que o das séries iniciais do Fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O PL nº 4.812/2009 permite a matrícula no ensino fundamental de crianças menores de seis anos que completarem tal idade no decorrer do ano letivo, se, mediante avaliação da instituição de ensino, for comprovado desenvolvimento e prontidão para cursá-lo. Do mesmo modo, o PL 6.300/2009 garante matrícula no ensino fundamental no ano em que a criança completa seis anos de idade.

O PL nº 7.974/2010 altera os artigos 4º, 6º, 30, 32, 58 e 87 da LDB. Inclui expressamente o período que antecede o início do ensino fundamental, aos seis anos de idade. Estabelece para os pais a obrigação de

matrícula da criança a completar a idade de quatro anos até 31 de março e promove outras alterações com o fito de ajustar a LDB à redação da EC nº 59/09.

O PL nº 2.711/2011 altera o § 3º do art. 58 e acrescenta incisos ao art. 59 da LDB, de forma a garantir a continuidade da aprendizagem para os alunos da educação especial e a interação com a família acerca do tipo de atendimento.

O PL nº 3.137/2012 altera o art. 30 da LDB, substituindo o termo “creches” por “centros de educação infantil”.

O PL nº 3.799/2012 altera o art. 32 e o art. 87, §3º, para dispor sobre a possibilidade de matricular a criança no ensino fundamental no ano em que completar seis anos de idade.

O PL nº 4.067/2012 também dispõe sobre a idade da criança para ingresso no primeiro ano do ensino fundamental, e com esse intuito, propõe alterar o art. 32 da LDB.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva, conforme o artigo 24, II, do Regimento Interno e volta à Comissão de Educação (CE) para análise de mérito, não tendo recebido emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Trata-se de proposição que tramita na Comissão de Educação desde 2010, quando foi inicialmente designado para a relatoria o Deputado Joaquim Beltrão. Além do projeto principal, há outros onze apensados, proposições originadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, contexto esse que dá a justa medida de como o tema ocupou (e ainda ocupa) o rol de preocupações legislativas das duas Casas.

Em 20 de maio de 2010, foi realizada audiência pública para discutir a matéria. Posteriormente, o Deputado Joaquim Beltrão apresentou extenso parecer, cuja versão original chegou a ser atualizada em função de novos apensamentos, analisando o conjunto de proposições de forma detalhada.

No início deste ano ocorreram dois fatos supervenientes. O relator Joaquim Beltrão renunciou ao mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2011-2015, para assumir o mandato de Prefeito do Município de Coruripe, Estado de Alagoas, em 1º de janeiro de 2013. Em seguida, houve a separação institucional entre as Comissões de Educação e Cultura. Em razão dessas mudanças, a Presidência da CE designou novo relator para analisar o citado conjunto de proposições, tarefa essa que nos cabe neste momento.

Em razão da longa tramitação e do bom trabalho realizado pelo relator anterior, que historiou as motivações que fundamentam a demanda, optamos por reproduzir parcialmente o parecer apresentado em 2012, conforme o que se segue:

“O advento das Leis nºs 11.114, de 16/05/2005, e 11.274, de 06/02/2006, antecipou a matrícula no ensino fundamental para crianças a partir dos seis anos de idade e ampliou para nove anos a duração dessa etapa da educação básica.

Essas normas exigiram mudanças nos sistemas de ensino, que têm até o ano de 2010 para implementar o ensino fundamental de nove anos. Desde então, surgiram muitas dúvidas a respeito de temas como adequação de projeto político-pedagógico, formação de professores, condições de infraestrutura e oferta de recursos didático-pedagógicos adequados à nova faixa etária que o ensino fundamental passou a abranger, bem como sobre a relação entre idade cronológica e desenvolvimento cognitivo para o ingresso nessa etapa.

Com a mudança da legislação, passaram a surgir demandas pela matrícula de alunos de seis anos incompletos no ensino fundamental. Grosso modo, essas demandas foram geradas a partir das seguintes motivações:

- i) questionamentos por parte de pais cujos filhos ingressaram mais cedo na educação infantil, obrigados a permanecer mais um ano nessa etapa por não possuírem a idade cronológica fixada para a matrícula no ensino fundamental.
- ii) matrícula de crianças de cinco anos no ensino fundamental por falta de acesso à pré-escola;
- iii) interpretações diferenciadas por parte dos conselhos estaduais e municipais no que diz

respeito ao corte etário a ser utilizado para o ingresso no ensino fundamental;

- iv) decisões judiciais tratando do tema, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 9346/1990, do Paraná, que faculta a matrícula escolar antecipada de crianças que venham a completar seis anos de idade até o final do ano letivo de matrícula; o STF julgou a ADI 682 improcedente, afirmando que o Estado exercia sua competência concorrente para legislar sobre educação.

Em 2005, ao antecipar a obrigatoriedade de matrícula na escola, tinha-se em mente a necessidade de garantir pelo menos um ano de pré-alfabetização às crianças brasileiras. Sobretudo para aquelas que frequentam a escola pública, pois, como se sabe, o ingresso de crianças oriundas de famílias com melhores níveis de renda há muito foi antecipado. À época, nossas preocupações se voltavam para a adequação da escola de ensino fundamental para receber essas crianças tão pequenas. Como sabemos todos, em 2012 ainda não foi dirimida a controvérsia acerca da idade de ingresso, havendo diferentes entendimentos nos sistemas de ensino.

Apenas a observação dessa realidade oferece parâmetros sobre a adequação ou não de matricularmos crianças de cinco anos no ensino fundamental. Claramente, elas devem frequentar a pré-escola, com toda a infraestrutura e a programação pedagógica adequada a sua fase de desenvolvimento.

Após sucessivas consultas e pareceres nesses últimos anos, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou a Resolução nº 1, de 14/01/2010, que define em seu art. 2º que “para o ingresso no primeiro ano do ensino fundamental, **a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março** do ano em que ocorrer a matrícula. Aquelas que completarem seis anos de idade após essa data deverão ser matriculadas na pré-escola. Essa mesma diretriz já constava da Res. nº 5, de 17/12/2009, que atualizou as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.

A preocupação do CNE, assim como de instituições ligadas à educação infantil, é com a escolarização precoce das crianças. Ou,

melhor dizendo, com a garantia plena do direito à educação infantil das crianças de 4 e 5 anos, como determina a legislação, que trata esta fase anterior ao ensino fundamental como “pré-escola”.

(...)

O consenso em relação a esse posicionamento também pode ser verificado na Carta de Florianópolis, de 28/04/2010, assinada por representantes da Undime, do CNE, do MEC e da Frente Nacional de Prefeitos. Antes disso, em 8 de dezembro de 2009, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação havia realizado reunião técnica, com mais de quarenta participantes de todo o Brasil, envolvendo dezenove Estados, para tratar da implantação do ensino fundamental de 9 anos, inclusive o corte etário de ingresso no primeiro ano.”

Em síntese, a questão fulcral das proposições analisadas concentra-se no corte etário para a matrícula no início do ensino fundamental. O tema merece a atenção desta Casa, pois tem suscitado dúvidas e diferentes interpretações nos sistemas de ensino, tendo inclusive sido objeto de demandas judiciais nos Estados do Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

Tanto as instituições presentes na audiência pública, realizada na Câmara dos Deputados em maio de 2010, quanto as entidades que subscreveram a Carta de Florianópolis instaram este parlamento a alterar a LDB com o objetivo de pôr fim ao imbróglio.

De nossa parte, concordamos que é necessário dirimir quaisquer dúvidas sobre o tema. Além disso, o claro ordenamento etário da educação básica deve assegurar a continuidade entre suas três etapas e a especificidade de cada uma delas, tanto no seu fazer pedagógico quanto nos conteúdos de aprendizagem.

Consideramos adequado o corte etário definido pelo Conselho Nacional de Educação: para o ingresso no primeiro ano do ensino fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. Exaustivo debate já foi feito e acreditamos haver relativo consenso sobre esse corte etário. Outrossim, a determinação legal se faz necessária porque a orientação emanada do CNE, por meio da resolução CEB/CNE nº1/210, tem sido contestada judicialmente.

Não há necessidade de antecipar o ingresso da criança no ensino fundamental. Como educadores devemos refletir sobre a ansiedade, a pressa com que a sociedade vive atualmente para antecipar as fases da vida, em especial das crianças. É indispensável que ela tenha a oportunidade de usufruir do momento único, insubstituível que é a infância. Por isso, há concepções pedagógicas próprias e metodologias de trabalho específicas na educação infantil. Por isso também não há que se falar em 'repetência' na educação infantil. A LDB é muito clara que a avaliação deve ocorrer "mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental".

Tampouco há justificativa para que o ingresso no ensino fundamental seja feito aos cinco anos de idade para garantir o direito à educação, visto que a Emenda Constitucional 59/209 estendeu a obrigatoriedade da educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

Boa parte dos demais temas tratados pelo PL nº 6.755/2010, do Senado Federal, e PL nº 7.974, de 2010, da Deputada Maria do Rosário, já foi equacionada com a sanção da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, sobretudo aqueles voltados para a atualização da LDB face às mudanças introduzidas pela EC 59/2009. Os artigos 4º, 5º, 6º, 29 e o inciso II do art. 30 já foram atualizados, assim optamos por apresentar um substitutivo que contemple a questão do corte etário para o ingresso no ensino fundamental, a ser tratado no art. 32 da LDB, e o §3º do art. 58, que não foi alterado pela Lei nº 12.796/2013. Os §§2º e 4º do art. 87, bem como o §3º, inciso I do mesmo artigo foram revogados.

Há, ainda, algumas considerações a serem feitas sobre os demais projetos. O PL apresentado pelo Deputado Ivan Valente faculta às instituições educacionais de educação infantil e/ou pré-escola o atendimento às crianças de seis anos de idade, no primeiro ano do ensino fundamental.

Vivemos um momento em que cabe fiscalizar a adequação dos sistemas de ensino à nova legislação educacional, e não retroagir na decisão do Congresso Nacional, em 2005, sobre a matrícula das crianças de seis anos em estabelecimentos de ensino fundamental. Vale ressaltar que a Lei do Fundeb (Fundo para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei nº 11.494/2007) já assegura o direito à educação infantil às crianças até o término do ano letivo em que completarem seis anos de idade (art.10, §4º).

No mais, professores que detêm a formação mínima para o exercício do magistério, nível médio-modalidade Normal, já podem atuar tanto na educação infantil como nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (art. 62 da LDB). Assim, a alteração proposta no PL nº 1.558/2007 é desnecessária.

Quanto à distribuição de recursos do Fundeb, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, nos termos do art. 13, II, da Lei nº 11.494/2007. A mudança proposta é, portanto, inadequada sob a ótica da regulamentação do Fundeb.

Inspirados na proposta do Deputado Ivan Valente (PL nº 1.558, de 2007) bem como no PL nº 3.137, de 2012, da Deputada Professora Dorinha, optamos por introduzir dispositivo na LDB para incentivar a oferta de creches e pré-escolas em ambientes institucionais integrados, voltados para toda a educação infantil, isto é, para crianças de zero a cinco anos de idade. Não seria adequado eliminar a expressão “creches” e substituí-la por centros de educação infantil, como pleiteava a proposição da Deputada Professora Dorinha, uma vez que a expressão *creche* está inserida na Constituição Federal.

No que tange à redução da idade para a realização de exames supletivos no nível do ensino fundamental e médio para 14 e 16 anos, respectivamente, tratada nos Projetos de Lei nº 4.049/2008 e 6.843/2010 manifestamo-nos contrariamente. Até 1996, havia o entendimento de que o denominado “supletivo” deveria ocorrer para os jovens a partir de 18 anos completos no ensino fundamental e 21 anos no ensino médio. Em 1996, a LDB reduziu esses limites mínimos para 15 e 18 anos, provocando o que vários especialistas chamam de juvenilização da demanda por educação de jovens e adultos no Brasil.

Com o advento da EC nº 59/2009, que ampliou a educação obrigatória gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, não me parece coerente reduzir a idade mínima para a realização de exames supletivos. Em Parecer de nº 23, 08/10/2008, a Câmara de Educação Básica do CNE advoga a idade mínima de 18 anos tanto para matrícula e assistência de cursos de educação de jovens e adultos, quanto para realização de exames de conclusão.

Do PL nº 2.711, de 2011, da lavra do Senado Federal, aproveitamos parcialmente a contribuição referente ao art. 58 da LDB. As alterações propostas ao art. 59, a nosso ver, fogem ao escopo principal da matéria que estamos analisando e, por sua relevância, merecem ser debatidas de forma plural e com foco mais específico.

Finalmente, cumpre-nos registrar a Emenda de nº 1, apresentada pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, ao Substitutivo apresentado anteriormente pelo Deputado Joaquim Beltrão. Embora não subsista como proposição, registramos que a ideia de inserir a figura dos centros ou instituições de educação infantil na LDB, orientando-se por olhar a infância de forma integrada, para o conjunto das crianças de zero a cinco anos, está contemplada parcialmente no texto que apresentamos.

Isto posto, o voto é pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 6.755/2010, 1.558/2007, 7.974/2010, 2.711/2011 e 3.137/2012, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 2.632/2007; 4.049/2008; 4.812/2009; 6.300/2009; 6.843/2010; 3.799/2012 e 4.067/2012.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO
Relato

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.755, de 2010

Altera a redação dos arts.30, 32 e §3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre o corte etário para o ingresso no ensino fundamental, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 30 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 30.....
.....

Parágrafo único. A oferta de educação infantil dar-se-á, preferencialmente, em instituições de educação infantil, que atendam crianças de até 5 (cinco) anos de idade.”
(AC)

Art. 2º O *caput* do art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano de matrícula, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

.....” (NR)

Art. 3º O parágrafo 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 58.....

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na educação infantil.” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO
Relator