



COLEÇÃO LEGISLAÇÃO E  
POLÍTICA EDUCACIONAL  
Textos Introdutórios

ORGANIZAÇÃO DE  
ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA E THERESA ADRIÃO

- **Gestão, financiamento e direito à educação.** Análise da Constituição Federal e da LDB
- **Organização do Ensino no Brasil.** Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB
- **Temas transversais da educação.**
- **Estado e políticas educacionais.**

Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Adrião

(organizadores)

Cesar Augusto Minto • Maria Aparecida Segatto Muranaka

Rubens Barbosa de Camargo • Vitor Henrique Paro

# Gestão, financiamento e direito à educação

Análise da Constituição Federal e da LDB

3ª edição revisada e ampliada

UNIFAL-MG MEC



000000037485

Biblioteca Central

São Paulo



2007

229 91  
G393  
2007  
ex. 1

BIBLIOTECA CENTRAL DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

© 2007 Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Adrião  
3ª edição

Direitos desta edição reservados à Xamã VM Editora e Gráfica Ltda.  
Proibida a reprodução total ou parcial, por quaisquer meios,  
sem autorização expressa da editora

Edição e capa: Exedito Correia  
Revisão: Estela Carvalho  
Editoração Eletrônica: Xamã Editora

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G393 Gestão, financiamento e direito à Educação : análise da Constituição Federal e da LDB / Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Adrião (organizadores) ; Cesar Augusto Minto ... [et al.]. - 3. ed. - São Paulo : Xamã, 2007.  
143 p. ; 23 cm. - (Coleção Legislação e Política Educacional : textos introdutórios)

Bibliografia: p. 123-129.  
ISBN 978-85-7587-080-8

1. Brasil. Constituição (1988). 2. Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996). 3. Ensino - Legislação - Brasil. 4. Direito à Educação - Brasil. I. Oliveira, Romualdo Portela de. II. Adrião, Theresa. III. Minto, Cesar Augusto. IV. Série.

CDD 342.81

BIBLIOTECA CENTRAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS UNIFAL - MG	DATA	10.19.08
	REGISTRO	37485
	ORIGEM	C
	PREÇO	25,00

Xamã VM Editora e Gráfica Ltda.  
Rua Itaoca, 130 - Chácara Inglesa  
CEP 04140-090 - São Paulo - SP  
Tel. (11) 5072-4872 Fax: (11) 2276-0895  
e-mail: vendas@xamaeditora.com.br  
www.xamaeditora.com.br

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
Arena - Aliança Renovadora Nacional  
BM - Banco Mundial  
CE - Conselho de Escola  
CF 88 - Constituição Federal de 1988  
Consed - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação  
CTN - Código Tributário Nacional  
Dieese - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos  
DL - Decreto-Lei  
DRU - Desvinculação de Receitas da União  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
EC - Emenda Constitucional  
EEPG - Escola Estadual de Primeiro Grau  
EEPSG - Escola Estadual de Primeiro e Segundo Grau  
Emef - Escola Municipal de Ensino Fundamental  
EMPG - Escola Municipal de Primeiro Grau  
Fies - Programa de Financiamento Estudantil  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FNDE - Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
Inep - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos  
IR - Imposto de Renda  
ITR - Imposto Territorial Rural  
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
MDE - Manutenção e Desenvolvimento da Educação

# O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

## INTRODUÇÃO

No texto da Constituição, o financiamento da educação é tratado, diretamente, apenas nos Arts. 212, 213 e no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Art. 212 prevê a vinculação de recursos, o 213 a possibilidade de transferência de recursos para as escolas privadas e o 60 do ADCT prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo.

Como o tratamento do tema é mais detalhado na LDB, a exposição tomará por base o seu texto, reportando-se à Constituição sempre que se fizer necessário para abarcar os dois documentos legais. Nessa lei, o financiamento da educação é tratado no Título VII, "Dos Recursos Financeiros", compreendendo os Arts. 68 a 77. Seu conteúdo pode ser dividido em quatro temas: fontes de recursos (Art. 68); vinculação de recursos (Arts. 69, 70, 71, 72 e 73); padrão de qualidade (Arts. 74, 75 e 76); transferência de recursos públicos para a escola privada (Art. 77).

Finalmente, analisam-se as modificações do Art. 60 do ADCT pelas Emendas Constitucionais nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e nº 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb).

## I FONTES DE RECURSOS

O Art. 68 da LDB especifica as fontes de recursos para a educação:

- Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
  - II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
  - III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
  - IV - receita de incentivos fiscais;
  - V - outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996b)

Para entender o significado do termo "imposto", é necessário distingui-lo de "tributo", de "taxa" e de "contribuição de melhoria". Segundo o Código

Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 1966, "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Portanto, entre os tributos, não se incluem as multas, que constituem "sanção de ato ilícito". Os tributos podem assumir três formas: imposto, taxa e contribuição de melhoria. Recorrendo à definição apresentada por Charles E. Ratliff Jr. no Dicionário de Ciências Sociais, temos que

[taxa] é um tributo que recai sobre um bem ou serviço de caráter econômico, como por exemplo a água fornecida por um sistema de águas públicas. Está relacionada primordialmente ao benefício específico recebido pelo pagador e não à sua utilidade pública. Pode recair também sobre um serviço de caráter governamental ou administrativo, como por exemplo o registro de uma escritura. Neste caso está relacionada tanto à sua utilidade pública quanto ao benefício recebido. Uma *contribuição de melhoria* é um tributo exigido como contribuição no custeio de uma obra pública, quando esta valoriza o imóvel de propriedade do contribuinte. Um *imposto* é uma contribuição compulsória destinada às necessidades gerais da administração pública. Está relacionado primordialmente à utilidade pública e não a um benefício específico recebido. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1986)

Ao imposto não corresponde nenhuma contraprestação específica de serviços, enquanto à taxa e à contribuição de melhoria, sim. Estas definições também são apresentadas no trecho a seguir:

Imposto é tributo cuja exigência não tem qualquer vínculo com uma atividade específica do estado. As taxas, ao contrário dos impostos, têm a característica de serem cobradas em decorrência da prestação de serviços específicos pelo Estado. [...] Daí porque também as taxas serem cobradas de grupos determinados, formados pelos beneficiários dos serviços e os impostos serem exigidos de grupos mais extensos e independentemente de benefícios diretos vinculados à sua arrecadação. (PRICE-WATERHOUSE, 1989, p. 620)

A contribuição de melhoria é um tributo devido exclusivamente pelos proprietários dos imóveis beneficiados pela correspondente obra pública. Aqui se enquadra, tipicamente, a contribuição que os proprietários de imóveis pagam em decorrência do asfaltamento da rua.

Em seu Art. 16, o CTN define como imposto "o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte" (BRASIL, 1966). Define taxa, em seu Art. 77, nos seguintes termos: "As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico, divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição" (BRASIL, 1966). E, no Art. 81,

define contribuição de melhoria como: "A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado" (BRASIL, 1966).

Como se pode observar do *caput* do Art. 68, apenas os impostos são destinados a financiar a educação. Na CF 88 são definidos os impostos que cabem à União, aos Estados e aos municípios<sup>1</sup>. São previstos os seguintes impostos:

Tabela 1. Impostos discriminados na Constituição Federal

Esfera	Imposto	Símbolo
União	importação de produtos estrangeiros	II
	exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	IE
CF Art. 153	a renda e proventos de qualquer natureza	IR
	produtos industrializados	IPI
	operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários	IOF
	a propriedade territorial rural	ITR
Compete à União instituir impostos sobre	grandes fortunas	IGF
	transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos	
Estados	circulação de mercadorias e serviços	ICMS
	propriedade de veículos automotivos	IPVA
CF Art. 155	adicional de 5% sobre o I.R.	
	predial territorial urbano	IPTU
Municípios	transmissão "inter-vivos"	
	vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos	
CF Art. 156	serviços de qualquer natureza	ISS

Fonte: o autor com base em BRASIL, 1988.

### 1.1 Transferências constitucionais

Além da receita de impostos próprios de cada esfera da administração pública, o inciso II do Art. 68 acrescenta como fonte de recursos para a educação a "receita de transferências constitucionais e outras transferências" (BRASIL, 1966).

<sup>1</sup> Os impostos não-discriminados na Constituição Federal são chamados de "impostos residuais".

As transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública. Podem-se citar como exemplos os Fundos de Participação de Estados e Municípios. Os fundos de participação são formas de repasse de recursos do governo federal para estados e Distrito Federal (FPE) e para municípios (FPM). Esses fundos são compostos, segundo o nível administrativo a que se destinam, da seguinte maneira:

a) da União aos Estados e ao Distrito Federal, composto por 21,5% do arrecadado do IR e do IPI, constituindo o FPE; do IR de autarquias e fundações estaduais; de 10% do IPI ao estado/DF, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados; de 20% dos impostos residuais (Arts. 157 e 159).

Além destes, são transferidos 3% do IR e do IPI para financiamento do setor produtivo nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, sendo que, para esta última, 50% devem destinar-se ao semi-árido (Art. 159, I, c).

b) da União e dos Estados aos municípios, compostos por 22,5% do IR e do IPI, constituindo o FPM; por 50% do ITR dos imóveis nele situados; por 50% do IPVA dos veículos lá licenciados; por 25% do ICMS e pelo IR devido por suas autarquias e fundações municipais (Arts. 158 e 159).

Os Estados, Distrito Federal e municípios acabam por receber uma parcela significativa da arrecadação federal, constituindo-se tais transferências em fonte importante para o financiamento da educação. A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% de sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provêm das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação aos governos estadual e federal.

### 1.2 Contribuição social

O inciso III do Art. 68 da LDB menciona também como fonte a "receita do salário-educação e de outras contribuições sociais". Isto nos leva, primeiramente, a procurar entender o que vem a ser uma "contribuição social" e, em seguida, especificamente, o "salário-educação".

Segundo Ricardo Lobo Torres (1995, p. 338),

A contribuição social é a contraprestação devida pela seguridade social e outros benefícios na área social, garantida pelo Estado a determinado grupo da sociedade, de que decorra benefício especial para o cidadão que dele participa. [...] e abrange a previdência social, a saúde e a assistência social, parcelas constitutivas do conceito

maior de seguridade (Art. 195, CF), assim como a educação e o auxílio no desemprego. A contribuição social é forma de financiamento direto da seguridade e dos direitos sociais, pelos que participam do mesmo grupo econômico, assim na posição de patrão que na de empregado [...]

A instituição das "contribuições sociais" é competência exclusiva da União, ressalvada aos estados e municípios a sua instituição exclusivamente para fazer frente ao custeio do sistema de previdência e assistência social de seus servidores. Assim, a União, respeitadas as limitações estabelecidas na CF 88,<sup>2</sup> em tese pode instituir uma variada gama de contribuições sociais. Aquele relacionada com a garantia do direito à educação é o salário-educação.

### 1.3 O salário-educação

O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas à educação fundamental, regular ou supletiva, podendo ser destinada à educação de seus funcionários e aos filhos destes ou ser recolhida aos cofres públicos para posterior aplicação nesta etapa de ensino (BRASIL, 1988, Art. 212, § 5º).

O salário-educação é a operacionalização prática da responsabilização das empresas para com a educação. Sua origem mais explícita é um dispositivo (Art. 139) que aparece pela primeira vez na Constituição de 1934, segundo o qual toda empresa "[...] fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito" (BRASIL, 1986) No texto de 1937, Art. 129, aparece tal responsabilidade para empresas e sindicatos econômicos, sem especificar o número de trabalhadores. Formulação semelhante é repetida na Constituição de 1946 (Art. 168, III): "as empresas industriais, comerciais, agrícolas em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para seus servidores e os filhos destes" (BRASIL, 1986). Esperava-se que, por força desse dispositivo, um número substantivo de empresas passasse a abrir escolas próprias ou a

<sup>2</sup> As limitações ao poder de tributar encontram-se explicitadas nos Arts. 146, III, e 150, I e III. O inciso III do Art. 146 dispõe que cabe à lei complementar "estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas." O Art. 150 está redigido nos seguintes termos: "Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; (...); III – cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou".

comprar vagas em escolas particulares. Como isto ocorreu de forma insuficiente, começou-se a pensar em formas mais precisas de efetivar o cumprimento deste artigo. Em 27 de outubro de 1964, a Lei nº 4.440 estatuiu o salário-educação, com aplicação vinculada ao ensino fundamental (à época, ensino primário; após a Lei nº 5.692, de 1971, ensino de primeiro grau), assim definido em seu Art. 1º: "é instituído o salário-educação devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar" (BRASIL, 1965).

O salário-educação teve sua primeira regulamentação definida pelo Decreto-Lei nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965, e sofreu sucessivas modificações que elevaram a alíquota, inicialmente "de 2% do salário mínimo mensal de adulto-estipulado para a localidade" (Art. 4º), até alcançar os atuais 2,5% da folha de contribuição das empresas.

O salário-educação tem como base a folha de contribuições da empresa para a previdência social. É recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), daí remetido ao Ministério da Previdência, que o repassa para o Ministério da Educação. Este remete a verba correspondente a 60% para o estado arrecadador, em cotas mensais, chamadas de Quota Estadual do Salário Educação (Qese). Os 40% restantes, a cota federal, constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são aplicados nos Estados e municípios com maiores defasagens educacionais. A quota estadual é distribuída entre estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino<sup>3</sup>.

Apesar de importante para o financiamento da educação no Brasil, o salário-educação não foi alterado pela CF e pela LDB; em virtude disso, vêm tramitando no Congresso Nacional vários projetos que o modificam. Em função da proposta de simplificação de nosso sistema tributário, há até propostas que o extinguem.

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) constitui caso bastante peculiar. Originalmente instituída para financiar a saúde, possuía as características de uma contribuição social. Sua sistemática destinação para outras finalidades tornou-a mais precisamente um imposto, dado que se destina fundamentalmente a financiar as atividades do Estado em sentido amplo. Ao não se reconhecer seu caráter de imposto, a educação perde, posto que não incide sobre ela a vinculação de recursos.

<sup>3</sup> Cf. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.

#### 1.4 Os incentivos fiscais

A fonte seguinte, prevista no inciso IV do Art. 68 da LDB, é a receita de incentivos fiscais. Os incentivos fiscais são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos. Concede-se um abatimento, ou mesmo a isenção, por um determinado período de tempo, de certo tributo a fim de que investimentos sejam feitos pelos potenciais devedores em regiões ou setores de interesse. Este é tipicamente um "incentivo fiscal" com vistas a induzir a industrialização da região. Uma modalidade de incentivo semelhante é a chamada "renúncia fiscal", quando o governo "abre mão" de cobrar impostos como forma de estimular determinado comportamento.

Com vistas a induzir uma maior preocupação da sociedade para com a educação, pode-se instituir incentivos fiscais. É a isto que se refere o inciso em apreço. Um exemplo foi o antigo incentivo para o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia às empresas aplicarem parte dos impostos devidos diretamente neste programa educacional (BRASIL, 1969).

A última fonte de recursos para a educação prevista no Art. 68, inciso V, é uma prescrição geral: "outros recursos previstos em lei". Isso significa que a LDB prevê a possibilidade de estabelecimento de outras fontes de recursos para a educação, desde que devidamente estabelecidos por legislação competente.

#### 2 VINCULAÇÃO DE RECURSOS

O segundo tema relacionado ao financiamento tratado na LDB é o da vinculação constitucional de recursos que, por peculiaridades do processo de tramitação da lei, acabou sendo o que mais atenção recebeu do legislador. A vinculação constitucional de recursos é a previsão, no texto constitucional, de uma alíquota mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação.

A vinculação está disciplinada no Art. 212 da CF 88 e, de maneira mais detalhada, no Art. 69 da LDB, nos seguintes termos: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, *ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas*, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público."<sup>4</sup> (BRASIL, 1996b, grifo nosso)

<sup>4</sup> Os trechos em itálico foram acrescentados pela LDB ao Art. 212 da CF 88. A manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) é a denominação legal de despesa em educação que pode ser contabilizada para o cumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação.

Este dispositivo aplica-se exclusivamente à receita de impostos, não incluindo taxas, contribuições de melhoria e/ou contribuições sociais, apesar de alguns de nossos textos constitucionais se referirem à "receita tributária". Alguns estados, em suas respectivas Constituições estaduais, aumentaram a alíquota para a vinculação: Mato Grosso, Rio Grande do Sul<sup>5</sup> e Rio de Janeiro, para 35% e Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo, para 30% (OLIVEIRA; CATANI, 1993a). Mais recentemente, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul alteraram seus textos constitucionais, alinhando-se à prescrição da Constituição Federal.

Muitos municípios também ampliaram a vinculação de recursos para a educação em suas leis orgânicas, tais como São Paulo, Cuiabá, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória, entre outros. Caso curioso foi o do município de São Paulo durante a gestão Marta Suplicy. Formalmente, aumentou-se a vinculação na Lei Orgânica de 30% para 31%, mas, na realidade, esta foi reduzida, pois a Lei Municipal nº 13.245/2001 que a regulamentou permitia gastar nos 6% que excediam os 25% prescritos na CF, de maneira mais ampla do que a legislação federal que disciplina despesa em MDE. Assim, o aumento "formal" foi apenas recurso de *marketing*.

Esta experiência remete-nos a uma questão interessante. É legal os estados e municípios aumentarem os percentuais de vinculação estabelecidos na CF em suas constituições estaduais ou leis orgânicas? A ampliação das alíquotas vinculadas sempre foi vista positivamente, uma vez que, em geral, se reconhece a necessidade de se gastar mais em educação. Entretanto, tais dispositivos são inconstitucionais. A discussão jurídica é a seguinte: a regra geral estabelecida na Constituição brasileira é que não é permitida a vinculação de recursos. Como exceção a essa regra, temos a vinculação de recursos para a educação e, a partir de 2000, para a saúde (EC 29/2000). Apenas a CF tem o poder de estabelecer uma exceção à regra geral. Se uma constituição estadual ou lei orgânica amplia a exceção estabelecida na Lei Maior, assume um poder que não tem, tornando, portanto, a medida inconstitucional. De toda forma, tais dispositivos, se incorporados na legislação estadual ou municipal, devem ser declarados inconstitucionais pelo STF. Como até o momento não há uma sentença nesse sentido, os dispositivos valem!

### 2.1 Origens da vinculação de recursos

José Carlos de Araújo Melchior (1981) menciona que, já no Império, surgiu a proposta de estabelecer em lei um mínimo das receitas a ser aplicado em

<sup>5</sup> O Art. 215 da Constituição do Rio Grande do Sul exclui as despesas com creches e pré-escolas da vinculação, o que aumenta muito - em termos reais - o efetivamente aplicado em educação, desde que o dispositivo acima seja devidamente cumprido. Ver, a respeito, Oliveira e Catani (1993a).

educação, por meio de proposta do senador João Alfredo. Com o mesmo objetivo, durante a revisão constitucional de 1925-26, Afrânio Peixoto apresentou a proposta de vinculação constitucional de recursos para a educação em nível nacional, que não chegou a ser apreciada pelo plenário do Congresso. A vinculação foi prevista pela primeira vez em nível nacional na Constituição de 1934, quando se vinculou 10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da dos estados e Distrito Federal. Nessa ocasião também se realizou, por meio do Art. 156, § único, uma subvinculação de 20% da alíquota da União para o ensino rural.

Depois de 1934, a vinculação apareceu e desapareceu sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente. Na Constituição de 1937 foi suprimida, sendo reintroduzida nos anos 1940 como consequência da Conferência Interestadual de Educação, ocorrida em 1941, que propôs a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e o Convênio Nacional de Ensino Primário. A fonte dos recursos proviria de um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas e estipulava um compromisso dos Estados signatários de aplicarem em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os municípios 10%; tanto uns quanto outros aumentariam suas alíquotas em 1% ao ano, até atingir-se, respectivamente, as marcas de 20% e 15% no ano de 1949.

[...] a instituição permanente do auxílio financeiro federal para o ensino primário, foi alcançado com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, pelo decreto-lei n. 4.985, de 11 de novembro de 1942. Somente em 1944, se tornou possível o estabelecimento dos primeiros recursos efetivos desse Fundo Nacional, fixados pelo decreto-lei 6.785, de 11 de agosto de 1944, que criou um adicional de cinco por cento sobre as taxas do imposto de consumo que incidem sobre bebidas. (SCHWARTZMAN, 1983, p. 361)

A Constituição de 1946 alterou este processo, pois restabelecia, em seu Art. 169, a vinculação com alíquotas de 10% para a União e 20% para estados, Distrito Federal e municípios. Em seu Art. 92, a Lei nº 4.024/61 ampliou para 12% o percentual mínimo da União, mantendo-se os demais.

A Constituição de 1967 suprimiu-a novamente. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retomou-a para os municípios, ainda que de maneira indireta. Em seu Art. 15, § 3º, ao referir-se à autonomia municipal e à forma de assegurá-la, estipulava que, se não tivesse havido aplicação, "no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal", o município sofreria intervenção. Na Lei nº 5.692/71, Art. 59, a vinculação para os municípios foi mantida, nos seguintes termos: "Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau, aplicar-se-á o disposto no Art. 15, § 3º, alínea f da Constituição. Parágrafo Único - Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo

menos 20% das transferências que lhe couberem do Fundo de Participação.” (BRASIL, 1971)

Observe-se que o texto refere-se à “receita tributária”, que é mais ampla que a “receita de impostos”, englobando, além destes, as taxas e as contribuições de melhoria.

A Emenda Constitucional nº 24 (Art. 176 § 4º), de dezembro de 1983, também conhecida como Emenda João Calmon, reintroduziu a vinculação constitucional de recursos, com alíquotas de 13% para a União e de 25% para estados, Distrito-Federal e municípios.

Finalmente, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 alterou a alíquota da União de 13% para 18%, mantendo-se os demais percentuais. A Tabela 2 apresenta, sinteticamente, a evolução destas alíquotas. Observe-se que esse dispositivo foi suprimido nos períodos de ditaduras (1937 e 1967) e restabelecido nos períodos democráticos.

Tabela 2. Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil

Ano	Disposição Legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados /DF	municípios
1934	CF 34	10% <sup>(a)</sup>	20%	10%
1937	CF 37	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	DL 4.958	nenhuma	15 a 20% <sup>(b)</sup>	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1	nenhuma	nenhuma	20% <sup>(c)</sup>
1971	LDB 5.692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 14	13%	25%	25%
1988	CF 88 <sup>(d)</sup>	18%	25% <sup>(d)</sup>	25% <sup>(d)</sup>

Notas: (a) 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural. (b) Estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15%. (c) Na emenda de 1969 e na Lei 5.692, de 1971, menciona-se receita tributária e não de impostos. (d) EC 14, de 1996, subvinculou 60% desses percentuais para o ensino fundamental. Já EC 53, de 2006, deu outro formato à subvinculação, que se encontra detalhado no texto.

Fonte: o autor.

## 2.2 O sentido da vinculação de recursos para a educação

A vinculação de recursos para a educação expressa a primazia da educação no contexto das políticas governamentais.<sup>6</sup> Na hipótese de não haver

<sup>6</sup> No ano de 2000 foi introduzida também vinculação que assegura recursos à saúde (EC 29/2000).

vinculação, a cada elaboração da proposta orçamentária decidir-se-ia quanto se aplicaria em educação, como acontece com as outras despesas governamentais. A principal crítica formulada à vinculação é que ela “engessa” o orçamento, não permitindo ao governante, legitimamente eleito, executar livremente as prioridades políticas de seu governo.

A discussão acerca da alíquota a ser vinculada está relacionada com a média histórica da aplicação de recursos em educação. Não tem sentido vincular menos do que se vem aplicando, pois nesse caso o dispositivo não produziria qualquer efeito prático. Ao contrário, poderia levar o governante a entendê-lo como um máximo, induzindo, portanto, uma redução dos recursos para a educação. Por este raciocínio é possível compreender a tendência histórica do aumento das alíquotas da vinculação, ao procurar aumentar “um pouco” o que se aplicava nos períodos em que este dispositivo não vigorava. Este é o seu “espírito”, garantir um mínimo a ser aplicado em educação e induzir um aumento neste montante em relação à média histórica recente.

Ainda que se justifique plenamente a importância da vinculação, transformando a educação em questão de Estado e não apenas de governo, e pelo fato de que nos períodos em que não tivemos vinculação de recursos o aplicado em educação diminuiu, é importante assinalar que tal expediente encerra um paradoxo. Nos países em que não existe vinculação, o debate sobre recursos para a educação concentra-se nos requisitos para sua garantia com boa qualidade para a população. Entre nós, por outro lado, ao se adotar o mecanismo da vinculação, em tese priorizando a educação no contexto das políticas públicas, o debate transfere-se para a definição do que pode ou não ser considerado despesa em MDE, ou seja, não se centra mais nas necessidades, mas em tentativas de evitar que a aplicação do princípio constitucional seja burlada. Passamos, assim, de discussão da necessidade (objetivo maior) para a discussão da forma de sua aplicação, que é um meio.

Da explicitação desse paradoxo evidencia-se a raiz do problema. Se a educação fosse, de fato, prioridade nacional, não haveria necessidade de explicitá-la no texto constitucional, pois tal se manifestaria corriqueiramente na elaboração da peça orçamentária, como aliás acontece na grande maioria dos países do mundo em que esta é, de fato, uma prioridade.

Tal argumento é corroborado pela prática dos últimos governos de “desvincular” recursos vinculados. É esse o sentido da Desvinculação de Recursos da União (DRU) (EC 42 de, 19 de dezembro de 2003). Isso se deu pela alteração do Artigo 76 do ADCT, passando a vigorar com a seguinte redação: “Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem

a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais". (BRASIL, 2003)

Dessa forma, 20% dos recursos vinculados deixam de sê-lo, passando a financiar a atividade do Estado em sentido amplo, negando, na prática, a finalidade da vinculação. Tal prescrição, originalmente introduzida como Fundo Social de Emergência (EC de Revisão 1, de 1 de março de 1994), foi posteriormente alterada para Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10, de 4 de março de 1996) e, finalmente, denominada Desvinculação de Recursos da União (EC 27, de 21 de março de 2000, prorrogado pela EC 42, de 19 de dezembro de 2003). Sua vigência é até 2007, mas já existe proposta de prorrogação em discussão no Congresso Nacional.

### 2.3 A regulamentação da vinculação na LDB

A vinculação de recursos para a educação é regulamentada pelos parágrafos do Art. 69 e nos Arts. 70, 71, 72 e 73 da LDB. De acordo com os parágrafos do Art. 69:

§1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos Estados aos respectivos municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.—

§3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;  
II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§6º O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes. (BRASIL, 1996b)

Esses parágrafos procuram sanar distorções verificadas quando da vigência, em legislação anterior, da vinculação. O primeiro, idêntico ao §1º do Art. 212 da CF 88, evita que a esfera que transfere recursos considere-os para efeito do cumprimento de sua vinculação. Os recursos transferidos não con-

tam para efeito de cumprimento da vinculação para a esfera que os transferiu, apenas para aquela que de fato os aplicou diretamente.

Tomemos como exemplo uma determinada esfera, no caso a União. Se esta arrecadar R\$ 1.000 e transferir R\$ 250 para os Estados, que aplicam esses valores em educação, a esfera que transfere (a União) não pode contabilizar o montante repassado como sua aplicação em educação. A situação é ilustrada na Tabela 3:

Tabela 3. Exemplo de aplicação dos recursos após a realização de transferência de uma esfera para outra

Valor arrecadado	R\$ 1.000,00
Transferido para outra esfera	R\$ 250,00
Saldo	R\$ 750,00
18% do saldo a ser aplicado em educação	R\$ 135,00

Fonte: o autor.

Assim, após a transferência dos recursos, apura-se o valor a ser aplicado em educação, que, no exemplo, corresponde a R\$ 135.

Para explicar o parágrafo segundo, utilizemos outro exemplo. Suponhamos que a União realize uma operação de crédito a título de antecipação de receita orçamentária (operação ARO), o que quer dizer que ela toma um "empréstimo" que será pago com recursos do orçamento dos anos seguintes (é mais ou menos o mesmo processo de um trabalhador contrair um empréstimo pessoal que será pago com os salários vindouros). Este "empréstimo" pode consistir também na emissão de títulos da dívida pública.

Se a esfera da administração fizer uma operação ARO, o valor da operação não será considerado para efeito do cálculo dos recursos a serem aplicados em educação. No nosso exemplo, se isso acontecesse, continuaríamos com a situação descrita na Tabela 3 (arrecadação de R\$ 1.000, transferência de R\$ 250 e aplicação mínima em educação de R\$ 135).

Os parágrafos 3º e 4º estabelecem procedimentos a serem seguidos na hipótese de se arrecadar mais do que o previsto. Como só se "descobre" que se arrecadou mais do que o previsto depois de se encerrar o exercício fiscal, é necessário estabelecer critérios para correção das transferências iniciais, pois compromissos como o pagamento de salários não podem esperar até que se fechem as contas referentes ao mês para que sejam pagos. Vamos supor que o orçamento anual previsse arrecadar R\$ 12 mil no ano. Apenas para facilitar o raciocínio, vamos admitir que a arrecadação fosse feita a um ritmo constante ao longo do ano. Isto significaria "esperar" arrecadar R\$ 1.000 por mês. Continuando com nosso exemplo, aplicar-se-iam R\$ 180 por mês em educação. Acontece que o orçamento (a previsão de arrecadação e despesa para o ano seguinte) não coincide com o efetivamente arrecadado. No nosso exemplo,

vamos supor que se arrecadasse R\$ 1.100 no primeiro mês, R\$ 1.200 no segundo e R\$ 1.300 no terceiro. O tempo previsto para se fazer o "ajuste" entre o que se esperava arrecadar e o que efetivamente se arrecadou é o trimestre (§. 4º). No nosso exemplo, em três meses se esperava arrecadar R\$ 3 mil (3 x R\$ 1.000 por mês), mas se arrecadou R\$ 3.600 (R\$ 1.100 no primeiro mês, R\$ 1.200 no segundo e R\$ 1.300 no terceiro), R\$ 600 a mais do que o previsto. Durante esses meses, foram aplicados em educação recursos correspondentes a uma arrecadação de R\$ 3 mil, mas se arrecadou R\$ 3.600. Dessa forma, toma-se a diferença entre o arrecadado e o previsto (R\$ 600), corrige-se monetariamente o valor, isto é, corrige-se o valor com o índice de inflação do período anterior e, depois disso, aplica-se a alíquota da vinculação sobre este valor corrigido (18% para a União ou 25% para estados e municípios). Este valor deverá ser aplicado a mais no trimestre seguinte.

Este dispositivo é particularmente importante em períodos de inflação alta. Por exemplo, durante parte do governo José Sarney (1985-1989), tivemos inflação de quase 2.000% ao ano. Nessa época, esse mecanismo de correção dos valores a serem aplicados em educação não existia. Isto quer dizer que, à época, R\$ 1 aplicado em janeiro tinha o mesmo "valor", para efeito do cumprimento da vinculação, de R\$ 1 aplicado em dezembro. Porém, em termos de poder de compra (valores reais), R\$ 1 em janeiro equivalia a R\$ 21 em dezembro (2.000% a mais!). Isso permitia que administradores que desejassem burlar a vinculação "dentro da lei" aplicassem mais em educação (em valores nominais) no decorrer do segundo semestre, quando, na realidade, o valor real aplicado era menor. Se a inflação é baixa, as perdas decorrentes da desvalorização da moeda são menores, mas se a inflação é alta, este ajuste necessita ser feito mais freqüentemente,<sup>7</sup> como previsto nas Constituições estaduais de Rondônia, Alagoas, Pernambuco e Minas Gerais (OLIVEIRA; CATANI, 1993a).

O parágrafo 5º constitui o maior aperfeiçoamento do mecanismo da vinculação introduzido pela LDB. Este dispositivo estabelece prazos estritos para a transferência dos recursos arrecadados para o órgão que administra a educação (ministério, secretaria ou órgão municipal de Educação) e prevê a incidência de correção monetária a partir do décimo dia depois do prazo estipulado. Dessa forma, garante-se a manutenção do valor real a ser transferido para a educação.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Em sua tese de doutoramento, Elias Antônio Jorge (1991) propõe uma forma de se medir esta "defasagem", convertendo os recursos em dólar no momento da arrecadação e no momento da aplicação.

<sup>8</sup> A Constituição de Mato Grosso do Sul estabeleceu um prazo máximo de 15 dias úteis após o encerramento do período de arrecadação para que os recursos sejam transferidos ao órgão encarregado de sua aplicação, mas não introduziu a previsão de transferência "em valores reais", na hipótese de haver atraso nos repasses (OLIVEIRA; CATANI, 1993a, p. 39).

O parágrafo 6º prevê a responsabilização das autoridades encarregadas da realização dessas transferências, na hipótese de não-cumprimento desse dispositivo. Rigorosamente, este parágrafo é redundante, pois todo administrador público é obrigado a cumprir o prescrito na legislação, sob pena de ser acusado de crime de responsabilidade. Entretanto, a presença deste parágrafo realça a importância que o legislador deu ao assunto e à necessidade de se criarem mecanismos específicos para garantir o cumprimento do prescrito legalmente.

#### 2.4 Definição de despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino

Introduzido o dispositivo da vinculação, o debate transfere-se para o que pode ou não ser considerado MDE, ou seja, como e onde podem ser aplicados os recursos provenientes da vinculação. Isto é estabelecido pelos Arts. 70 e 71 da LDB. O primeiro explicita o que é despesa em educação, ou seja, a norma geral, enquanto o segundo, as exceções, ou o que está sendo excluído. Sua redação é a seguinte:

Artigo 70 - Considerar-se-á como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996b)

Este artigo estabelece o que pode ser considerado despesa em MDE. Destaque especial deve ser dado à introdução clara das despesas com transporte. Essa foi uma questão polêmica, pois ao mesmo tempo que em algumas localidades a garantia de transporte é condição para a efetivação do direito à educação, em muitos casos pode propiciar distorções. O Art. 71 trata das exceções, explicitando o que não pode ser considerado para o cumprimento da vinculação.

Artigo 71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada

fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996b)

Entre o que cumpre destacar, mencione-se a impossibilidade de destinar os recursos vinculados para a formação de quadros especiais para a administração, civil ou militar (Art. 71, III), que exclui as despesas realizadas com o Instituto Rio Branco, destinado à formação de diplomatas, com a Escola Superior de Administração Fazendária, destinada à formação de fiscais e técnicos do Tesouro Nacional, bem como as despesas de formação especializada das Forças Armadas (escolas de formação de oficiais, cabos e sargentos). Esta exceção não abrange aquelas instituições que oferecem também o ensino regular, como, por exemplo, as escolas preparatórias de cadetes e os colégios militares.

Outro destaque encontra-se no inciso IV, que exclui da vinculação os programas suplementares de alimentação, a “merenda escolar”. Embora redundante, tendo em vista o Art. 212, § 4º da Constituição Federal, a explicitação desta proibição era necessária, dada prática habitual de utilização de recursos educacionais para pagamento destas despesas (OLIVEIRA, 1995).

O inciso V exclui explicitamente as despesas com melhoria da infra-estrutura urbana, mesmo que beneficiem, direta ou indiretamente, a rede escolar. Um exemplo típico do que está excluído por este dispositivo é o asfaltamento da rua em frente à escola. Pode parecer um despropósito a necessidade de se explicitar tal exclusão. Entretanto, sob a vigência da legislação anterior (omissa a respeito do assunto), constituía prática corriqueira considerar-se tal despesa como parte dos gastos em MDE.<sup>9</sup>

O inciso VI exclui da vinculação as despesas realizadas com pessoal docente em desvio de função, artifício muito comum, decorrente da cessão de

<sup>9</sup> Uma demonstração cabal disso é o parecer TC-2.527, de 1987, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que permite a inclusão destas despesas “[...] somente [da] parte da testada do edifício, não compreendida a parte devida pelos contribuintes fronteiriços” (apud SÃO PAULO, 1993, p. 13).

pessoal da educação para outras áreas da administração pública e para os Poderes Legislativo e Judiciário.

### 2.5 Omissões e equívocos dessa regulamentação

O debate sobre o que pode e o que não pode ser considerado despesa com MDE não é novo entre nós, remontando às primeiras regulamentações da vinculação nos anos 1930. Mais recentemente, os debates travados em torno do tema, tanto durante a Constituinte de 1987-88 quanto durante a tramitação da LDB, permitem identificar algumas das questões que ficaram sem resposta, pelo menos de maneira explícita, no texto da lei.

As principais omissões dizem respeito às verbas destinadas ao pagamento dos aposentados (inativos), aos hospitais universitários e aos funcionários em desvio de função. Vejamos cada uma delas separadamente.

**Aposentadorias.** Esta era, sabidamente, uma polêmica na definição do que se consideraria despesa de MDE. Algumas entidades sindicais de profissionais do magistério defendiam a idéia de que tais despesas deveriam ser consideradas como MDE. A principal preocupação dessas entidades derivava do fato de as agências oficiais incumbidas de pagar as aposentadorias (INSS em nível federal e as diversas agências estaduais, como o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – Ipesp) apresentarem crônicos problemas de déficit de caixa, razão pela qual as aposentadorias do pessoal da educação têm sido pagas por recursos orçamentários vinculados. Caso as despesas com o pagamento das aposentadorias não fossem consideradas parte da vinculação de recursos para a educação, haveria o risco de que tais pagamentos não viessem a ser realizados com a pontualidade necessária. Apesar da preocupação com a garantia do direito dos trabalhadores aposentados receberem seus salários regularmente ser correta, sejam eles da educação ou não, isso não justifica que tais despesas sejam incorporadas ao conceito de MDE. Infelizmente, a redação final da lei é omissa a respeito, situação que leva à manutenção da “tradição”, ou seja, as aposentadorias continuam sendo consideradas despesa em MDE, contando, para tal, com a proverbial complacência dos tribunais de contas.

**Hospitais universitários.** É sabido que, em alguns casos, os hospitais universitários, em virtude da amplitude do atendimento realizado, transcendem em muito as funções estritas de hospitais-escolas, fazendo parte do Sistema Público de Saúde. Considerar o total das despesas ali realizadas como em MDE introduziria uma grave distorção na apuração do montante de recursos aplicados em educação. Embora essa preocupação tenha sido contemplada em vários anteprojetos da LDB, na versão aprovada a omissão do assunto nos Arts. 70 e 71 abre a possibilidade de desvirtuamento do espírito da vinculação.

**Desvio de função.** Finalmente, vale a pena mencionar a omissão da LDB a respeito da proibição do uso dos recursos vinculados para remunerar funcionários de outras secretarias quando postos à disposição da educação e não, necessariamente, realizando atividades relacionadas ao ensino. A ausência dessa proibição pode também dar margem à burla da aplicação da lei, em virtude da amplitude das possibilidades que se abrem com essa omissão.

## 2.6 Publicização e fiscalização

A necessidade de publicização e fiscalização da aplicação dos recursos públicos em educação é contemplada pelos Arts. 72 e 73, nos seguintes termos:

Artigo 72 – As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o §3º do Art. 165 da Constituição Federal.<sup>10</sup>

Artigo 73 – Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente. (BRASIL, 1996b)

Essencialmente, estes dois artigos repetem dispositivos já presentes na Constituição Federal relativos à necessidade de publicização dos dados de arrecadação e despesa em educação e a importância atribuída à fiscalização do cumprimento da vinculação de recursos.

## 3 PADRÃO DE QUALIDADE

O terceiro tema tratado no capítulo de financiamento da LDB diz respeito ao “padrão de qualidade” do ensino. Originalmente, o padrão de qualidade, como parte do dever do Estado em garantir educação para todos, está previsto no Art. 206, inciso VII, da CF 88: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] VII – garantia de padrão de qualidade.” (BRASIL, 1988) Na LDB, o tema é tratado nos Arts. 74, 75 e 76, que procuram regulamentar o que venha a ser ensino de qualidade. Estes artigos estão redigidos nos seguintes termos:

Artigo 74 – A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único – O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações

<sup>10</sup> O Art. 165, §3º da CF estabelece que “O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária” (BRASIL, 1988).

regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Artigo 75 – A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§1º – A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§2º – A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§3º – Com base nos critérios estabelecidos nos §§1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§4º – A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do Art. 10 e o inciso V do Art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Artigo 76 – A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais. (BRASIL, 1996b)

Estes dispositivos constituem as premissas do Fundef e do Fundeb, a serem tratados mais adiante. Ressalte-se que a previsão de um “padrão de qualidade” a que todos teriam direito, nos termos da declaração do direito à educação incorporado à CF 88, é (re)interpretado neste dispositivo e, de maneira mais clara, pelo governo federal ao implantar o Fundef, como um valor de “gasto” por aluno (Art. 74). Tal lógica manteve-se com o Fundeb. Com isso, inverte-se o processo lógico.  Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo aluno necessário para garantir um padrão de qualidade. O que se tem é o “gasto” possível nas condições atuais como o padrão de qualidade com uma pequena suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação.

Os Arts. 75 e 76 estabelecem critérios para se aferir a capacidade de cada esfera administrativa. Esta seria dada pela divisão de seus recursos pelo custo-aluno estabelecido para o sistema.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Note-se que o conceito de capacidade de atendimento foi superado pela política de fundos implantada a partir de 1998. A capacidade de atendimento seria a máxima capacidade a que uma rede municipal ou estadual teria de atender para um dado custo aluno. Pela política de fundos, a lógica passa a ser: se atender mais receberá mais, proporcionalmente ao número de alunos atendidos, para um dado custo aluno.

#### 4 TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA A ESCOLA PRIVADA

O último tema tratado no capítulo de financiamento da LDB diz respeito à transferência de recursos públicos para a escola privada. Bastante discutido por ocasião do processo constituinte de 1987-88, este tema é tratado no Art. 213 da CF 88 (PINHEIRO, 1991) e regulamentado pelo Art. 77 da LDB.

##### 4.1 A questão na CF 88

O texto aprovado contemplou a permissão de repasses de recursos públicos para a escola privada, ainda que, pela primeira vez em nossa legislação educacional, o fizesse restritivamente. Nem toda escola privada está habilitada a receber recursos públicos. Para tal, é necessário que a escola satisfaça alguns requisitos. Segundo o Art. 213 da CF 88, permite-se a transferência de recursos públicos para a escola particular, nos seguintes termos:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988)

Embora polêmico, este dispositivo é o primeiro em nossa legislação educacional a estabelecer critérios para a concessão de recursos públicos para a escola privada, tradicionalmente realizado de forma indiscriminada e clientelista.

As restrições delineadas nos incisos I e II merecem alguns reparos. A redação aprovada não é muito precisa, pois uma instituição pode "comprovar finalidade não-lucrativa" e ter lucro. A finalidade não-lucrativa pode ser simplesmente comprovada mediante enunciação em seu estatuto ou ata de constituição. A idéia da impossibilidade de dar lucro já estava, de certa maneira, consagrada na legislação anterior. As instituições educacionais, "pela sua natureza", não poderiam auferir lucro. No texto aprovado, não se fala em "lucro", mas em "excedente financeiro", prevendo-se sua aplicação em educação. Evidencia-se aqui a dificuldade que nossa legislação tem de conviver com a idéia de que uma parte de nossas instituições de educação é, de fato, composta por empresas capitalistas.

De qualquer forma, o dispositivo aprovado, pela primeira vez em nossa legislação educacional, ainda que pela negativa, admitiu a existência de instituições educacionais que "visam ao lucro", e por essa razão não estão habilitadas a receber recursos públicos. Essa inovação não deixa de ser positiva, uma vez que a legislação anterior fazia com que os lucros das escolas priva-

das fossem encobertos em prestações de contas artificiosas, permitindo que os empresários da área educacional pleitassem isenções fiscais ou outros benefícios concedidos a instituições sem fins lucrativos.

A legislação anterior à CF 88 estava impregnada por concepções pré-capitalistas, oriundas da influência católica em nosso pensamento educacional, que procuravam manter as atividades de educação e saúde fora da lógica do mercado. Entretanto, no capitalismo não há esfera da atividade humana que consiga permanecer à parte do mercado. Assim, visando chamar as coisas pelo seu verdadeiro nome, é melhor admitir-se o lucro e tratar as escolas lucrativas como empresas *tout court* do que fazer de conta que elas não existem.

A condição prescrita no inciso II possibilita que qualquer escola confessional, na hipótese de encerrar suas atividades, repasse seu patrimônio para outra da respectiva confissão. Esse é um mecanismo que só se comprova *a posteriori*, isto é, depois que o estabelecimento de ensino recebeu os recursos públicos e encerrou suas atividades. Assim, corre-se o risco de que os estatutos sejam modificados antes do fechamento da escola e depois de receberem os recursos públicos.

Mesmo que as restrições impostas pelo texto constitucional fossem precisas, o Art. 61 das Disposições Constitucionais Transitórias as relativizaria. O artigo em questão dispõe que: "As entidades educacionais a que se refere o Art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário" (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Isso significa que as prescrições do Art. 213 só se aplicam àquelas entidades educacionais que não receberam recursos públicos nos três anos anteriores à promulgação da CF 88 e desejassem obtê-los após 5 de outubro de 1988. Ou seja, quem recebeu nos três anos anteriores à CF poderia continuar a receber!

Dessa forma, o essencial da discussão acerca do repasse de verbas públicas para a escola particular foi equacionado pela Constituição Federal, em detrimento da escola pública, restando pouco espaço para a introdução de restrições a estes repasses no âmbito da LDB<sup>12</sup> (OLIVEIRA, 1995).

<sup>12</sup> Mesmo que pouco consistentes, essas restrições são muito mais efetivas que os verdadeiros estímulos à transferência de recursos, diretos ou indiretos, à escola privada vigentes sob a ditadura militar. Como exemplo, mencione-se o Decreto nº 20.382, de 9 de janeiro de 1980, do governador Francelino Pereira (MG), que "Dispõe sobre a extensão de séries do primeiro grau em escolas integrantes do Sistema Operacional de Educação". Em seu Art. 7º, estabelece as condições para a extensão das quatro séries

#### 4.2 O repasse de recursos na LDB

O texto da LDB aprovado pouco altera o já estabelecido pela CF 88. No Art. 77, regulamentam-se a matéria nos seguintes termos:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo. (BRASIL, 1996b)

Esse artigo é um desdobramento do Art. 213 da CF 88 e prevê a possibilidade de repasse de recursos públicos para escolas privadas. A permissão de repasses para escolas "confessionais", exatamente as maiores interessadas, tornou as tentativas de restrição da sua abrangência muito difíceis durante o processo de elaboração da LDB. Observemos a definição de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, realizada pelo Art. 20 da mesma LDB:

As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas na forma da lei. (BRASIL, 1996b)

finalis do primeiro grau, listando no inciso IV a seguinte "pérola": "[...] aquiescência do representante legal da entidade mantenedora de escolas particulares mais próximas, existentes na localidade, com ociosidade em turnos diurnos, sem possibilidade de atendimento aos alunos carentes de recursos, quando se tratar de extensão de 5ª série" (MINAS GERAIS, 1980). Por este dispositivo, em Minas Gerais o Poder Público necessitava de autorização das mantenedoras privadas de ensino para expandir sua própria rede.

A simples categorização dos estabelecimentos privados de ensino revela, de maneira clara, a existência de instituições particulares de ensino *stricto sensu*, ou seja, aquelas que não são nem confessionais, nem comunitárias, nem filantrópicas, portanto, por exclusão, régidas pela lógica de mercado.

O texto da LDB definiu as escolas confessionais como uma modalidade especial de escola comunitária. A forma utilizada para definir escola comunitária, aquela que inclui representantes da comunidade em seus órgãos dirigentes, apresenta um aspecto democratizante, pois estipula a participação de pais, alunos, professores e funcionários, a "comunidade escolar", nos organismos dirigentes das escolas. Entretanto, pode-se cumprir a lei sem mudar a estrutura de poder da escola, uma vez que as escolas podem incorporar uma participação simbólica da comunidade em seus organismos de direção. Apesar de positivo, o dispositivo, quando muito, tem um sentido de aumento da transparência da gestão financeira da escola, não alterando sua estrutura de poder.

A forma mais contundente de restringir eventuais abusos seria aquela que definisse a instituição sem fim lucrativo, habilitada a receber recursos públicos, como a que oferecesse todas as suas vagas gratuitamente.

A opção adotada pelo legislador, de restringir os repasses de verbas públicas para a escola particular a partir de características administrativas da instituição, não foi bem-sucedida, se é que este era o objetivo real da introdução de tal dispositivo. A opção aprovada para tentar restringir as possibilidades de repasse foi detalhar o já prescrito no Art. 213 da CF 88, por meio de vários acréscimos. O primeiro, presente no Art. 77, constitui parte do inciso I do Art. 213 da CF e procura evitar a distribuição de seus "[...] resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto" (BRASIL, 1996b). O outro acréscimo, constante do inciso IV, foi a exigência de que as instituições privadas prestem contas dos recursos recebidos ao Poder Público. Este inciso, se devidamente implementado, pode significar um avanço para dar mais transparência ao destino dos recursos públicos repassados para o ensino particular. Entretanto, sua menção na LDB significa também o reconhecimento de que o controle sobre a aplicação de recursos públicos na escola particular tem sido, até aqui, inexistente ou ineficiente. Estes acréscimos não alteram qualitativamente o texto original.

#### 4.3 Uma questão polêmica: o Artigo 69

Há no texto da LDB outro dispositivo que está relacionado à questão dos repasses para a escola privada. Trata-se do *caput* do Art. 69, redigido nos seguintes termos: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, ou o

que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público" (BRASIL, 1996b).

Ao texto original da CF 88, acrescentou-se "ensino público", o que teria consagrado o princípio da exclusividade da aplicação de recursos públicos para as escolas públicas. Segundo essa interpretação, expressa pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 26/97, a única exceção de repasse seria o inciso do Art. 70, que dispõe sobre bolsas de estudo.

Neste caso, e apenas neste caso, o legislador ressaltou – parcialmente – a destinação de verbas públicas determinada pelo *caput* do Art. 69. Considerando que as bolsas destinam-se a alunos e não a instituições, estabeleceu-se que as despesas em MDE, isto é, aquelas que podem ser contabilizadas para satisfazer aos percentuais mínimos dos recursos vinculados, incluem a concessão de "bolsas de estudo a alunos das escolas públicas e privadas".

O problema é que o mais tradicional mecanismo de repasse de recursos públicos para as escolas privadas é o da compra de bolsas de estudos. O fato de ela ser repassada diretamente à escola e esta definir o aluno beneficiário ou recursos repassados diretamente ao aluno para este pagar a escola não muda em nada o destino último dos recursos: a escola privada. Interpretar o dispositivo do Art. 69 como se estabelecesse a exclusividade para a escola pública, mesmo que apenas dos recursos vinculados, abstrai a "exceção" permitida pelo Art. 70, que era a "regra" que se queria evitar em 1988 (MONLEVADE, 1997).

O disposto no Art. 69 permite uma outra questão interessante. Os recursos repassados a escolas privadas, que não o sejam na forma de bolsas de estudo "para os estudantes", poderão fazer parte dos recursos vinculados? Neste particular, na possibilidade aberta pelo Art. 213 da CF e reafirmada pelo Art. 77 da LDB, compreender-se-ia apenas recursos não-vinculados. Esta interpretação, melhor formulada, aparece no Art. 258 da Constituição Paulista de 1989, que exclui da vinculação os recursos repassados à escola privada, ao mesmo tempo em que repete a formulação constante do Art. 213 da CF 88. Dessa forma, a Constituição Paulista permite o repasse de recursos para a escola privada, mas tais recursos não seriam contabilizados para efeito da integralização dos percentuais vinculados. Neste caso, a vinculação é destinada exclusivamente à escola pública. No caso da LDB, a permissão do repasse, via bolsas, aparece no Art. 70, que disciplina a vinculação. A diferença entre os textos é que a LDB possibilita uma exceção, via bolsas, não explicitada no caso paulista.

A temática do repasse de recursos públicos para a escola privada perdeu muito de sua importância nos anos imediatamente posteriores à promulgação da CF e da LDB, pois a legislação constitucional e infraconstitucional

faculta o repasse, não o obriga. Assim, em última instância, repassar recursos públicos para a escola privada é uma opção política do governante. Devido à crise fiscal vivida pelo Estado brasileiro nos últimos anos, os repasses, pelo menos de recursos orçamentários vinculados à educação, diminuíram muito. Entretanto, nos anos finais do governo FHC e nos governos Lula a temática voltou à tona. De um lado, pelo estabelecimento do Programa Universidade para Todos (ProUni), que "compra" vagas em instituições de ensino superior (filantrópicas, comunitárias e confessionais) "em troca" de impostos não-pagos. De outro, pelo mecanismo generalizado, particularmente no Estado de São Paulo, de municípios comprarem vagas em instituições privadas para o atendimento da demanda à educação infantil (ADRIÃO; DOMICIANO, 2005). Tais práticas nos remetem ao período constituinte e à necessidade de se defender que os poucos recursos destinados à educação sejam aplicados exclusivamente em escolas públicas.

Por outro lado, há a necessidade de um mapeamento mais detalhado das outras formas de repasses de recursos para escolas privadas, tais como o programa de crédito educativo, as isenções fiscais, tanto no imposto de renda de pessoa física quanto às instituições filantrópicas, cujos recursos provêm de outras rubricas orçamentárias que não as de MDE.

## 5 DO FUNDEF AO FUNDEB, UM PASSO ADIANTE E DOIS PARA TRÁS

Finalmente, há um outro artigo da Constituição que trata do financiamento da educação; o Artigo 60 do ADCT. Tal artigo já sofreu duas alterações. Com a aprovação da EC 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela EC 14/1996, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Ainda que se possam verificar avanços em relação à experiência do Fundef, particularmente no que diz respeito a um melhor equacionamento da distribuição de recursos entre as diferentes etapas e modalidades da educação básica (ensino de 0 a 18 anos), ao mesmo tempo o Fundeb reafirma a omissão quanto a outras questões importantes para o financiamento da educação. A seguir refletimos sobre os avanços e limites da mudança em curso.

### 5.1 Da Constituição de 1988 ao Fundef: a construção de um modelo

O Fundef, instituído pela EC 14/96, é uma subvinculação dos recursos constitucionalmente vinculados à educação e regulamentado pela Lei nº 9.424/96. A EC 14 modifica a redação do Art. 60 do ADCT, originalmente com a seguinte

formulação: "Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" (BRASIL, 1988).

Com este dispositivo, explicitou-se a prioridade da educação brasileira nos anos posteriores à aprovação da Constituição: erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Reconhecia-se a exclusão de parcela significativa da população de um dos direitos básicos da cidadania e a necessidade de fazer valer o direito à educação mínima para todos.

Entretanto, o Art. 60 propiciou artifícios interpretativos, o que gerou seu não-cumprimento até o momento de sua substituição pela EC 14/96. A polêmica referia-se ao âmbito governamental a que se aplicava. Durante determinado período, o governo Collor entendeu que se aplicaria ao conjunto da administração pública (União, estados e municípios). Nesta hipótese não produzia efeito, pois, somando-se os gastos com educação dos três níveis da administração pública, já eram aplicados no ensino fundamental mais de 50% do total dos recursos vinculados. Entretanto, esta interpretação não condizia com o sentido da redação original da CF 88, e foi desautorizada pelo Tribunal de Contas da União. A alternativa de entender que o dispositivo se aplicaria separadamente a cada nível de governo implicaria um aumento substancial dos recursos para o ensino fundamental aplicados pela União e, pelo menos, pela maioria dos municípios do Sudeste. Nesse caso, ou se transferiam recursos de outros níveis para o ensino fundamental (o que, para a União, significaria suprimir recursos do sistema federal de ensino superior, alternativa politicamente muito difícil) ou a União aplicaria em educação recursos destinados a outros setores, alternativa contrária às orientações políticas e econômicas dos governos brasileiros desde 1988, todos eles, um maior ou menor grau, seguidores das receitas neoliberais, de redução do gasto público nos setores sociais. Em vista disso, optou-se pelo mais simples: nunca se cumpriu o dispositivo...

Assim, ao assumir em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso viu-se ante um dispositivo constitucional crucial para a educação, que não era cumprido. Ao mesmo tempo, havia dois problemas a equacionar: o desequilíbrio existente em relação à maior ou menor presença dos diferentes governos estaduais e municipais no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, expresso no atendimento desigual por parte de estados e municípios das Regiões Sudeste e Nordeste; e o atendimento à previsão constitucional de instituição de um piso salarial nacional para o magistério.

Em setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a EC 14, que alterou de maneira substantiva este artigo. A nova redação do *caput* passou a

ser a seguinte: "Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o 'caput' do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério" (BRASIL, 1996a).

Transformada, pela propaganda governamental e pela conivência da mídia, em iniciativa federal de priorização do ensino fundamental, este artigo é uma obra-prima de ilusionismo jurídico-político. Ao mesmo tempo que aumenta os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte de estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60% dos recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, colocando-a em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis da administração pública. Acrescentaram-se também sete parágrafos a esse artigo, nos seguintes termos:

§1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre Estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no Art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de Natureza Contábil. (BRASIL, 1996a)

Já nesse parágrafo explicita-se a criação do Fundef, reequacionando a aplicação dos recursos financeiros em educação no país, permitindo em tese, pelo menos em nível estadual, um compromisso mais equilibrado entre estados e municípios (PINTO, 2000). Em seguida, afirma-se que o fundo é de "natureza contábil". Vale dizer, o fundo é "virtual". Em verdade, ele altera os multiplicadores incidentes sobre impostos transferidos para estados e municípios e de estados para municípios. Todos, municípios e estado, contribuem para o fundo e retiram recursos dele, satisfeitas determinadas condições. Tais condições mantêm-se fixas ao longo do ano. Isso faz com que se possa dividir o processo: a cada entrada dos impostos abrangidos pelo fundo, transferem-se recursos proporcionalmente aos multiplicadores para estados e municípios.

§2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os Arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; e inciso II da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (BRASIL, 1996a)

Neste parágrafo, indicam-se os recursos que comporão o Fundef. De um lado, a emenda subvinculou para o ensino fundamental e a erradicação do

analfabetismo 60% dos recursos vinculados, o que corresponde a 15% de receita de impostos (60% de 25%, ou 25x0,60) e é composto pelas seguintes fontes:

- Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (Art. 155, II), dividido entre estado e municípios, na proporção de 75% para o estado e 25% para os municípios, dividindo-se este montante entre os municípios, segundo critérios específicos (Art. 158, IV).
- Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados (IR e IPI), transferidos para estados e municípios proporcionalmente à sua população, da seguinte forma: 21,5% aos estados, constituindo o Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE), e 22,5% aos municípios, constituindo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Art. 159, I, a e b).
- Para estados e municípios, 10% do IPI de produtos exportados, denominado IPI-Exportação (Art. 159, II).
- Ressarcimento a estados e municípios, decorrentes de isenção de ICMS concedida a produtos exportados, LC 87/98, conhecida como Lei Kandir.

§3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (BRASIL, 1996a)

Apresenta-se aqui o mecanismo de funcionamento do Fundo. A idéia é estabelecer uma média nacional de gasto "possível" por aluno, proveniente da divisão de 15% da soma do total nacional de transferências constitucionais mencionadas acima pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental regular no país. Processo semelhante seria realizado em cada estado, estabelecendo-se, assim, anualmente, o gasto possível por estado. Na hipótese de determinado estado não atingir essa média nacional, a União complementaria seus recursos até atingi-la, o que funcionaria como uma ação redutora da desigualdade entre os estados. Com este mecanismo, o valor nacional seria o gasto mínimo nacional por aluno/ano.

§4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

O parágrafo quarto articula a idéia de gasto por aluno com a garantia de um padrão de qualidade a ser atingido no prazo de cinco anos após a implantação do fundo. Em suma, o padrão de qualidade a que cada um teria direito seria expresso em um gasto por aluno-ano. É esta a inspiração para o conceito de "custo-aluno qualidade". Seria o valor monetário que expres-

saria a quantidade de bens e serviços necessários por aluno para que se tenha ensino de qualidade.

§5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no §1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (BRASIL, 1996a)

Aqui se explicita a faceta de "valorização do magistério" presente no próprio nome do fundo. Dos recursos componentes do fundo, 60% seriam destinados à valorização do magistério. Isto equivale a 9% da arrecadações dos impostos componentes do fundo. Observe-se que na emenda tais recursos destinam-se a "professores do ensino fundamental em efetivo exercício". Dessa forma, dá uma resposta à questão da remuneração do professorado, utilizando-se de dois expedientes peculiares. Exclui os inativos, pois se refere a professores em "efetivo exercício", e não se refere mais a piso salarial nacional.

§6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o §3º, nunca menos que o equivalente à trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996a)

Só aqui aparece a definição da contribuição da União. Apesar de tratar de matéria idêntica à do *caput*, diferentemente da redação original do Art. 60 do ADCT, a contribuição da União aparece num parágrafo, evidenciando uma complementaridade ao papel de estados e municípios inexistente anteriormente. Além do mais, a presença da palavra "equivalente" nesse artigo permite a interpretação que os recursos destinados à essa complementação não necessariamente serão provenientes daqueles previstos no Art. 212, os vinculados constitucionalmente. Estes servirão apenas de parâmetro para estabelecer um *quantum* equivalente da contribuição da União, o qual poderá provir de outras fontes, especificamente do salário-educação, como se verificou posteriormente.

De fato, com a regulamentação do Fundef por meio da Lei nº 9.424/96, o Legislativo tentou impedir que recursos do salário-educação fossem destinados a essa complementação, pelo fato de ele já ser destinado exclusivamente ao ensino fundamental. Esta restrição foi vetada pelo presidente da República e este e os outros vetos jamais foram apreciados pelo Congresso Nacional. No entanto, os recursos utilizados para "complementar" o *per capita* mínimo de cada estado têm-se originado de uma fonte que, obrigatoriamente, já seria aplicada nessa etapa da educação básica. Ou seja, o governo federal não investe recursos orçamentários, "desembarcando" do financiamento do ensino fundamental. Assim, o prodígio das iniciativas políticas tomadas em

1996 consiste em o governo federal desobrigar-se de gastar com o ensino fundamental, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados e, concomitantemente, conseguir passar-se por um governo que priorizava essa etapa de ensino.

§7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (BRASIL, 1996a)

Finalmente, o parágrafo 7º remete o detalhamento e a regulamentação do Fundef para a legislação complementar, o que efetivamente foi realizado pela Lei nº 9.424. Na medida em que tal regulamentação já foi superada pela regulamentação do Fundeb, destacam-se apenas os três vetos presidenciais à sua regulamentação, por seu caráter emblemático.

O primeiro deles é referente à inclusão das matrículas dos cursos de jovens e adultos no cômputo das matrículas a serem consideradas na divisão de recursos do fundo. O argumento utilizado era o de que as estatísticas disponíveis para estes cursos eram precárias. Ainda que correta a afirmação, tratar-se-ia de clara confusão entre meios e fins, abandonando-se considerações acerca de importância e direito dos abrangidos por esta modalidade de ensino. De toda forma, os sistemas de ensino “resolveram” esta questão, passando a contabilizar tais matrículas como ensino fundamental regular na forma de aceleração de estudos. Com exceção dos poucos estados que, por motivos fundamentalmente políticos, mantiveram a denominação de educação de jovens e adultos e não alteraram sua denominação para possibilitar receber recursos do Fundef, o efeito prático do veto foi praticamente anulado.

O segundo veto referia-se à proposição constante da Lei nº 9.424/96 que estabelecia uma divisão dos recursos da quota estadual do salário-educação na proporção de 30% para os municípios e 70% para o estado. O argumento, bastante razoável, era que os estados deveriam estabelecer, em lei própria, a forma de realizar a divisão destes recursos. Ante a inexistência de regulamentação a respeito em todos os estados, a Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, estabelece que a quota estadual do salário-educação deve ser dividida entre estado e municípios proporcionalmente à matrícula de cada um no ensino fundamental regular.

O terceiro veto referia-se ao impedimento estabelecido pela Lei nº 9.424/96 quanto ao uso de recursos do salário-educação para a complementação da União aos estados que não atingissem o *per capita* definido nacionalmente. Tal veto, de fato o mais prejudicial à educação, significou na prática que a União utilizou apenas recursos do salário-educação para complementar os estados, recursos que por força de lei já iriam para o ensino fundamental.

### 5.2 Conseqüências do Fundef<sup>13</sup>

Como um primeiro balanço dos impactos do Fundef, cabe analisar em que medida os problemas previstos quando de sua implantação (MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, FERREIRA, 1997; OLIVEIRA, 1999) tornaram-se realidade.

Recuperando-se as principais críticas formuladas na ocasião, mencionem-se as seguintes:

- Na medida em que não se adicionavam novos recursos para a educação, o que o Fundef realizava era uma redistribuição dos recursos existentes, com uma priorização clara. Entretanto, a demanda crescente faria com que, mais cedo ou mais tarde, ficasse evidente a insuficiência de recursos.

- A concentração de recursos no ensino fundamental (60% dos recursos vinculados) desviaria recursos que, em parte significativa de estados e municípios, até então se destinavam à educação infantil, ao ensino médio ou à educação de jovens e adultos e à educação especial, fazendo com que estas etapas e modalidades de ensino viessem a sofrer severas restrições financeiras.

- A União utilizaria recursos do salário-educação para complementar os fundos dos estados que não atingissem o gasto-aluno nacional, não adicionando, assim, recursos orçamentários para o financiamento da educação básica.

Pode-se afirmar que as previsões acima apresentadas se concretizaram. Vejamos cada uma delas com mais detalhe.

A concentração de recursos no ensino fundamental fez com que o financiamento das outras etapas da educação básica e a educação de jovens e adultos sofressem significativos impactos negativos. A restrição de recursos para as demais etapas da educação básica deu-se em um contexto de ampliação da demanda. No caso da educação infantil, por uma demanda historicamente reprimida e, no caso do ensino médio, pela demanda gerada pela ampliação dos índices de conclusão do ensino fundamental, notadamente no Estado de São Paulo, onde apenas uma pequena parte dos municípios atendia o ensino fundamental antes da implantação do Fundef. Isso fez com que se reduzissem abruptamente os investimentos em outras etapas e modalidades para investir no ensino fundamental.

Neste particular, a reação ao corte de recursos foi impulsionada, inclusive, por pressão judicial. Um caso emblemático das contradições geradas pelo Fundef é elucidada pela seguinte ação judicial: o Ministério Público Estadual do Estado de São Paulo protagonizou uma ação civil pública que confere no-

<sup>13</sup> As principais linhas de argumentação deste item foram previamente desenvolvidas em Oliveira (2005) e fundamentalmente amparadas em pesquisa nacional de avaliação dos impactos do Fundef, coordenada pelo autor em conjunto com Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS) e Lisete Regina Gomes Arelaro (USP).

vidade em nosso país à defesa do direito à educação. Movida contra a prefeitura de São Paulo em 2002, solicitando alteração na interpretação tácita, vigente até então, do inciso IV do Artigo 208 da Constituição. Tal interpretação entendia que a educação infantil não era obrigatória, estando, portanto, o Poder Público desobrigado de sua oferta. O que a ação demandava era que se alterasse tal entendimento, passando a distinguir obrigatoriedade do usuário do dever do Estado de provê-la, como faz explicitamente a Constituição. Assim, a não-obrigatoriedade da educação infantil referia-se ao usuário, sujeito do direito, estando o Poder Público obrigado a fornecê-la a todo demandante, conforme estipulado no *caput* do referido artigo: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de”. Esta demanda foi acatada pelo Judiciário, obrigando a prefeitura de São Paulo a propor um plano de atendimento escalonado à demanda já cadastrada na ocasião<sup>14</sup>.

A expansão da demanda por educação infantil nesse contexto de restrição de recursos provocou dois tipos de resposta por parte do Poder Público, a saber:

- Expansão da matrícula mediante convênios com entidades privadas que praticam patamares de gasto *per capita* inferiores aos praticados pelo setor público, as chamadas instituições conveniadas, notadamente creches, ou outras formas de “parcerias”.

- Expansão da matrícula mediante ampliação da oferta pública sem aumento dos recursos destinados a esta etapa da educação básica, o que implica uma redução da oferta *per capita* ou em tentativas de “contabilizar” gastos com educação infantil em rubricas do ensino fundamental. A manifestação mais explícita desse processo foi a iniciativa, realizada por diversos sistemas municipais e alguns estaduais, de ampliar o ensino fundamental para nove anos, agregando a este as crianças com seis anos de idade. Em muitos casos, isso se deu de forma meramente contábil. As crianças continuavam a

<sup>14</sup> Segundo informação veiculada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, em sua edição de 19 de abril de 2002 (ESSENFELDER, 2002), “A Justiça determinou ontem que a Prefeitura de São Paulo matricule todas as crianças de zero a seis anos dos bairros Pirituba, Perus e Jaraguá (zona norte), Lapa e Jaguaré (zona oeste) em creches e Emeis (escolas municipais de educação infantil). A decisão não menciona o número de crianças beneficiadas, mas define que todos aqueles que pleitearem a vaga devem ser atendidos em até 30 dias contados a partir do pedido de matrícula. Caso a ordem não seja cumprida, a Secretaria Municipal de Educação será multada em cerca de R\$ 600 por dia para cada criança que seja mantida fora da escola contra a vontade dos pais. A ação foi movida pela Promotoria da Infância e da Juventude do Ministério Público de São Paulo. A sentença, do Tribunal de Justiça do Estado, é definitiva. Segundo o promotor Motauri Ciochetti de Souza, um dos responsáveis pela ação, o Ministério Público recomenda que os pais com filhos entre zero e seis anos fora do ensino público procurem o Conselho Tutelar mais próximo e deixem os dados referentes à criança para que se faça cumprir a determinação judicial. ‘Todas as crianças têm o direito assegurado. Nós vamos, na medida do possível, propondo as ações em todos os pontos da cidade’, diz Souza.”

frequentar a mesma escola de educação infantil, mas nas estatísticas passavam a ser “contadas” como frequentando o ensino fundamental. A forma mais velada de fazer essa transferência de gastos foi a contabilização pura e simples de despesas realizadas com a educação infantil no ensino fundamental. Exemplos desse procedimento ocorreram em sistemas em que as escolas funcionam no mesmo prédio ou os professores atuam nas duas etapas. Tanto em um caso quanto no outro, os salários dos professores e as despesas de manutenção da escola eram contabilizadas no ensino fundamental, apesar de atender a ambas<sup>15</sup>.

De forma geral, nesses casos a expansão se dá à custa da redução dos patamares de gasto *per capita*. Isso, evidentemente, compromete a qualidade dos serviços oferecidos.

No caso do ensino médio, a demanda foi sensivelmente ampliada ao longo dos últimos anos, particularmente pela melhoria das taxas de conclusão do ensino fundamental. A resposta mais comum para viabilizar a expansão foi a já mencionada transferência contábil de gastos para o ensino fundamental. Entretanto, pelo menos dois outros procedimentos foram adotados:

- A expansão mediante oferta de serviços de menor qualidade, como tele-salas, aumento do número de alunos por sala, ambas implicando redução nos valores *per capita*.

- A outra opção foi pura e simplesmente não atender à demanda, o que pode ser observado em vários estados onde há significativa discrepância entre o número de concluintes do ensino fundamental e o dos que ingressam no ensino médio no ano seguinte.

No caso da educação de jovens e adultos, o veto presidencial ao inciso II, § 1º do artigo 2º da Lei nº 9.424/96, que considerava as matrículas nessa modalidade de ensino como componentes da base de cálculo dos valores *per capita* do fundo, fez com que, na grande maioria dos sistemas, os cursos correspondentes passassem a ser considerados como parte do ensino regular na modalidade de progressão continuada, formação especial para alunos com defasagem de escolarização ou outra denominação específica, gerando, assim, uma “adaptação” aos limites impostos pela legislação.

Além dessas consequências, já previstas quando da aprovação do Fundef, o sistemático subdimensionamento dos valores *per capita* nacionais fez com que as complementações da União aos estados que não atingissem a média

<sup>15</sup> Estes expedientes, de resto também utilizados para embutir despesas com o ensino médio no ensino fundamental, podem ser facilmente percebidos quando se analisam séries históricas de gasto aluno (em valores reais), pois se percebe quedas bruscas no gasto *per capita* na educação infantil e no ensino médio e aumentos no ensino fundamental, sem que tenha havido qualquer alteração substantiva nos seus componentes de custo.

nacional fossem sempre em menor volume e atingindo menos estados. Isso gerou uma "dívida" da União para com o Fundef da ordem de R\$ 20 bilhões. Esse aspecto, além de reduzir as já limitadas capacidades equalizadoras da proposta do Fundef em nível nacional, comprometeu a credibilidade necessária à União para afiançar qualquer proposta nova de fundo, o que se tornou um importante dificultador da tramitação do Fundef.

Os elementos apresentados acima evidenciam duas dimensões nas quais o Fundef gerou problemas conexos que permaneceram como contradições a serem resolvidas, quer seja por propostas de aperfeiçoamento, quer seja por propostas alternativas: como enfrentar o repasse desigual e insuficiente de recursos para as diferentes etapas e modalidades da educação básica e a enorme desigualdade regional.

Uma outra consequência importante do Fundef foi o impulso decisivo ao processo de municipalização do ensino fundamental. Inicialmente, imaginou-se que tal ocorreria apenas nos estados em que a municipalização era menor, mas ela ocorreu em todo o país.

De toda forma, nos maiores Estados, São Paulo e Minas Gerais, que possuíam índices altos de estadualização do atendimento, a municipalização induzida foi significativa. Apenas para se ter uma idéia, em 1998-99 o número de transferências de vagas desses estados para seus municípios ultrapassou 1,2 milhão, fazendo com que, já em 2000, o atendimento municipal do ensino fundamental fosse majoritário no país.

Enfim, ainda que o Fundef tenha significado uma modificação substantiva no padrão de financiamento da educação básica, induzindo grandes modificações no perfil do atendimento, alguns problemas permaneceram sem o devido equacionamento. Entre estes, podemos listar os seguintes:

- Pela focalização no ensino fundamental regular, as outras etapas da educação básica permaneceram sem fonte segura de financiamento ou equacionaram-se dentro dos 10% não-subvinculados pela EC 14;

- O não-cumprimento dos dispositivos legais por parte do governo federal, subdimensionando o valor aluno/ano do Fundef, impediu que mais recursos fossem transferidos para mais estados situados entre os mais pobres e com valores *per capita* menores. Isso, além de quitar credibilidade ao sistema, impediu que a redução das desigualdades nacionais fosse mais acentuada.

- O fato de o fundo não destinar novos recursos para o ensino fundamental, nos termos estabelecidos na redação original do Texto Constitucional, postergou o enfrentamento de uma de nossas maiores limitações em termos educacionais, qual seja a do baixo gasto em educação básica.

- Ainda que se localizem pontualmente boas experiências com os conselhos, a regra é que eles não funcionam, permanecendo o controle social da aplicação de recursos como desafio não-equacionado.

### 5.3 A Emenda 53 e o Fundef

Ainda nos anos 1990 surgiu a proposta de constituição de um fundo destinado a financiar a educação básica como um todo. Tal proposta visava contemplar as diferentes etapas e modalidades, em grande medida ignoradas pelo Fundef.

A tramitação da proposta foi lenta devido, por um lado, à oposição do governo FHC à sua concepção<sup>16</sup>, e de outro, à oposição da área econômica, convertida aos princípios neoliberais de contenção do gasto social, durante o primeiro governo Lula, aos pressupostos de um fundo que pretendia complementar mais intensamente as necessidades dos estados mais pobres.

Apenas ao final do primeiro mandato e fortemente pressionados pela necessidade de alterar o Fundef, cuja vigência por dez anos aproximava-se do fim, é que foi aprovada, não sem muitas idas e vindas, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que passamos a analisar em seguida.

Em seu artigo primeiro, a emenda altera vários dispositivos da Constituição Federal, com vistas fundamentalmente a precisar responsabilidades e direitos. Nesses termos, altera os Artigos, 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212, passando a ter a seguinte redação:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 7º [...]

**XXV** - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

Art. 23 [...]

**Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional." (nova redação - NR)

"Art. 30 [...]

**VI** - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;" (NR)

"Art. 206 [...]

**V** - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

[...]

**VIII** - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

**Parágrafo único.** A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou ade-

<sup>16</sup> Entre os formuladores de política do governo FHC, a preferência recaía sobre a proposta de constituição de três fundos: um para a educação infantil, outro para o ensino fundamental e outro para o ensino médio.

quação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios." (NR)

"Art. 208 [...]"

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;" (NR)

"Art. 211 [...]"

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular." (NR)

"Art. 212 [...]"

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino." (NR) (BRASIL, 2006b, grifos do autor)

Nestas modificações, adapta-se a nomenclatura decorrente da introdução do ensino fundamental de nove anos; estabelece-se a idéia de piso profissional exclusivamente para os educadores das redes públicas; explicita-se a necessidade de leis complementares para disciplinar o regime de colaboração entre União, estados e municípios, e a abrangência do piso, e incorpora-se ao texto constitucional a distribuição, proporcional às matrículas, dos recursos da quota estadual do salário educação.

No artigo 2º, altera-se o Artigo 60 do ADCT:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (BRASIL, 2006b)

No novo *caput* do Artigo 60, estabelece-se a duração de 14 anos das modificações aí introduzidas, mantendo-se a lógica de vigência determinada, nos mesmos moldes do Fundef. Ainda que tenham surgido vozes criticando este particular, a medida parece adequada, posto que os impactos que essas subvinculações causam são significativos, sendo necessário forçar-se a avaliação das mesmas periodicamente. Nada havendo a alterar, pode-se simplesmente prorrogar a vigência do dispositivo, mas forçar sua avaliação parece uma novidade importante em nossa legislação. O inciso I cria o Fundeb, nos mesmos moldes do Fundef.

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2006b)

O inciso II estabelece os impostos que farão parte do fundo, assim explicitados: ICMS, FPM e FPE, IPI-Exp, que já faziam parte do Fundef, agora acrescidos do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA) e o Imposto Territorial Rural (ITR). A outra novidade é que o fundo é composto por 20% dos recursos arrecadados com estes impostos e não com 15%, como no Fundef.

Um debate ocorrido durante a tramitação do fundo referia-se à possibilidade de vincular, para estados e municípios a totalidade dos recursos previstos no Artigo 212, ou seja, 25%. Entretanto, tal não é possível, pois a maioria dos estados possui universidades estaduais, cujo financiamento também é oriundo dos recursos vinculados. Dessa forma, ampliar o percentual vinculado ao Fundeb implicaria asfixiar financeiramente aquelas instituições ou destinar novos recursos à educação.

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

- a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;
  - b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
  - c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;
  - d) a fiscalização e o controle dos Fundos;
  - e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2006b)

O inciso dispõe sobre a necessidade de lei complementar para a regulamentação do fundo, o que efetivamente ocorre com a promulgação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e o inciso IV restringe a aplicação de recursos aos dispositivos do artigo 211 da CF.

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do *caput* deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (BRASIL, 2006b)

Os incisos V a XI referem-se à complementação da União, sabidamente um dos pontos mais controversos da tramitação do Fundeb por conta do não-cumprimento de dispositivo semelhante no caso do Fundef. O inciso V estabelece o princípio da complementaridade, até aqui, tomando como referência o valor definido nacionalmente e vedando a aplicação de recursos do salário-educação para tal complementação. Com este dispositivo, ultrapassa-se um dos problemas gerados pela regulamentação do Fundef e o posterior veto presidencial. Não se poderão utilizar recursos do salário-educação para complementação da União. Vale dizer que esta terá de utilizar apenas recursos orçamentários para tal. O inciso VI destina 10% da complementação para programas de melhoria da qualidade. O inciso VII estabelece a complementação da União. Aqui se altera o sentido do inciso V. A complementação não será de tal modo a que os fundos estaduais atinjam o valor nacional, mas

apenas nos limites máximos da complementação da União. Tal complementação será constituída progressivamente, com valores fixos de R\$ 2, R\$ 3 e R\$ 4,5 bilhões nos três primeiros anos de vigência do fundo e por 10% do total do fundo, tomado nacionalmente, a partir do quarto ano. Dessa forma, se o necessário para se atingir a média nacional for superior a essa complementação, os valores efetivamente atingidos pelos estados mais pobres serão menores que os valores nacionais. Evidencia-se aqui a política de contenção dos gastos sociais do governo federal. O inciso IX prevê a atualização monetária dos valores definidos para a complementação da União, nos três primeiros anos de vigência do fundo. O inciso VIII limita em 30% da complementação os recursos provenientes dos recursos vinculados. Dessa forma, estabelece-se que os 70% restantes referem-se a recursos não-vinculados, o que representa recursos novos para a educação. Entretanto, a origem de tais recursos não é especificada. Se cumprido, pode representar uma melhoria do padrão de gasto do governo federal em educação, mas a probabilidade de que este dispositivo não seja cumprido é alta. O inciso X estende a aplicação do Artigo 160 da CF ("É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.") aos recursos aqui previstos. E o inciso XI repete formulação já presente no Artigo 208, de possibilidade de responsabilização da autoridade competente pelo eventual não-cumprimento dessa emenda.

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do *caput* deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vi-

gência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

- a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
- b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
- b) 13,33% (treze inteiros e três centésimos por cento), no segundo ano;
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (NR) (BRASIL, 2006b)

Este inciso trata das regras de transição, estabelecendo que os valores praticados na vigência do Fundef não poderão ser reduzidos para o ensino fundamental, bem como regula o processo de composição do fundo progressivamente em três anos. Repete a formulação e o montante de 60% dos recursos do fundo para a valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Ainda que represente um ganho em relação à situação anterior, uma vez que prevê a distribuição de recursos para toda a educação básica, o Fundeb equaciona de maneira muito limitada dois outros problemas importantes. De um lado, o do aumento do gasto total em educação básica no país, e de outro a ação mais decidida da União na redução da desigualdade entre os estados. Assim sendo, ainda que distribua melhor os recursos para a educação básica, permanece em dívida com dois grandes problemas: o do montante a ser investido em educação pela União e sua ação mais decidida na redução da desigualdade entre os entes federados.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. Uma análise do programa bolsa creche no município de Piracicaba. **Educação: Teoria e Prática: revista do Departamento de Educação**, Rio Claro, v. 13, n. 24-25, p. 97-110, 2005.
- ALEMANHA. (Constituição). **Constituição da Alemanha de 1919 (Weimar). Documentação e Atualidade Política**, Brasília, n. 7, p. 42-58, abr./jun. 1978.
- ANTUNHA, H. C. G. **A instrução na Primeira República**. 2 v. São Paulo: Feusp, 1975.
- BARROSO, J. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar. **Revista Portuguesa de Educação: revista do Centro de Estudos em Educação e Psicologia do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Braga**, n. 1, p. 33-56, 1995.
- BARROSO, M. G. O **Brasil constituinte e a Constituição de 1988: um depoimento, ao vivo, para a História**. Brasília: Fundação Biblioteca Nacional, 1993.
- BASTOS, C. R. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BITTENCOURT, C. M. F. Os problemas educacionais na Assembléia Nacional Constituinte de 1934. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 12, n. 1-2, p. 235-260, 1986.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Texto aprovado em 28 de junho de 1990. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano XLV, Seção I, Suplemento ao n° 175, p. 238-270, 25 jan. 1991a.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo. **Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Substitutivo do relator, deputado Jorge Hage. Brasília, ago. 1989.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo. **Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 2° substitutivo do relator, deputado Jorge Hage. Brasília, 1990a.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 1.258-A/88. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Deputado Octávio Elísio. Anexos: emendas do autor do projeto. **Diário do Congresso Nacional**, ano XLV, Seção I, Suplemento ao n° 175, Brasília, p. 2-43, 25 jan. 1991b.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n° 1.258-C/88**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Aprovado na Câmara Federal em 13 de maio de 1993. Avulso. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. (Constituição). **Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988.