

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96A, de 2003, da Câmara dos Deputados, que *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 (DRU) 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 da Constituição Federal, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de 4 (quatro) a 17 (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, ao § 3º do art. 212 e ao “caput” do art. 214, acrescentando-lhe inciso VI.*

RELATORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96-A, de 2003, da Câmara dos Deputados, originária da PEC nº 96, de 2003, cuja primeira subscritora é a Senadora Ideli Salvatti.

Pelo art. 1º da proposição original, o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) seria acrescido de um 3º, prevendo a redução gradativa da Desvinculação de Receitas da União (DRU), para efeito do cálculo dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de que trata o artigo 212 da Constituição Federal.

O art. 2º da PEC em alusão previa a vigência da emenda à data de sua publicação.

Com o envio à Câmara dos Deputados, onde foi autuada como PEC nº 277, de 2008, a proposição tramitou em conjunto com as PECs protocoladas naquela Casa Legislativa sob os números 416, de 2001; 538 e 577, de 2006; 47, de 2007; e 267, de 2008. Por força das discussões ali havidas, inclusive quanto às emendas oferecidas ao conjunto de PECs que tramitavam em conjunto, a redação final da PEC nº 96, de 2003, com as contribuições e acréscimos da Câmara dos Deputados, ficou vazada em sete artigos, a seguir descritos.

Pelo art. 1º, nova redação foi dada aos incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, de modo a assegurar, respectivamente, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, mantida a garantia de oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Já a alteração objeto do art. 2º da PEC tem por objetivo a inclusão da União e do Distrito Federal no dispositivo específico, no caso o § 4º do art. 211, que trata das formas de colaboração a serem definidas e implantadas pelos entes federativos com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

A propósito, de modo a corroborar o esforço de universalização em comento, com garantia de padrão de qualidade e equidade, a mudança intentada no art. 3º da PEC, relativamente ao § 3º do art. 212 da Constituição Federal, preconiza a aplicação prioritária dos recursos da educação no atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

Por sua vez, o art. 4º tem como alvo o art. 214 da Constituição Federal, que dispõe acerca do plano nacional de educação (PNE) e de suas mais prementes finalidades. Além de prever duração decenal, em lugar da plurianual prevista pelo constituinte originário, no caput mencionado art. 214, a medida prescreve a necessidade de se definir, na lei do PNE, meta de

aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Em seu art. 5º, a PEC nº 96-A corresponde propriamente à supressão escalonada da DRU, que seria o objeto primário da PEC nº 96, de 2003, em sua versão aprovada nesta Casa Legislativa. Cabe ressaltar, entretanto, que a Câmara dos Deputados optou por definir, previamente, os percentuais anuais de redução da incidência da DRU sobre os recursos destinados à educação (7,5%, em 2009 e 15%, em 2010), os quais, em 2011, não sofreriam mais tal redução. O mesmo dispositivo corrige a remissão da mudança ao novo texto constitucional, deixando patente que a alteração terá lugar no art. 76 do ADCT, que será acrescido de um § 3º.

Por fim, no art. 6º, prevê-se que a mudança concernente à escolarização obrigatória será implantada progressivamente, de modo a ser concluída até o ano de 2016, nos termos do PNE, com apoio técnico e financeiro da União.

A cláusula de vigência inscrita no art. 7º prevê que a Emenda entrará em vigor na data da sua publicação.

Na análise a que a Câmara dos Deputados procedeu em face das PECs que redundaram na proposição em exame, observa-se uma ênfase reiterada na necessidade de recomposição da capacidade de investimento da União em educação, o que demanda e justifica, de maneira inadiável, a supressão do mecanismo da DRU em relação à área, que é vital para a inserção do País em um novo patamar de desenvolvimento. De maneira a complementar a mudança alvitrada e potencializar-lhe os resultados, os ilustres Deputados vislumbraram algumas alterações necessárias na Carta Magna, de modo a assegurar a efetiva e transparente aplicação dos recursos alocados à educação básica.

Importar salientar, finalmente, que, para chegar ao formato em análise, a matéria foi objeto de discussão em audiência pública especialmente convocada para instruí-la, no âmbito da competente Comissão Especial da Câmara instituída para apreciar a PEC nº 277, de 2008. Dentre as autoridades ouvidas, destacam-se o Ministro de Estado da Educação, Sr. Fernando

Haddad, além de representantes da UNESCO, UNICEF, UNDIME, CONSED, CNE, CNTE e ANDIFES.

II – ANÁLISE

A PEC nº 96-A, de 2003, na formulação original que foi enviada pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados, preconizava que o percentual de desvinculação de 20% incidente sobre a MDE fosse reduzido gradualmente. A proposta assegurava redução em proporção da ordem de 5% a cada exercício, de modo que a incidência do mecanismo sobre os recursos federais vinculados à MDE fosse totalmente afastada ao final de 2010.

Conquanto tais percentuais tenham sido alterados de modo a partilhar a proporcionalidade entre os exercícios que antecederiam o de 2011, é certo que este foi definido como o marco a partir do qual a DRU deixaria de impactar negativamente os recursos vinculados à educação.

No que tange aos demais dispositivos inseridos pela Câmara (objeto dos arts. 1º a 4º da PEC 96-A, de 2003) na proposição, aparentemente desproporcionais e superiores à matéria submetida à revisão daquela Casa Legislativa, é de se ponderar que estão a ela estreitamente relacionados, devendo ser mesmo indispensáveis para que a emenda surta os efeitos inicialmente concebidos, notadamente o de aumentar a destinação de recursos vinculados à educação básica, mas com a garantia de que serão bem aplicados.

Constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa

Conforme já atestado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, em competente exame de admissibilidade das matérias que lhe deram azo, a PEC nº 96-A, de 2003, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60 da Constituição Federal (CF). De fato, além de subscrita por número suficiente de parlamentares, a PEC em nada contraria o disposto no § 4º do dispositivo constitucional em relevo, não tendendo, pois, em outras palavras, a abolir qualquer das chamadas cláusulas pétreas.

No mais, a proposição também atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das normas jurídicas.

No conjunto, as mudanças propostas guardam estreita conexão, não subsistindo razão para se falar de matéria estranha ao objeto da PEC, que ganhou sensível aprimoramento, e maior potencial de eficácia, com as modificações oferecidas pela douta Câmara dos Deputados.

Mérito

A desvinculação de 20% dos recursos federais destinados pela Constituição à MDE tem permitido que o Governo Federal os utilize livremente. Na prática esse suposto mecanismo de flexibilização e atendimento de prioridades tem viabilizado a canalização de recursos da párea educacional para a produção de superávit primário e outras despesas, com flagrante prejuízo ao desenvolvimento da educação nacional, em boa medida dependente de recursos da União. Com isso, e a concentração dos encargos da educação no âmbito de estados e municípios, não é de se estranhar a dificuldade do País para superar o atraso educacional em que se encontra, com déficits nos aspectos quantitativos e qualitativos.

A par disso, embora a extinção da DRU em relação à educação não implique necessariamente o aporte imediato de recursos vultosos à área, ela tem o importante papel de assegurar que o mínimo constitucional seja restabelecido. Com isso, abre-se a perspectiva de que novos recursos possam sejam paulatinamente reivindicados e conquistados para o enfrentamento dos desafios de desenvolvimento social do País, que não acontecerá enquanto a educação básica ficar relegada a plano secundário, como privilégio de uns poucos.

Com efeito, no que tange à percepção como mecanismo de contenção e restrição às oportunidades educacionais que competem ao Estado brasileiro, o afastamento da DRU encerra um entendimento consensual que, por isso mesmo, não pode ser indefinidamente protelado. Entretanto, como já afirmamos anteriormente, sozinha, essa mudança poderá ter seus resultados mitigados ou até mesmo nulos em razão de velhos vícios e mazelas da

legislação orçamentária. Na verdade, os aprimoramentos oferecidos pela Câmara à matéria são, além de oportunos, cruciais, para o bom emprego dos recursos que serão restituídos à educação.

Particularmente, o intento de aumento da escolaridade obrigatória, já havia sido aventado em outras PECs em tramitação ou aprovadas no Senado Federal. Notadamente, destacamos a PEC nº 40, de 2000, que tem como primeira signatária a Senadora Heloísa Helena e que torna obrigatório o atendimento à demanda por vagas na educação infantil. Outra iniciativa relevante e também no sentido de ampliação do ensino obrigatório é a PEC nº 74, de 2005, encabeçada pelo Senador Cristovam Buarque, que entre outras medidas, estende a obrigatoriedade de oferta gratuita e de frequência ao ensino médio, com jornada integral para o ensino fundamental.

A ampliação do atendimento dos programas suplementares de apoio à qualificação do ensino, como os de material didático-escolar, transporte e alimentação escolar, já se encontra em prática e consolidada, não constituindo nenhuma novidade no que respeita ao aspecto orçamentário e legal.

A modificação concernente à inclusão da União no regime de colaboração, nos termos da proposta de nova redação para o § 4 do art. 211 da CF, constitui, igualmente, uma importante medida destinada a reforçar a equalização da capacidade mobilizadora de recursos dos entes federados subnacionais, entre os quais o Distrito Federal se inclui. A União, conquanto reconhecida como o organismo por excelência de redução de desigualdades entre tais entes, vem historicamente se abstendo de cumprir seu papel de assistir financeiramente àqueles menos aquinhoados com a arrecadação de tributos.

Finalmente, no que tange às disposições constitucionais acerca do PNE, ínsitas no art. 214 da Carta Magna, a previsão de que seja decenal, além de refletir a prática nacional, pode oferecer a esse instrumento o caráter estratégico, sem qualquer prejuízo à sua flexibilização, de modo a que seja permeado por uma visão de futuro capaz de superar visões particularizadas de governantes, constituindo-se como um plano de Estado e de sociedade. Daí, soa igualmente factível que disponha, como reflexão feita pelo conjunto da

sociedade, acerca da efetiva prioridade que esta confere à educação e, por conseguinte ao seu futuro, ao definir a parte de sua riqueza, representada pelo Produto Interno Produto (PIB), que deverá ser consagrada à realização do mister de oferecer uma educação de qualidade ao conjunto de cidadãos, de maneira indistinta, a qual será, de todo modo, submetida ao crivo do Poder Executivo.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição 96-A, de 2003.

Sala da Comissão, 14 de outubro de 2009

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senadora LÚCIA VÂNIA, Relator