



Élida Pinto: Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica

01/07/2016

No dia 25 de junho, tivemos a formal celebração do segundo aniversário do Plano Nacional de Educação (PNE), contido na Lei 13.005/2014. Porém, o balanço sobre sua execução pelos diversos níveis da federação é de descumprimento literal ou falseado.

O primeiro desafio que temos a enfrentar diz respeito ao déficit quantitativo de vagas para alcançar a universalização da educação básica obrigatória, vez que ainda é preciso assegurar o ingresso e/ou permanência na escola de 2,7 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos de idade até o final deste ano.

Aliás, quase 12% desse contingente de excluídos do nuclear e inafastável direito à educação básica reside no estado de São Paulo. Isso significa dizer que cerca de 80 mil crianças de 4 e 5 anos estão fora da pré-escola por omissão direta ou indireta dos municípios paulistas, e outros aproximados 240 mil jovens de 15 a 17 anos estão fora do ensino médio por (ir)responsabilidade do governo estadual. Ou seja, não se trata de problema apenas de rincões pobres e longínquos, nem de falta de conhecimento sobre o dever de universalização da educação infantil pré-escolar e do ensino médio.

Vale lembrar, por apreço à verdade, que a persistência de qualquer criança ou jovem fora da educação básica obrigatória não só é juridicamente inconcebível, como também inescusável. Além de configurar oferta irregular de ensino e, portanto, responsabilidade pessoal do gestor, na forma do artigo 208, parágrafo 2º da Constituição de 1988, trata-se de dever previsto no ordenamento há sete anos!

Muito embora, desde o PNE, falemos nas metas 1 e 3 para nos referirmos à universalização obrigatória do ensino infantil pré-escolar e do ensino médio, tal obrigação foi instituída na Constituição Federal e sua origem remonta à Emenda Constitucional 59, de 2009. Ora, desde então, praticamente dois mandatos governamentais se sucederam e nenhum gestor pode invocar desconhecimento ou falta de tempo para se organizar e cumprir a determinação de que, em 2016, não será mais admitido qualquer déficit de cobertura no atendimento educacional à população de 4 a 17 anos.

As sanções cabíveis merecem ser enunciadas para que todos nós saibamos o preço de tal omissão abusiva: improbidade administrativa e questionamento acerca do cumprimento dos deveres de oferta regular de ensino e gasto mínimo material em manutenção e desenvolvimento do ensino. Diante de quem invocar crise fiscal e argumentos vazios em sua defesa, o Ministério Público brasileiro, o Poder Judiciário e os tribunais de Contas saberão diagnosticar e enfrentar as situações de omissão deliberada em relação a esses deveres.

No entanto, não foram só os municípios e os estados que descumpriram suas primárias obrigações constitucionais e legais para com a educação e, por isso, terão seus gestores

sujeitos à responsabilização pertinente em face do inadimplemento com o PNE. A União também é profundamente responsável por esse trágico aniversário do PNE celebrado em meio a tantos descumprimentos.

Não bastasse esse número expressivo para configurar a omissão governamental, há também o enorme impasse sobre o dever de promover a qualidade na educação pública brasileira. Aqui, pois, reside o segundo grande desafio nestes dois anos do PNE, muito embora a demora a esse respeito seja mais antiga e dramática.

Novamente, em prestígio à sinceridade histórica dos fatos, é preciso que reconheçamos: completará 28 anos o inadimplemento da União para com o dever de regulamentar o padrão mínimo de qualidade a que se refere o artigo 206, VII da Constituição de 1988 (vigente desde sua redação originária) e os artigos 4º, IX e 74 a 76 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Não há mais prazos formais ou desculpas tergiversadoras para adiar novamente o que há quase três décadas é aguardado como princípio estruturante do ensino neste país. Interessante aqui lembrar que, em 2014, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 618 do seu Pleno, determinara que, em 90 dias, houvesse tal normatização.

Em tempos de grandes dificuldades para assegurar o cumprimento do Plano Nacional de Educação em face da ausência de parâmetros de qualidade e de cooperação financeira da União, o citado acórdão do TCU bem resumiu o impasse nos seguintes itens da conclusão e do voto do ministro relator Valmir Campelo:

VI.4.3 Conclusão

278. Independentemente das controvérsias, a prolongada indefinição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconizado no art. 4º, IX, da LDB, reduz severamente a efetividade do estabelecimento do valor mínimo por aluno, que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado.

279. Para além da eficiência alocativa dos recursos destinados à educação, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade é peça essencial do pacto federativo como balizadora do direito que têm os estados ao cofinanciamento da União para proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no §2º do art. 41 da Lei 8.443/1992 combinado com os incisos II e III do art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas,

prazos e responsáveis para:

[...]

9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT). (grifos nossos)

O posicionamento firme do TCU dialoga responsável e profundamente com o esforço do Conselho Nacional de Educação, cuja Câmara de Educação Básica, desde 2010, já havia tentado parametrizar a noção de padrão mínimo de qualidade por meio do Parecer CNE/CEB 08, onde fora adotada a noção de custo aluno-qualidade inicial (CAQi).

A ideia do competente (no duplo sentido da palavra) órgão de controle social era a de estimar o custo de padrões básicos de funcionamento de todas as escolas públicas, como o tamanho adequado das turmas, formação continuada para os educadores, salários e carreira dignos para os profissionais, instalações, equipamentos e outros insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas, materiais didáticos etc.

Porém, o aludido Parecer CNE/CEB 08/2010, para vigorar, precisava ser homologado pelo Ministério da Educação, o que, infelizmente, não foi feito, perpetuando a lacuna normativa (omissão inconstitucional) até os presentes dias.

Cabe lembrar que, em face do Acórdão TCU 618/2014, o Ministério da Educação recorreu e obteve a brecha processual de computar o início do prazo de 90 dias a partir de 22/4/2015, quando foi prolatado o Acórdão 906/2015 daquela corte de contas. De toda sorte, também nesse segundo marco temporal, a inadimplência já se consumou desde meados do ano passado em face do controle externo.

Perante a sociedade e os demais órgãos de controle, a última e até, então, principal fronteira de argumentos frágeis usados pela União para se esquivar ruiu exatamente com a chegada da efeméride do aniversário de dois anos do PNE. Isso porque o governo federal alegava ainda estar dentro do prazo previsto nas estratégias 7.21, 20.6 e 20.7 do PNE, que lhe confeririam até o dia 25/6/2016 para traçar o padrão mínimo de qualidade do ensino dentro do CAQi.

Em todos os cenários acima, depreendemos que a recalcitrância do governo federal em regulamentar o padrão mínimo de qualidade do ensino tem correlação direta com o seu dever de complementar os recursos vertidos pelos entes subnacionais ao ciclo da educação básica obrigatória.

Ora, a União tem se esquivado da sua responsabilidade federativa de atuar redistributiva e supletivamente em matéria educacional, o que esvazia a perspectiva do constituinte originário de que fosse garantida a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

A distribuição de encargos fixada constitucionalmente para a efetividade da educação básica obrigatória precisa ser reinterpretada para passar a ser concebida, até mesmo judicialmente,

como responsabilidade solidária entre os entes da federação. Não é, pois, admissível uma guerra fiscal de despesas que sobrecarregue os municípios, com reorganizações veladas e reducionistas da rede estadual como tem acontecido no estado de São Paulo e com a deliberada omissão da União de complementar o Fundeb e o piso nacional do magistério, pois tais ações e omissões abusivas esvaziam o sentido do federalismo educacional cooperativo, que se encontra delineado no artigo 211 da Constituição de 1988.

Quanto ao padrão mínimo de qualidade do ensino, parece-nos claro que todos os limites de razoabilidade já foram ultrapassados. O inadimplemento pela União da obrigação constitucional e legal de fazer é agravado pela expectativa real de que, em 2020 (como se extrai da leitura do artigo 60 do ADCT), a sistemática de fundos estaduais de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb) deixará de existir, sem que seu substituto regime constitucional de equalização das oportunidades educacionais referido ao padrão mínimo de qualidade esteja plenamente em vigor.

Cabe, pois, repisar para que não nos deixemos enganar ou entorpecer pelo argumento dito inafastável de que seria fiscalmente impossível avançar, neste momento, em prol da regulamentação do custo aluno-qualidade inicial: a mora legislativa nessa seara alcança 28 anos!

Independentemente de governos e partidos específicos que se sucederam e são corresponsáveis por tal omissão, vivemos um cenário historicamente negligente com a educação, em rota de omissão contumaz, tal como suscitado pelo ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário 581.352 AgR/AM no Supremo Tribunal Federal, para quem seria preciso intervenção judicial diante da “omissão do poder público [que] representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal”.

Vale lembrar que tamanha omissão (flagrante inconstitucionalidade) não só atinge o dever de a União ampliar o custeio da educação básica, em adição aos recursos estaduais e municipais, donde decorre, por exemplo, a insuficiente complementação do piso do magistério e o próprio valor ínfimo de referência por aluno no Fundeb. Outra consequência nefasta reside no amesquinamento da análise e fiscalização sobre o (des)cumprimento de diversas outras obrigações de aprimoramento da qualidade do ensino, cuja perspectiva de “indicadores de gasto educacional” permitiria que os tribunais de contas de todo o país pudessem avançar no exame da finalidade e eficiência do gasto público empreendido a pretexto de piso de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, a que se refere o artigo 212 da Constituição de 1988.

Diante de tal contumácia omissiva, é preciso que a sociedade e todas as instâncias de controle exijam os padrões mínimos de qualidade em educação imediatamente, sob pena de aplicação subsidiária do Parecer 08/2010 do Conselho Nacional de Educação.

Eis o ponto de chegada (quicá conclusão) deste artigo, que revela, na verdade, uma conclamação objetiva de luta para todos os que defendemos a máxima eficácia do direito

fundamental à educação, sobretudo em tempos de aventada alteração da garantia constitucional (cláusula pétrea[1]) que objetivamente lhe ampara com financiamento mínimo e, portanto, progressivo.

Levar o direito à educação a sério exige que não admitamos que a qualidade do ensino e a cooperação financeira da União para o setor sejam apenas “compromissos dilatatórios”, tampouco se pode admitir a frustração da normatividade do PNE, impondo-lhe mero sentido retórico[2].

Há de ter consequência a desobediência literal da Constituição e, em especial, do PNE, notadamente, porque é cabível que se imponha à União a adoção subsidiária do Parecer CNE/CEB 08/2010, até que o Ministério da Educação cumpra os acórdãos 618/2014 e 906/2015 do TCU e as estratégias 7.21 e 20.6 inscritas na Lei 13.005/2014.

Neste segundo aniversário do PNE, desejamos apenas que a educação seja, de fato e de direito, prioridade estatal, com exigibilidade imediata e responsabilidade pessoal de quem lhe nega o devido respeito e assento constitucional.

Nenhuma criança ou jovem pode ficar fora da escola a partir de 2016, e rigorosamente nenhum brasileiro pode ser obrigado a viver sequer mais um dia sem padrão normativo nacional que fixe, em bases mínimas, o que é educação de qualidade neste país.

[1] A esse respeito, ver COMPARATO, Fábio Konder; PINTO, Élide Graziane. *Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção constitucional*. **Consultor Jurídico**, 17/12/2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao-cf>>. Acesso em 28/6/2016.

[2] A esse respeito, ver NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Segundo Neves (2007), a legislação simbólica vive um déficit de concretização normativa (incapacidade de dirigir impositivamente condutas), por extremar seu papel político-ideológico.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-jul-01/elida-pinto-dois-anos-pne-inadimplencia-educacao-basica/>