

NOTA DE ESCLARECIMENTO SOBRE A PEC 277/2008

A Proposta de Emenda Constitucional nº 277-A, de 2008, trata da excepcionalização progressiva dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (18% da arrecadação de impostos) do percentual previamente separado pela DRU – Desvinculação dos Recursos da União.

A ela foram apensadas outras cinco Propostas, que tratam do mesmo assunto e/ou do aumento do percentual de vinculação dos impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino. O Parecer do Relator da Comissão Especial, Dep. Rogério Marinho, é favorável à redução gradual do percentual de incidência da DRU sobre os recursos da educação, e acrescenta à Proposta original a extensão da obrigatoriedade da frequência à escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade e aos adolescentes até dezessete. O dispositivo da ampliação da obrigatoriedade não consta da PEC 277/2008 (aprovada pelo Senado Federal) nem das PEC apensadas. Segundo o Parecer (pág. 9), “em entendimento com a Mesa da Comissão, o Ministério da Educação em conjunto com o Parlamento propõe a aprovação da ampliação...”.

As implicações educacionais e financeiras dessa matéria sobre a educação básica pública fazem-na merecedora da maior atenção. Nesta Nota, consideramos pertinente comentar separadamente a questão da DRU e a extensão da obrigatoriedade escolar.

A problemática da DRU, desde sua origem, ainda como Fundo Social de Emergência e, posteriormente, como Fundo de Estabilização Fiscal, é bem conhecida e tem sido objeto de acalorados debates políticos e técnicos, em diferentes espaços de expressão e participação social. O volume de recursos que deixam de ser repassados à educação, apesar do mecanismo de “retorno” eventualmente adotado, é assombroso. Estimativas indicam que em dez anos a educação teria perdido algo em torno de R\$ 80 bilhões (dado citado no Parecer). O meio educacional tem sido enfático em argumentar e demandar a mudança na regra da DRU, isentando a educação dessa prévia desvinculação. No meio político, a tônica é a mesma, não havendo consenso apenas quanto ao percentual de isenção e sua progressividade.

Por isso, quanto mais cedo o Congresso aprovar o disposto na PEC 277 referente à DRU, mais cedo a educação nacional voltará a receber os recursos que o art. 212 lhe assegura como mínimo para manutenção e desenvolvimento do ensino e melhor condição terá de cumprir com o dever constitucional de garantir o direito de todos à educação.

A extensão da obrigatoriedade da frequência à escola: Se aprovada, a Emenda Constitucional estenderá a duração da escolaridade compulsória de nove para treze anos, iniciando aos quatro e terminando aos dezessete anos de idade.

A obrigatoriedade ao ensino médio vem sendo posta desde 1988, pela Constituição Federal e, embora ainda contenha polêmicas, evolui para o consenso, condicionado à solução dos graves problemas da qualidade da escola de nível médio.

A matrícula e frequência compulsória à pré-escola envolve questões conceituais e pedagógicas que merecem ser analisadas.

Pergunta-se por que obrigar os pais a colocar seus filhos de quatro e cinco anos numa pré-escola. Sem serem obrigados, eles estão demandando educação infantil para seus filhos

ou por necessidade ou por conhecerem o valor dessa educação para o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. Os sistemas de ensino é que não estão dando conta de atender a toda a demanda. São conhecidos os problemas de falta de vagas na pré-escola e, mais ainda, na creche. Seria necessário, então, que o Estado se voltasse aos pais para impor-lhes essa obrigação, quando quem está falhando é esse mesmo Estado no seu dever de garantir o direito à educação infantil?

A emenda proposta ao inciso I do art. 208 da CF sugere que quem está falhando são os pais em não inscrever seus filhos na pré-escola. Não há dúvida de que, havendo oferta acessível e de qualidade, as famílias acorrerão em ainda maior número, à educação infantil. A questão, portanto, não está na demanda, mas na oferta. São freqüentes os Termos de Ajuste propostos pelo Ministério Público aos dirigentes municipais de educação a fim de garantir o atendimento em creches e pré-escolas das crianças que aguardam na fila de espera, por uma vaga. A medida preconizada pela PEC 277-A para garantir educação infantil aos quatro e cinco anos de idade parece recair equivocadamente sobre as crianças e os pais, quando deveria incidir sobre o Estado, a fim de garantir o cumprimento do seu dever de atender a toda a demanda.

Concede-se ao argumento da PEC a força de trazer para a pré-escola as crianças de 4 e 5 anos das famílias de renda mais baixa e dos lugares mais afastados das atuais pré-escolas. O Estado ver-se-ia na obrigação de disseminar estabelecimentos de educação infantil nas áreas em que essas famílias residem e, assim, haveria um progresso na democratização do acesso e da aprendizagem naqueles anos cruciais do desenvolvimento infantil. No entanto, mais uma vez, a questão não está nos pais que seriam relapsos ou desinteressados nessa educação, mas no tradicional comportamento dos sistemas de ensino de deixar as populações mais pobres e afastadas mal servidas de escolas de qualidade. A medida justa, portanto, não seria atribuir nova obrigação aos pais, mas insistir no dever do Estado em assegurar oferta democrática de educação infantil de tal sorte que as famílias hoje excluídas possam tomar parte nos benefícios da educação infantil. E isso pode ser obtido explicitando, na PEC, que a educação infantil é direito público subjetivo, não precisando recorrer ao princípio da obrigatoriedade.

A PEC 277-A retorna à situação criada pela PEC 233, que isolou a creche da pré-escola, cindindo a educação infantil. O movimento social *Fundeb pra Valer*, respaldado pela sociedade e com ampla aceitação política no Congresso Nacional, argumentou sobre o direito à educação infantil desde o nascimento, a importância social e educacional da creche, a necessidade de ela contar com os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB. A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, incluiu a creche no fundo de recursos da educação básica. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação ganhou, no ano passado, o Prêmio Darcy Ribeiro pela ação desenvolvida na coordenação do Movimento *Fundeb pra Valer*.

Agora, corre-se o risco de cindir novamente a educação infantil em duas partes – a pré-escola, obrigatória, que passa a um nível de prioridade, ressaltando sua importância educacional; a creche, não obrigatória, que perde importância educacionalmente. Essa dicotomia conduzirá os sistemas de ensino a alocar recursos para a pré-escola e deixar a creche em plano secundário, marginal. Essa divisão não coincide com o moderno entendimento da educação infantil como direito da criança do nascimento até seu ingresso no ensino fundamental, nem com a relevância dos três primeiros anos de vida na formação das estruturas básicas que sustentam a aprendizagem ao longo da vida. As pesquisas mais recentes da neurociência e o conhecimento mais especializado da psicologia são unânimes em destacar a prioridade da atenção (interações e estimulação adequadas) nos três primeiros anos de vida.

Sob o ponto de vista jurídico, o instituto da obrigatoriedade visa à garantia de um direito inalienável, irrecusável, de um bem necessário ao qual a pessoa possa não interessar-se ou querer. Assim, o ensino fundamental passou a ser obrigatório para garantir que todas as crianças adquirissem o conhecimento mínimo necessário na sociedade nesse tempo (e que hoje já não basta, daí sua extensão ao ensino médio). Em relação à pré-escola, há evidências, geradas em pesquisas, sobre os efeitos positivos da frequência a esse estabelecimento de ensino. Mas não há estudos que indiquem eventuais vantagens de torná-la compulsória. Além do mais, a demanda pela educação infantil sempre tem antecedido a oferta, e esta geralmente vem como resposta à procura manifestada pelos pais.

A conjunção dos argumentos para reduzir o percentual da desvinculação de receitas da União incidente sobre o que trata o art. 212 da Constituição Federal com a ampliação da faixa de obrigatoriedade escolar pode induzir a uma interpretação equivocada de que os recursos são necessários para atender a demanda obrigatória. Desnecessário repetir, o que justifica a necessidade de recursos para a educação é o dever do Estado, e não a obrigação das crianças, adolescentes ou jovens de frequentar determinados períodos da educação básica. Essa extensão é trazida, no Parecer, como argumento da necessidade de mais recursos para a educação pública: a responsabilidade da União com a educação ficou maior. Não fosse o desejo de associar o argumento de mais recursos para a educação com a faixa de obrigatoriedade escolar, por que trazer à PEC da DRU esse tema?

Finalmente, a emenda substitui a expressão “*ensino fundamental*” por “*educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos*”, no inciso I do art. 208. A educação infantil, o ensino médio e a educação especial continuam citados nos incisos seguintes.

Mais do que terminológica, é uma mudança conceitual. Até há duas ou três décadas, o conteúdo ministrado no ensino fundamental podia ser considerado ser a base e fundamento do conhecimento e das condições de continuar aprendendo nas etapas seguintes da vida. Leitura, escrita, rudimentos de aritmética e ciência eram concebidos como os fundamentos de toda aprendizagem. Daí a expressão “*ensino fundamental*”. As ciências que estudaram a formação da inteligência, a construção do conhecimento e o processo de aprendizagem, nos últimos cinquenta anos, descobriram que as construções cognitivas e as experiências sociais e afetivas dos primeiros seis anos de vida – e ainda intensamente, dos primeiros três – são os fundamentos que sustentam o edifício do saber e do conhecimento. O conteúdo do hoje ainda chamado ensino fundamental já não é fundamento, mas a sequência, bem ou mal sustentada e estruturada, das aprendizagens anteriores. Essas, então, é que deveriam ser chamadas de fundamentais. A emenda, portanto, acerta em cheio e atualiza a terminologia cientificamente defasada.

Duas conseqüências derivam dessa mudança: (a) o que atualmente se entende por ensino fundamental passará a ser entendido como educação básica obrigatória e (b) o princípio do direito público subjetivo, associado à obrigatoriedade, se estende à faixa etária dos quatro aos dezessete anos.

A lógica desses duas conseqüências é a seguinte:

(a) Não havendo mais menção ao ensino fundamental no inciso I do art. 208, o teor dos §§ 1º, 2º e 3º desse artigo se aplica à educação básica obrigatória, que o substitui.

(b) A declaração de que o ensino fundamental é direito público subjetivo, e, portanto, exigível, deriva do princípio da obrigatoriedade. Sendo obrigatório para o aluno, ele tem que ser exigível perante as autoridades educacionais responsáveis. Ora, sendo obrigatória a frequência escolar dos quatro aos dezessete anos, é lógico que a exibibilidade se estenda a essa faixa etária. Portanto, toda ela fica coberta com o princípio do direito público subjetivo.

É concedido pela emenda um extenso prazo de sete anos (até 2016) para os sistemas de ensino responderem por essa exigibilidade, período em que podem se preparar para atender a toda a população da citada faixa de idade. Mas o direito não está só do lado dos sistemas de ensino, e sim também do lado dos alunos. Eles podem passar a exigir as vagas na etapa de ensino correspondentes à sua idade, a partir da promulgação da emenda. O Ministério Público, ao qual compete zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes (art. 201, VIII do ECA) e promover ação civil pública para proteção desses direitos (art. 201,V), será seu aliado. E aí é que começa a pressão sobre o Estado para alocar os recursos necessários para atender a esse direito com a face da obrigatoriedade.

Finalmente, sob o ponto de vista da exigibilidade, trata-se de um ganho social importante, embora toda a educação básica mereça esse entendimento de direito público subjetivo, independentemente da obrigatoriedade.

Vital Didonet