



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**Fundo Público e Direito à Educação: um estudo a partir dos gastos públicos
da União e do Município de Fortaleza**

Salomão Barros Ximenes

Fortaleza
2006

SALOMÃO BARROS XIMENES

**Fundo Público e Direito à Educação: um estudo a partir dos gastos públicos
da União e do Município de Fortaleza**

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Educação
Brasileira, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em
Educação Brasileira

Orientadora: Profa. Dra. Sônia Pereira

**Fortaleza – Ceará
2006**

SALOMÃO BARROS XIMENES

**FUNDO PÚBLICO E DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DOS
GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO E DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação Brasileira

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Sônia Pereira (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Idevaldo da Silva Bodião
Universidade Federal do Ceará

Ao meu avô,
João Madeira
In memoriam

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antônio e Cleide, e à minha irmã Sabrina

A Eloísa, pela companhia e inspiração

A todos com quem dividi horas de trabalho e militância no CEDECA - Ceará,
na Comissão de Defesa do Direito à Educação
e na Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A Juliana Bizarria pelo levantamento de materiais em Fortaleza

A Marcela Vieira pelo levantamento de materiais em Brasília

RESUMO

Não é verdade que o “Estado-mínimo”, resultado do último ciclo de liberalização econômica, tenha como característica uma menor intervenção na esfera econômica. Na verdade, do ponto de vista do fundo público federal, o Estado praticamente duplicou seu tamanho na década de reformas – 1990. Estas reformas mudaram radicalmente o padrão de distribuição do fundo público através de um duplo movimento: o “enxugamento” da faceta redistributiva estatal, incorporada ao texto original da Constituição Federal de 1988; e a “maximização” da intervenção estatal através da remuneração direta do capital. Tendo em vista que as garantias constitucionais de financiamento para a educação, através de receita vinculada ao ensino, representavam um obstáculo ao redirecionamento do fundo público, um conjunto de medidas foram tomadas no sentido de demoli-las: a hoje denominada Desvinculação de Receitas da União, a redução da subvinculação ao ensino fundamental, os reiterados descumprimentos das vinculações constitucionais, a política fiscal e tributária que privilegia a arrecadação não vinculada ao ensino e o FUNDEF, que provocou a municipalização acelerada do atendimento com uma menor participação da União na manutenção do ensino fundamental. Essas medidas tiveram grande impacto na realidade educacional de Fortaleza, onde a rede municipal dobrou seu atendimento em menos de uma década, o que agravou as disparidades entre a rede física existente e o direito a um padrão mínimo de qualidade do ensino. No entanto, não é possível perceber uma mudança, similar à ocorrida na União, no padrão de distribuição do fundo público municipal. No município, as despesas com educação permaneceram estáveis nos últimos anos. Assim, o resultado das últimas reformas foi a progressiva diminuição do gasto-aluno no ensino fundamental, caracterizando a “universalização com pauperização” da educação pública.

Palavras-chave: Financiamento, Direito à Educação, Fundo Público, Reformas Constitucionais, Política Educacional.

ABSTRACT

It is not truth that the “minimum State”, consequence of the last cycle of economic liberalization, has as main characteristic a minor intervention in the economic area. Actually, in the point of view of Federal government funds, the State practically duplicated its size in the reform decade - 1990. These reforms radically changed the standard of distribution of the Government funds through a double movement: the “drying up” of the redistributive State’s side, incorporated to the original text of the Federal Constitution of 1988; and the “maximization” of State’s intervention through the direct remuneration of the capital. Considering that the constitutional guarantees for the financing of education, through the entailment of funds, represented an obstacle to the re-allocation of government resources, a series of measures had been taken to destroy them: the so called “unentailment of the Union funds”, the reduction of the under-entailment to basic education, the reiterated disobedience of the constitutional entailments, the tax policy that favors the not entailed tax revenues and the FUNDEF, that caused the acceleration of the municipal attendance with a fewer participation of the Union in the maintenance of basic education. These measures had great impact in the educational reality of Fortaleza, where the municipal system doubled its attendance in less than one decade, which made the gap between the existing physical organization and the right to a minimum standard of quality of education even worse. However, it is not possible to see a modification, similar to the occurred in the Union, in the standard of the distribution of municipal government funds. At the municipal level, the expenditures with education have remained steady in recent years. Therefore, the result of the last reforms was the gradual reduction of the cost per student in basic education, characterizing the “generalization with impoverishment” of the public education.

Key words: Financing, Right to Education, Government Fund, Constitutional Reforms, Educational politics.

ÍNDICE

Introdução	11
Capítulo 1 - O Estado e o Direito entre a hegemonia e a contra-hegemonia	16
1.1 A privatização do fundo público e seus reflexos no direito à educação: a economia política da anti-hegemonia	37
1.2 O direito à educação básica na Constituição Federal de 1988: dois enfoques analíticos possíveis.....	51
1.3 O direito à educação entre dois Estados: sobre como se deu a virada antes de iniciado o jogo.....	59
Capítulo 2 – “Assalto à Educação”: o direito pelo avesso e o avesso do direito ... 67	
2.1 Os 18% que não foram (ou melhor, que nunca vieram!)	70
2.2 A política fiscal e tributária contra o direito à educação.....	80
2.3 O efeito financeiro da Desvinculação de Receitas da União (DRU)	84
Capítulo 3 - Ensino Fundamental e Erradicação do Analfabetismo: de 50% para 30%, e nem mesmo isso!	91
3.1 Reiterados descumprimentos do art.60, §6º, ADCT, CF/88.....	98
3.2 Uma conclusão provisória	120
Capítulo 4 - O FUNDEF e a “pseudovalorização” do ensino fundamental	122
4.1 A (não-)complementação da União ao Fundef entre 1998 e 2005: efeitos financeiros mensuráveis	137

4.2 O não-estabelecimento de um custo-aluno-qualidade no FUNDEF: do “direito” conforme ao financiamento ao financiamento conforme ao direito.....	144
Capítulo 5 - Município de Fortaleza: especificidades da privatização do fundo público.....	151
5.1 Dinâmica geral de atendimento educacional na cidade de Fortaleza.....	154
5.2 Um estudo sobre o gasto público em educação do município de Fortaleza.....	171
Conclusão.....	189
Referências Bibliográficas.....	192
Anexos.....	201
Anexo 1 – Despesa da União por Grupo. Série histórica 1980 - 2005	
Anexo 2 – Despesa da União por Função. Exercícios: 1994 a 1999/2000 - 2005	
Anexo 3 - Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: série histórica 2000-2005	
Anexo 4 – Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 2005	
Anexo 5 - Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 2004	
Anexo 6 – Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 2003	
Anexo 7 – Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 2002	
Anexo 8 - Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 2001	
Anexo 9 - Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 2000	
Anexo 10 - Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 1999	

Anexo 11 - Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 1998

Anexo 12 - Relatório sobre as contas do governo da república: exercício de 1997

Anexo 13 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 2005

Anexo 14 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 2004

Anexo 15 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 2003

Anexo 16 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 2002

Anexo 17 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 2001

Anexo 18 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 2000

Anexo 19 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 1999

Anexo 20 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 1998

Anexo 21 – Balanço geral do município de Fortaleza: exercício de 1997

Introdução

“FHC inicia em Fortaleza esforço das matrículas¹” - leram alguns poucos cearenses ao folhear seu periódico dominical de 1º de fevereiro de 1998. A escolha de Fortaleza, capital do estado do Ceará, maior aglomerado humano de uma grande região marcada pela miséria e pelas desigualdades: o semi-árido brasileiro, para o lançamento da campanha *Toda Criança na Escola*, que foi o principal programa social da primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e “o carro-chefe de sua campanha à reeleição”² naquele ano, reúne particularidades e significados absolutamente em nada desprezíveis.

O “esforço das matrículas” noticiado era, na verdade, a faceta pública inicial da nova política educacional. Hoje, passados mais de 8 (oito) anos, o motivo de retorno a este fato está relacionado, sobretudo, à forma como passei a me aproximar das lutas pela democratização do direito à educação, como militante na esfera pública, junto ao movimento estudantil universitário, ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU/UFC), ao Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará), à Comissão de Defesa do Direito à Educação, à Campanha Nacional pelo Direito à Educação e à Organização Não-Governamental Ação Educativa. Aparecem neste trabalho questões colhidas em cada um desses espaços, as quais levei, por tortos caminhos, ao Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará.

Desde o ponto de vista em que atualmente me situo e frente ao anseio acadêmico de reunir neste estudo todas questões acumuladas na militância, encontrei na matéria jornalística com a qual inicio o desenvolvimento do texto a perfeita síntese dos pontos que me ocuparam nesses últimos anos, trabalhando na defesa do direito à educação de crianças e adolescentes, em um contexto no qual o discurso da universalização do acesso à escola chegava-me permeado pelos reclames quotidianos de pais, professoras e alunos, em muitos

¹ O POVO. Editoria Brasil, edição de 1º de fevereiro de 1998.

² O POVO. Editoria Brasil, edição de 9 de fevereiro de 1998.

casos obrigados a trabalhar ou estudar em condições verdadeiramente desumanas.

Ajudar a compreender os significados desses fatos aparentemente contraditórios, bem como o que se passou na política educacional brasileira e, especificamente, no município de Fortaleza, entre aquele festivo dia e a atualidade, é o propósito deste trabalho.

Para tanto, inicio com a delimitação do cenário político-econômico no qual se deslindaram os embates em torno do modo como se implementou, na prática, o reconhecimento formal do direito à educação no Brasil, bem como os significados desse reconhecimento na Constituição Federal de 1988, destacando-se os principais vetores conjunturais que direcionaram as opções público-estatais em matéria educativa, adotadas no país a partir de meados da década de 1990.

Assim, no primeiro capítulo trato dos significados e dos efeitos da privatização do fundo público no orçamento federal da educação, destacando as modificações provocadas por este processo no próprio conteúdo material do direito à educação e de seu financiamento na Constituição; modificações tais introduzidas através da Emenda Constitucional nº14/1996, e nas leis que a regulamentaram.

Não obstante as persistentes críticas à metamorfose estatal, o plano global de reformas foi posto em marcha na década de 90 e, apesar de acumular certo nível de desgaste, segue sendo aplicado no presente.

É nesse contexto que trato das reformas educacionais e de seus desdobramentos nos anos de aplicação dessa política (1996 a 2005). Vale aqui destacar, sem ainda entrar no mérito das questões, que a política educacional foi evidentemente uma das estratégias reformistas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), não havendo dúvidas, ademais, quanto à sua coerência com o projeto central de poder.

Nos primeiros anos do governo de Lula (2003-2005) nenhuma mudança significativa foi implementada na educação básica. As promessas quanto à ampliação dos recursos disponíveis para a educação foram ignoradas. A

grande reforma constitucional programada – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que viria a substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), ainda não “saiu do papel” e caminha a passos demasiadamente lentos nos corredores do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional.

Nos capítulos segundo, terceiro e quarto, aprofundo a forma como se operou, na prática, a mudança do padrão de distribuição do fundo público federal, o que caracterizo como um verdadeiro “assalto à educação” (TOMASEVSKI, 2005). Observa-se tal processo mediante as modificações “constitucionais” do financiamento educacional – é o caso da Desvinculação de Receitas da União (DRU); da redução de 50% para 30% da subvinculação constitucional de impostos para o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, prevista na Emenda Constitucional nº 14/1996; e através do “simples” descumprimento das garantias constitucionais e legais que “sobreviveram” ao processo de reformas da década de 1990, como é o caso do reiterado descumprimento da subvinculação de 30% (que nem mesmo após sua redução foi cumprida) e do desrespeito à forma de cálculo legal da participação financeira da União no FUNDEF. Uma questão rapidamente tratada no capítulo segundo, e que merecerá maior destaque em estudos futuros, é a forma como a política tributária do governo federal tem se desviado de sua função na garantia dos direitos educativos, ao privilegiar a arrecadação justamente na espécie tributária (contribuições sociais) sobre a qual não incide nenhuma obrigação de aplicação nesse setor.

No quinto e último capítulo atendo-me à análise da realidade educacional do município de Fortaleza, enfocando sua execução orçamentária no período que vai da implantação das reformas (1997-1998) ao último exercício financeiro – 2005. O objetivo é perceber a escala dos impactos potencialmente provocados em razão do desrespeito da União às garantias constitucionais e legais de recursos para o ensino. Em linhas gerais procuro entender como se expressou no financiamento municipal a difícil “universalização” e municipalização do ensino fundamental.

A priori, este trabalho apresenta uma inafastável debilidade. Na análise dos gastos públicos em educação, tomo como instrumento os Balanços e Demonstrativos Orçamentários produzidos pela União e pelo Município de Fortaleza, ou seja, pelos mesmos entes que sistematicamente violam o direito à educação previsto na Constituição e que, através desses documentos, optam por produzir (ou não) prova contra si.

Contribuiria com tal análise um trabalho criterioso dos Tribunais de Contas, mas o que vi neste estudo foi ainda uma grande debilidade de tal órgão em lidar com os conceitos do financiamento educacional. Em determinados casos, essa aparente debilidade é, na verdade, omissão culposa em relação a interpretações absolutamente restritivas das vinculações mínimas constitucionais. Não se pode esquecer também que esses Tribunais são, por disposição constitucional, órgãos auxiliares do Poder Legislativo, o que compromete tanto sua independência como a eficácia de suas decisões, passando a funcionar, como percebi, como verdadeiros “consultores” de contabilidade do Executivo.

No entanto, em um país no qual, em tempos de internet sem fio, se faz necessário ir à Capital Federal para obter cópia dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo em 1997 e 1998; no qual o Poder Legislativo de sua quinta maior metrópole não dispõe de uma cópia sequer dos Balanços Orçamentários Municipais de 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005, e onde se tem que requisitar tais documentos públicos, por escrito, em duas vias, ao Coordenador-geral de Contabilidade da Prefeitura Municipal; no qual em seu principal órgão do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, no dia 3 de outubro de 2006, completar-se-á 16 (dezesesseis) meses de absoluta inércia da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 71/2005, na qual se exige do Presidente da República o cumprimento da Lei do FUNDEF (Lei nº 9.394/1996) com a garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino, e que, portanto, põe em jogo o interesse atual de mais de 30 milhões de crianças e adolescentes que freqüentam o ensino fundamental; em tal país, seria injusto atribuir toda a culpa ao Estado e suas instituições. Esta culpa também é da sociedade, incapaz de até mesmo perceber os absurdos e contradições que ocorrem à sua volta.

Diante desse quadro de inoperância e miopia, espero que o presente trabalho possa trazer alguma contribuição à luta pela democratização do direito à educação, para que nos próximos anos sejamos capazes de denunciar cada nova tentativa de espoliação de seu conteúdo jurídico ou de seu orçamento.

Em anexo estão trechos de muitos dos documentos referidos no texto, alguns dos quais de difícil acesso ao leitor. Fiquei longe de explorá-los em sua plenitude, razão pela qual torço para que sua presença estimule o aprofundamento, por parte de pesquisadores e militantes, das questões aqui rabiscadas.

Capítulo 1 - O Estado e o Direito entre a hegemonia e a contra-hegemonia

É preciso ter em mente que o período no qual finco as bases do estudo coincide com o que Hobsbawm (1995) caracteriza como o início de um novo século histórico, inaugurado com o colapso da URSS, ou seja, com o fim do dualismo geopolítico que caracterizou o “curto” e explosivo Século XX. Resultou deste processo o fortalecimento do capitalismo liberal, que já não mais encontraria barreiras nacionais significativas à sua universalização.

Como é característico nas transições de era, novas categorias interpretativas vêm sendo fundadas e difundidas, conceitos tradicionais têm seus significados invertidos e novas instituições são criadas – fatos que obrigam pesquisadores, militantes e intelectuais em geral a (re)construir o sentido de totalidade de suas idéias, sob pena de perdê-las no obscurantismo semântico dos tempos de crise ou de não ultrapassar o nível da simples constatação fenomenológica e do lamento.

Partindo de tal entendimento, busco ancorar-me na compreensão das conseqüências dessa virada histórica, marcada pela derrocada do “Leste”, mas com antecedentes perceptíveis já na década de 1970, no fim da “Era de Ouro” de expansão econômica e transformação social (HOBBSAWM, 1995, p.15), iniciada, por um lado, com a crise mundial do padrão de acumulação capitalista e, por outro, pelo lento e agônico desmantelamento do modelo soviético de planificação econômica³.

Com o fracasso político tanto de stalinistas como de keynesianos e desenvolvimentistas, difunde-se amplamente o debate sobre a necessidade de se

³ Em sua referencial obra *Era dos Extremos: o breve século XX* (1995), o historiador Eric Hobsbawm sistematiza o referido século em três períodos históricos: a Era da Catástrofe, envolvendo o período das duas grandes guerras mundiais, a Era de Ouro, que vai do fim da II Guerra ao início da década de 1970, e um último período de crise, que culmina com o fim da URSS. Para o autor, a década de 1990, apesar de cronologicamente pertencer ao Século XX, historicamente está vinculada a uma nova era, mais coerente com os tempos presentes.

redefinir o papel do Estado⁴ - “inflado” em ambos os modelos. A idéia motriz era que este deveria desfazer-se de suas “pesadas” estruturas burocráticas, responsáveis pela crise e pela repressão, o que, como veremos neste trabalho, teria impacto decisivo no modo como viriam a ser desenvolvidas as políticas sociais em geral e a política educativa em particular.

O desafio assumido pelo novo bloco econômico gestado nas últimas décadas do século XX, com pretensões hegemônicas (ou totalitárias)⁵, era a retomada do processo de acumulação do capital, via reestruturação das cadeias produtivas, com o que se esperava superar a persistente estagnação econômica iniciada em meados da década de 1970 e agravada na década de 1980⁶.

Entre o pós-guerra e a década de 80, o Estado atuou na vanguarda dos investimentos produtivos, associando-se às aplicações do setor industrial privado através da construção dos meios necessários para o seu ingresso no país. O resultado disso foi o crescimento exponencial da economia, com ganho para os trabalhadores, aliado à assunção de uma dívida pública externa que teria conseqüências nefastas no futuro. Esse processo, que no Brasil nunca chegou a evoluir rumo a um modelo keynesiano clássico, aqui configurava, no mínimo, uma inserção contraditória no capitalismo mundial. Como define Francisco de Oliveira

⁴ Peroni (2003) ressalva que a difusão dessa renovada corrente liberal acontece mais de 30 anos após a fundação da Sociedade de Mont Pèlerin, que reuniria sob a batuta de Friedrich Hayek os principais expoentes desse pensamento, organizados na época em resistência à ampla difusão das idéias keynesianas de regulação econômica.

⁵ Para Gramsci (2000) a hegemonia política se dá quando a classe social dominante tem sua condição consentida pelos dominados, com o (auto)reconhecimento destes enquanto parte nas instituições estatais dirigidas pelos primeiros. Sobretudo nos países periféricos, a crise do “Leste” e a expansão ideológica do liberalismo econômico inaugura a possibilidade de se substituir a dominação via repressão pela dominação via hegemonia. Para o autor, portanto, a violência repressiva é expressão do fracasso da hegemonia política. Francisco de Oliveira (1997), a partir do mesmo referencial teórico, fala em “hegemonia imperfeita”, situada entre a integração dos trabalhadores ao campo de significados burgueses, que caracteriza a hegemonia gramsciana, e a “superação” dessa pretensão hegemônica pela exclusão totalitária, através da qual se nega até mesmo a partilha de um mesmo campo de significados, com o que fica inviabilizada a política democrática. Retomo estes conceitos a seguir.

⁶ Chesnais (2005, p.24) situa como “data inicial da liberação contemporânea” o ano de 1979, marcado pela reforma do regime monetário e financeiro dos Estados Unidos. Para Maria da Conceição Tavares (1993, p.22), as políticas de ajuste da década de oitenta, implementadas principalmente após a crise da dívida externa de 1982, fazem parte de um longo processo de “ajuste global que se inicia com a crise do padrão monetário internacional e os choques do petróleo da década de 1970”, acelerando-se após a “derrota política do chamado socialismo real”.

(1999), a contradição fundamental do Estado do Bem-Estar e de seus “simulacros” da periferia do sistema manifestava-se na implementação de políticas ora voltadas à “publicização do privado”, ora voltadas à “privatização do público”.

Para o criador da polêmica categoria “antivalor”, as crises que quase implodiram o sistema capitalista no início do século passado, levaram à revisão de tal sistema, com a atribuição de uma nova função de regulação ao Estado. Foi a partir dessa atribuição regulatória que se constituiu o chamado “fundo público” nos termos em que ainda hoje é compreendido. Através do fundo público, constituído por todos os meios de intervenção do Estado na economia (tributos, isenções, formação profissional, subsídios etc), é que se exerceria o controle monetário e se estruturaria todo o sistema de “salário-indireto”, ou, em termos não marxistas, a previdência pública e todos os serviços sociais básicos de assistência, saúde, educação, cultura, lazer etc.

O fundo público passou a ganhar crescente importância mesmo nos Estados do Bem-Estar Social “fracos”, como o Brasil, onde grande parcela da movimentação econômica passou a circular nos orçamentos públicos e nas instituições do sistema financeiro geridas pelos governos e onde as decisões dos gestores públicos passaram a determinar a realização ou não dos negócios capitalistas.

Isso instaurou no Estado uma contradição básica, representada pela ação do fundo público na reprodução simultânea do capital e da força de trabalho. As disputas em torno da destinação do “salário-indireto” levaram à constituição de uma esfera pública⁷, intimamente relacionada à democracia representativa, e que condensa todos os movimentos pela publicização do privado através dos gastos sociais. A luta de classes então ganha sua faceta pública, o que não significa

⁷ “O termo ‘público’ denota dois fenômenos intimamente relacionados, mas não perfeitamente idênticos. Significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade. (...) Uma vez que a nossa percepção da realidade depende totalmente da aparência, e portanto da existência de uma esfera pública na qual as coisas possam emergir da treva da existência resguardada, até mesmo a meia-luz que ilumina a nossa vida privada e íntima deriva, em última análise, da luz muito mais intensa da esfera pública. (...) Em segundo lugar, o termo ‘público’ significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele.” (ARENDDT, 2005, pp.59-62)

necessariamente assumir o fim do Estado enquanto poderoso instrumento de coerção e dominação, mas sim levá-la para o seu interior, numa inovação que não poderia ter sido pensada pelo velho Marx dos tempos do liberalismo clássico, mas que foi apreendida pelos que deram seguimento à sua tradição:

A estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva. Ela permite, dentro dos limites das “incertezas previsíveis”, avanços sobre terrenos antes santuários sagrados de outras classes e interesses, à condição de que isto se passe através de uma reestruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição.

(...) resultado surpreendente é que a esfera pública e a democracia contemporânea afirmam, de forma mais peremptória que em qualquer época da história, a existência dos sujeitos políticos e a prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e do capital. (OLIVEIRA, 1997, 39-40)

Esta contradição guarda coerência com a noção gramsciana de ação contra-hegemônica, ou seja, ao apresentar-se como expressão do fundo público, e não mais como simples gestor dos negócios privados, o Estado capitalista assume um discurso de integração via democracia representativa, através da qual procura trazer os explorados para o campo semântico de suas instituições e instaurar a hegemonia perfeita – entendida como a dominação consentida. O “problema”, que Gramsci identifica como oportunidade, é que esta interação entre dominantes e dominados dentro de um mesmo campo semântico apresenta uma potencialidade revolucionária, de enfrentar o sistema onde ele se apresenta mais vulnerável, “por dentro”, em sua falsa promessa de modernidade, ou seja, de igualdade perante a lei e universalidade de direitos.

Segundo Francisco de Oliveira (1997)⁸, mesmo nos Estados periféricos, onde a universalidade formal dos direitos sociais não foi muito além de “promessa não cumprida”, estes representaram uma integração semântica ao campo de significados antes restrito à burguesia. Esse é o fundamento da ação

⁸ Não cabe aqui aprofundar o fundamento de teoria econômica desenvolvido por Francisco de Oliveira nos conceitos “antivalor” ou “antimercadoria”. Restrinjo-me à decorrência político-jurídica dessa formulação, que é o sentido adquirido pelos direitos sociais neste processo.

contra-hegemônica no campo jurídico. É justamente do movimento hegemônista burguês representado pela difusão do Welfare State - o qual buscava integrar o movimento dos trabalhadores às suas instituições, possibilitando assim a dominação consentida e a regulação de suas reivindicações – que nasce a possibilidade de enfrentá-lo no campo da política democrática. Sem este campo de significados compartilhados, que dão conteúdo à esfera pública, ao regime democrático, o que resta é aristocracia ou tirania⁹ - totalitarismo nos termos de Hannah Arendt (1989), reproduzidos de forma similar por Francisco de Oliveira:

(...) Daí a virtualidade que se abre – para a qual Marx talvez tenha sido cético demais, (...) para a negação, posto que o contrato inscrito no campo do direito pode ser negado dentro do mesmo campo semântico. A luta de classes encontra, assim, uma juridicização, para falar como Habermas, que, sem dúvida, implica em limites. Mas, por outro lado, a luta de classes utilizou-se do contrato como direito para propor o direito além do contrato, de que o Estado do bem-estar é a forma historicamente concreta.

O neoliberalismo renuncia à universalização e ultrapassa sorrateiramente – contraditoriamente, como nos advertiam os frankfurtianos – a soleira do totalitarismo. (OLIVEIRA, 1997, p.202)

Tratava-se então de “resgatar a dignidade política do Direito” (LYRA FILHO, 2005), de fazer política na esfera pública e de disputar a forma de repartição do fundo público, cobrando o cumprimento radical das promessas inscritas nos direitos¹⁰, que agora ganhavam independência dos contratos de trabalho via fortalecimento da idéia de Estado-providência, passando de direitos privados a direitos públicos subjetivos¹¹ exigíveis por todos frente ao Estado, independentemente da posição do indivíduo no processo produtivo.

⁹ DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do Estado*, 1995, págs. 189 e 190.

¹⁰ No entanto, não se pode confundir o Direito com o mais difundido de seus fenômenos – a Lei. Portanto, não sou positivista. Tampouco acredito na existência de um único sistema normativo (que seria o estatal), dada a complexidade de experiências históricas e interesses humanos. Afirmando isto porque é típico de nossa tradição jurídica conservadora resumir o debate sobre a natureza do direito à querela entre positivistas e jusnaturalistas. Estes últimos, mesmo minimizando o papel da Lei e reconhecendo outras fontes jurídicas, perdem-se na busca de um *fundamento absoluto* para o direito, seja ele religioso ou coerente com uma presumida *natureza humana* imutável.

¹¹ “(...) A norma jurídica de conduta caracteriza-se por sua bilateralidade, dirigindo-se a duas partes e atribuindo a uma delas a faculdade de exigir da outra determinado comportamento. Forma-se, desse modo, um vínculo, uma relação jurídica que estabelece um elo entre dois componentes: de

Bobbio (2004) tem o mérito de consolidar essa compreensão do Direito como um fenômeno histórico. Em suas claras lições sobre o assunto, o filósofo italiano demarca o nascimento dos direitos do homem no que ele denomina *inversão* de perspectiva histórica, fruto da ideologia liberal individualista: em substituição ao *dever* do súdito em face do soberano, inaugura-se o discurso dos direitos do indivíduo em oposição ao Estado. Essa primeira fase dos direitos do homem só é possível a partir do desenvolvimento das teorias contratualistas. Em oposição às teses organicistas que fundamentavam a supremacia do soberano (a quem cabia a expressão do coletivo) em face dos indivíduos, os contratualistas afirmam que o homem é inicialmente livre em um hipotético *estado de natureza*, sendo o Estado fruto de sua opção (Rousseau) ou necessidade (Hobbes) associativa¹².

A historicidade dos direitos humanos nos permite compreender sua visceral vinculação com o embate cotidiano de interesses organizados através dos movimentos sociais e de seus opositores reacionários¹³. Os direitos do homem, dadas as circunstâncias, nascem, modificam-se, perdem ou ganham em importância e desaparecem. Mesmo um direito humano formalmente reconhecido

um lado, o *direito subjetivo*, a possibilidade de exigir; de outro, o *dever jurídico*, a obrigação de cumprir. Quando a exigibilidade de uma conduta se verifica em favor do particular em face do Estado, diz-se existir um direito subjetivo *público*. (BARROSO, 2003, p.104) *Grifo do original*.

¹² Assim, haveria em um momento descolado da história um direito natural do homem à liberdade. Tendo optado por dispor de parte de sua liberdade para instituir o Estado, nada mais justo que resgatar parte deste direito (natural), limitando o poder do Soberano. Daí, a “(...) afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súdito (...)” (BOBBIO, 2004, p.76). De fato, as primeiras declarações de direitos; como a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), a Declaração Americana (1787) e, principalmente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789); inspiradas no ideal revolucionário burguês, cuidavam de afirmar os direitos e garantias individuais face ao absolutismo estatal. Tratava-se de limitar o âmbito de ação do Estado em favor dos indivíduos, agora convertidos de súditos a cidadãos.

¹³ Tomando como exemplo a história da educação, vemos que já no mundo grego esta era desenvolvida em escolas formais. Contudo é somente no mundo moderno que passa a existir o direito à educação escolar enquanto atributo do indivíduo. A educação do cidadão grego era um privilégio de poucos e visava “formar o homem das classes dirigentes” (PONCE, 2003, p.46), a quem cabia função específica em uma organização social que tinha a *Polis* como base. Não se pode confundir o cidadão moderno – sujeito de direitos humanos, com o cidadão grego, para quem seria tautológico atribuir algum direito (público subjetivo) em oposição ao Estado. Isso porque, na concepção organicista antiga o sujeito é parte orgânica do Estado, e é desse fato que decorre sua “cidadania”.

(positivado), segue tendo seu significado disputado politicamente a partir de diferentes discursos ideológicos:

(...) E isto significa reconhecer que este espaço público é regido por uma dinâmica em que o próprio direito é sujeito a uma constante reinterpretação, enquanto debate sempre reaberto sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo. (TELLES, 1999, p.70)

Ou seja, o que hoje é relevado como um direito humano indisponível, em determinado período histórico nem era considerado, tinha um significado diverso e, no futuro, poderá tornar-se relativo em função da maior valorização de outros direitos também considerados fundamentais. O direito à propriedade, por exemplo, considerado indisponível em seu nascedouro, hoje é variável em razão do direito da sociedade à função social da terra e ao trabalho. Agora perguntemos a um camponês de um acampamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e a um latifundiário o que eles entendem sobre cada um desses direitos. Suas respostas serão divergentes ou até antagônicas. E não se trata de uma divergência técnico-científica e sim de um embate vivo sobre o fundamento do direito. Para confirmar, façamos a mesma pergunta ao advogado de cada uma das partes. O mesmo jogo de significados se reproduz quando tratamos dos demais direitos do homem. No seguimento do trabalho reservaremos especial atenção a compreender como se tem operado o conceito de direito à educação, tendo como campo empírico a forma como tem se desenvolvido historicamente sua fatia nos fundos públicos federal e local, na cidade de Fortaleza, passando pela percepção que os movimentos sociais têm tido a respeito dessa dinâmica, ou seja, pela forma como têm interpretado o direito em seu cotidiano.

Bobbio organiza o desenvolvimento dessas dimensões¹⁴ na “história da formação das declarações de direito”, diferenciando os estágios de mera

¹⁴ Coerente com Bobbio, o constitucionalista Paulo Bonavides (1997) sistematiza o desenvolvimento dos direitos humanos em até quatro dimensões, cada uma vinculada a determinado tempo histórico. Os direitos de primeira dimensão são os direitos de liberdade, frutos das já mencionadas revoluções liberais burguesas que inauguram a modernidade. São os denominados direitos civis (caracterizados pela garantia de abstenção estatal das relações privadas) e, posteriormente, passam a compreender gradativamente os direitos políticos (direitos do cidadão de votar e ser votado e participar das decisões públicas que afetam suas vidas). Os

proclamação dos de garantia dos direitos em âmbito nacional e internacional. Para o italiano, “a primeira fase deve ser buscada na obra dos filósofos” iniciada por John Locke, com a teoria jusnaturalista moderna. Nesse momento, as afirmações dos direitos do homem:

(...) são universais em relação ao conteúdo, na medida em que se dirigem a um homem racional fora do espaço e do tempo, mas são extremamente limitadas em relação à sua eficácia, na medida em que são (na melhor das hipóteses) propostas para um futuro legislador. (BOBBIO, 2004, p.50)

E aqui já se pontua a questão central dos direitos do homem hoje, também refletida neste trabalho: a eficácia material.

A segunda fase da história da declaração de direitos é marcada justamente pelo nascimento dos Estados modernos. As teorias jusnaturalistas são

direitos de segunda dimensão são frutos do desenvolvimento industrial, do avanço do movimento operário e da vitória da Revolução Russa de 1917. São os chamados direitos sociais, culturais e econômicos, que passam a incorporar-se às declarações de direitos, de forma sistematizada, a partir da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918), aprovada no Terceiro Congresso Panrusso dos Sovietes. Esta é a primeira constituição nacional a reconhecer a primazia dos direitos de segunda dimensão (trabalho, educação, previdência, saúde, cultura etc) sobre direitos até então considerados indisponíveis, como, por exemplo, a propriedade privada. Também nesse período, surgem as primeiras constituições a reconhecerem ambas as dimensões de direitos, como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar de 1919 – inspiradora de quase todas as constituições ocidentais da época, inclusive a Constituição Brasileira de 1934. É o campo dos direitos públicos subjetivos propriamente ditos. Hoje mais conhecidos como direitos econômicos, sociais e culturais, o desenvolvimento dessa segunda geração de direitos relaciona-se fundamentalmente a uma outra concepção de Estado-nacional. A constitucionalização desses direitos requer a organização de serviços públicos de massa, voltados para o universo dos sujeitos. Nas palavras de Bobbio, trata-se de exercer a liberdade “através ou por meio do Estado” (2004, p.52), visando superar a igualdade meramente formal. Voltaremos a essa questão quando tratarmos especificamente do desenvolvimento do direito à educação. Os direitos de terceira dimensão são os que dizem respeito à humanidade em geral, sendo impossível atribuí-los a um determinado indivíduo ou a uma determinada coletividade. Passam a gradativamente ser reconhecidos na segunda metade do século XX, principalmente a partir das críticas às guerras imperialistas e à crise ambiental. Têm como grandes propulsores, inicialmente, os movimentos pacifistas e ecológicos nos países desenvolvidos. Hoje, diz-se estarem incluídos nessa dimensão os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e à preservação do patrimônio comum da humanidade. Esses direitos fogem ao esquema clássico dos direitos públicos subjetivos, uma vez que devido a seu caráter amplo não podem ser circunscritos a um único sujeito, ou até mesmo a uma coletividade específica de sujeitos. Daí, falar-se hoje em *sujeito coletivo de direito* (NOLETO, 1998, pp.137-153), com capacidade jurídica para atuar em defesa de todos ou de uma coletividade de sujeitos. Por fim, alguns autores já mencionam a existência dos direitos de quarta dimensão, frutos da crítica à globalização neoliberal e dos problemas oriundos das novas tecnologias. Segundo Bonavides, são meios que permitem “globalizar direitos fundamentais” (1997, p.524). Situam-se nessa dimensão os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

acolhidas pelos legisladores e passam a constituir “um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos”. A afirmação dos direitos “ganha em concreticidade, mas perde em universalidade”, pois “(...) valem somente no âmbito do Estado que os reconhece”¹⁵. Agora o homem de que trata o direito é o cidadão de um Estado específico.

O problema agora era que esta concepção restringia o direito ao Estado-Nação, produzindo a figura do “apátrida”, aos quais não correspondia uma cidadania, e nesta condição era privado do próprio pressuposto do direito: “a privação da legalidade, isto é, de *todos* os direitos, (...) um direito de ter direitos” (ARENDDT, 1989, pp. 328-330). Por isso e em face das conseqüências nefastas dessa desumanização dos não-cidadãos¹⁶, retomando Bobbio, a terceira e atual fase caracteriza-se pela universalização positiva, ou seja, o reconhecimento dos direitos na esfera transnacional – não somente do cidadão em face do Estado, mas do homem acima deste – inaugurada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o **consenso geral sobre sua validade**¹⁷

(...) Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade – toda a humanidade – partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens (BOBBIO, 2004, p.48).

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, 2004, pág.51.

¹⁶ “Os próprios nazistas começaram a sua exterminação dos judeus privando-os, primeiro, de toda condição legal (isto é, da condição de cidadãos de segunda classe) e separando-os do mundo para ajuntá-los em guetos e campos de concentração; e, antes de acionarem as câmaras de gás, haviam apalpado cuidadosamente o terreno e verificado, para sua satisfação, que nenhum país reclamava aquela gente. O importante é que se criou uma condição de completa privação de direitos antes que o direito à vida fosse ameaçado.” (ARENDDT, 1989, p.329)

¹⁷ Grifo do autor.

Neste ponto aflora o que pode ser caracterizado como idealismo evolucionista em Bobbio, em grande parte influenciado pela teoria kantiana do direito cosmopolita, a qual funda as bases teóricas dessa internacionalização do direito¹⁸. Para o italiano, essa terceira fase caracteriza-se como a fase final de desenvolvimento do reconhecimento dos direitos do homem. Assim: “No final desse processo, os direitos do cidadão terão se transformado, realmente, positivamente, em direitos do homem (BOBBIO, 2004, p.50)”.

É a partir desse entendimento que o autor encerra o debate acerca do problema do fundamento dos direitos do homem, não por considerá-lo inexistente, mas sim por entendê-lo resolvido do ponto de vista político-jurídico: “O problema fundamental dos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (BOBBIO, 2004, p.43).

A partir de uma outra tradição jurídica reunida em torno da chamada teoria crítica do Direito, Perez Luño contesta o pretense “consenso geral” (1995) sobre a validade dos direitos, expresso na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em que se funda a opção política de Bobbio:

(...) Sin embargo, cabe objetar a este planteamiento optimista que la constante violación actual de los derechos humanos muestra la falta de arraigo y la precariedad de esas “convicciones generalmente compartidas”; y la consiguiente necesidad de seguir argumentando em su favor. (PEREZ LUÑO, 1995, p.48)

Verdadeiramente, ao contestar o dogmatismo jurídico tradicional, Bobbio acaba “fetichizando” o direito positivo reconhecido pelos Estados, abrindo o flanco para posturas conservadoras no campo da hermenêutica. Perez Luño alerta para o fato de que a historicidade de um direito do homem não se esgota com o seu reconhecimento “universal” em um determinado contexto, mas que ela persiste no campo de sua aplicação, e é nesse campo, o da disputa pública dos significados, que hoje se concentram a maioria dos embates sociais promovidos

¹⁸ LAFER, Celso. *Apresentação à Nona Edição Brasileira de “A era dos direitos”*. In: BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*, 2004.

pelos movimentos organizados, uma vez que a etapa de reconhecimento formal já se encontra em muitos casos bem resolvida.

Isso se dá porque não existe **um** sistema jurídico ordenado (no caso, seria o sistema universal inaugurado pela Declaração de 1948), em que até as antinomias entre direitos formalmente reconhecidos encontrariam solução intrínseca mediante sua aplicação proporcional e ponderada ao caso concreto. Não há **um** direito, e sim diversos direitos em interação e conflito, refletindo os antagonismos que permeiam a sociedade. É esse alargamento da noção de direito, o qual “não mais refletirá com exclusividade a superestrutura normativa do moderno sistema de dominação estatal, mas solidificará o processo normativo de base estrutural” (WOLKMER, 2002, p.100), que nos permite compreender sua apropriação pelos novos movimentos sociais emancipatórios.

O pluralismo jurídico desloca para a *rua* o espaço de criação de direitos, tanto através de reivindicações por novos direitos como pela consolidação de novos padrões de interpretação do que já se encontra reconhecido.

O embate de sentidos se dá quotidianamente na esfera pública. Afinal, para pontuar uma questão que desenvolveremos no seguimento desse estudo, o que pensam sobre a natureza do direito à educação um empresário da indústria de transformação, um vaqueiro do sertão e um militante de movimento social urbano? O que deve prevalecer dentre suas finalidades reconhecidas por nossa Constituição Federal: a formação humanística, o preparo para o exercício da cidadania ou a formação para o trabalho¹⁹? Contudo, independentemente de sua concepção, praticamente todos apoiarão aquele que afirmar defender a garantia do direito à educação para todos.

Esse embate de significados inscritos em opiniões é a essência da esfera pública e, portanto, da democracia material; voltando-se necessariamente (explícita ou implicitamente) à questão filosófica da axiologia do direito. Trata-se, nesta perspectiva, de reposicionar o problema do fundamento ou, nas palavras de José Geraldo de Souza Jr.:

¹⁹ BRASIL, Constituição da República Federativa do, Art. 205, *caput*.

(...) o problema da inafastável e incindível base ética de toda normatividade, não obstante a pretensão cientificista da separação entre Ética e Direito, conveniente a uma conjuntura de localização e isolamento do poder político numa determinada instituição – o Estado – e de fetichização de seu instrumento privilegiado de intervenção – o direito positivo estatal (SOUSA JR, 1997, p.77).

Lembremos novamente que foi justamente esta ruptura cientificista que, em passado recente, pôs o Direito a justificar as maiores atrocidades contra seres humanos e, hoje, conforta a consciência de muitos operadores jurídicos no exercício de suas funções de repressão e preservação da “ordem” e da “segurança”. Daí a importância de se seguir o debate “resolvido” por Bobbio.

Portanto, não é possível compreender o desenvolvimento do direito, e por conseqüência do que hoje denominamos Direitos Humanos, fora do contexto histórico marcado pela disputa de interesses que possibilitou, inicialmente, a publicização dos anseios humanos e, posteriormente, sua afirmação como direitos. Discordando das tradições conservadoras que ainda povoam o discurso dos operadores jurídicos e põem o direito como verdadeiro obstáculo à transformação social, sigo na trilha dos que entendem que, na verdade, nem todos nascem iguais em direitos e obrigações:

(...) Toda essa esfera do que é meramente dado, relegado à vida privada na sociedade civilizada, é uma permanente ameaça à esfera pública, porque a esfera pública é tão consistentemente baseada na lei da igualdade como a esfera privada é baseada na lei da distinção e da diferenciação universal (*a distinção natural*). A igualdade, ao contrário de tudo o que está implicado na simples existência, não nos é outorgada, mas é resultado da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais, nos tornamos iguais, como membros de um grupo, por força de nossa decisão de nos concedermos mutuamente direitos iguais. (ARENDR, 1989, p.335)

A realidade e a história da modernidade capitalista estão aí para desmistificar que não nos basta nem a proclamação constitucional²⁰ nem o

²⁰ BRASIL, Constituição da República Federativa do, Art. 5º, *caput*.

recurso ao hipotético *estado de natureza*, onde todos seriam idênticos em suas necessidades, e não iguais²¹. Trata-se do mesmo dilema denunciado por Jorge Furtado (1989) no documentário Ilha das Flores:

(73) O que coloca os seres humanos da Ilha das Flores depois dos porcos na prioridade de escolha de alimentos é o fato de não terem dinheiro nem dono.

(74) O ser humano se diferencia dos outros animais pelo telencéfalo altamente desenvolvido, pelo polegar opositor e por ser livre.

(75) Livre é o estado daquele que tem liberdade.

(76) Liberdade é uma palavra que o sonho humano alimenta, que não há ninguém que explique e ninguém que não entenda.

Como veremos por ocasião de nossa análise da realidade educacional, especificamente da forma como é distribuído o fundo público, vivemos em um contexto marcado fundamentalmente pela manutenção das diferenças de oportunidades entre os humanos. Mesmo quando formalmente iguais, os direitos têm servido à manutenção dessa condição. Há os que nascem com direitos e os que nascem sem direitos. Ademais, diferentes são as formas de conquistá-los, concedê-los e exercê-los entre as classes sociais, os países e regiões, a raça, o sexo, a orientação sexual e a geração. Enfim, os direitos são históricos e, sob o prisma de sua finalidade, só podem ser devidamente compreendidos e aplicados em seu contexto específico e de auto-reconhecimento.

A inversão a partir do contratualismo põe o homem livre como a base da organização política estatal, que consistiria tão somente no somatório hipotético das liberdades dispostas em nome da convivência em sociedade. Tem, portanto, um fundamento absolutamente emancipatório, uma vez que situa no indivíduo uma total e hipotética possibilidade de livre e igual disposição sobre sua existência e sobre os meios pelos quais suprirá suas necessidades. Desde então, essa tem sido a promessa histórica almejada pelos movimentos reivindicatórios que fundam seus direitos a partir do debate público de suas demandas:

²¹ Segundo Vera Telles (1999), Arendt diferencia igualdade de identidade; na primeira está circunscrita a base do direito moderno, na segunda se circunscrevem as necessidades humanas.

(...) Debate sem garantias, enfatiza Lefort, porque nas sociedades modernas, sociedades nas quais foi eliminado todo referente que daria garantia à própria lei, ninguém pode ocupar o lugar do grande juiz, de modo que o debate sobre a justiça fica inteiramente na dependência desse conflito que, ao se apresentar e se fazer representar no espaço público, implica a abertura da sociedade a um permanente questionamento de seus próprios fundamentos.

Mas isto também significa (...) que a existência formal de direitos não garante a existência de um espaço público e dessa sociabilidade política que a prática regida pela noção de direitos é capaz de criar. (TELLES, 1999, pp.70-71)

Este é o cerne do meu estudo: entender como se processou o fato de, no Brasil, o reconhecimento formal do direito à educação na Constituição Federal de 1988 ter tido seu correspondente fundo público seguidamente espoliado, verificando, ademais, o impacto disso na cidade de Fortaleza.

O que hoje está em jogo, mais que empresas estatais privatizadas, é essa “universalidade abstrata”, jurídica, posta em risco pelo “desmantelamento do campo de significados” que no Brasil construiu-se tardiamente, tendo como máxima expressão a Constituição Federal de 1988. A privatização “strictu sensu” é uma decorrência lógica da privatização “latu sensu”, que é o fruto da superação conservadora da contradição imanente ao Welfare State. Adiante destaco esse impacto mais profundo em relação à retórica dos direitos e à importância de seguir afirmando-os como forma de tornar possível sua efetivação. Retomo a citação sobre o significado profundo do neoliberalismo:

No Brasil de hoje, ele significa o desmantelamento do campo de significados criado pelo contraditório processo de “revolução passiva”, encurralada nas duas últimas décadas pelos novos recursos políticos criados pelas classes dominadas. Toda vez que os direitos são transformados em “custo Brasil”, (...) que direitos humanos, que incluem julgamentos e tratamento iguais para todos os cidadãos, incluindo-se os que cometem crimes, são transformados em causação da violência e da barbárie, o que está em jogo é a exclusão. Não no seu sentido mais pobre, o da exclusão do mercado e do emprego, mas no seu sentido mais radical: o de que, agora, dominantes e dominados não partilham o mesmo espaço de significados, o mesmo campo semântico. Há uma negação – ou sua tentativa – da contestação no mesmo

campo de significados, o que dilui a política e o conflito. (OLIVEIRA, 1997, pp. 202-203)

O que o autor denuncia é que o atual processo de liberalização inverte a lógica do liberalismo revolucionário do “Século das Luzes”: enquanto este adotava uma estratégia de inclusão, incorporando os trabalhadores ao campo semântico da burguesia através do discurso dos direitos, o neoliberalismo abandona essa perspectiva, essa “promessa utópica”, assumindo a exclusão como um subproduto do sistema produtivo globalizado, substituindo o direito pela caridade. Hannah Arendt previu as conseqüências, que hoje sofremos, dessa opção:

O perigo é que uma civilização global, universalmente correlata, possa produzir bárbaros em seu próprio seio por forçar milhões de pessoas a condições que, a despeito de todas as aparências, são as condições de selvageria. (ARENDR, 1989, p.336)

Há, portanto, um abandono das pretensões hegemônicas, que não chega a ser uma “ditadura sem hegemonia”, o que dificulta a ação contra-hegemônica clássica. Todos já ouviram falar, mesmo que em tom de brincadeira, “que era melhor na ditadura, pois dava pra saber exatamente quem era o inimigo”. Hoje, trata-se de uma anti-hegemonia, de seu total abandono, de um totalitarismo com aparência de democracia.

Oliveira, portanto, reconhece o processo de privatização tanto em seus aspectos objetivos: transferência direta de bens de capital e rendimentos públicos à empresa privada; como (e principalmente) nos aspectos subjetivos: com a transformação do significado do Estado, da política e da esfera pública, com o abandono da máscara de Estado-providência para assumir o papel de réu-confesso diante da crise, tornando-se, por isso, inconveniente e até descartável.

No Brasil, a mais danosa inflexão liberalizante da função estatal se deu sorratamente com a socialização da dívida externa pública, convertida em dívida pública interna, o que levou o Estado à fila de “quebras”, encabeçada pelo México em 1982. Transcrevo:

Esse intenso processo, articulado financeiramente pelo Estado como um capital financeiro geral, e, na maior parte dos casos, como capital estatal produtivo (...) na crise da dívida externa dos anos oitenta, terminou convertendo a referida dívida em dívida interna pública, com o que esgotou o papel de “condotiere” do Estado na expansão capitalista.

A crise interna do Estado colocou os holofotes sobre a despesa pública e converteu as despesas sociais públicas no bode expiatório da falência do Estado “condotiere”, quando na verdade isso se deveu à dívida interna pública e ao serviço da dívida externa da simultaneidade das duas crises, com a incapacidade clássica da burguesia em abrirem-se para a política, o que significa dizer que a resolução de seus impasses não conseguia ser arbitrada, abriu o passo para que a solução burguesa viesse, uma vez mais, de fora para dentro, agora na forma de globalização. Dito de outro modo, a solução da inflação, que nada mais é que o conflito distributivo pela mais-valia, foi resolvido pela abertura comercial (...).

A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como extensão do privado. O processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado. (OLIVEIRA, 1999, p.67-68)

A alardeada crise fiscal do Estado nada mais é, portanto, que a dura expressão objetiva da socialização da dívida, assumida nas décadas anteriores como pré-requisito para a instalação da indústria transnacional no país. Essa dívida inicialmente “publicizada”, assume um papel decisivo no processo de redefinição do modelo estatal a partir da denominada “crise da dívida externa do terceiro-mundo” (CHESNAIS, 2005, p.25). Fruto da necessidade de redefinição do padrão de acumulação capitalista, a dívida pública passa a ser manipulada pelo capital financeiro enquanto mecanismo de (auto)reprodução, assumindo um caráter instrumental decisivo para o sucesso da reforma conservadora de que necessitava o sistema:

Os ditos países em desenvolvimento, como aqueles que ainda possuíam um sistema econômico e social ordenado em torno da propriedade estatal, foram obrigados a aceitarem a nova ordem da liberalização e da desregulamentação. A mundialização do

capital anunciou o fim das experiências de desenvolvimento autocentradas, (que) se deu em várias etapas e com a ajuda de muitos mecanismos combinados, dentre os quais a dívida e as formas de reprodução do endividamento tiveram um papel decisivo. A “dívida do terceiro-mundo” que os países ditos em desenvolvimento portam como um pesado fardo há mais de trinta anos se origina nas medidas de liberalização financeira que provocam a apreciação do dólar e o aumento das taxas de juros americanas no início dos anos 1980 (CHESNAIS, 2005, p.25).

Frente à crítica estagnação, resolvida em épocas passadas pela simples desvalorização do capital (OLIVEIRA, 1999, p.68), pela expansão territorial imperialista ou pelas guerras, a última solução encontrada teve como ônus a “liquidação” da capacidade de intervenção econômica redistributiva do Estado via fundo público, a partir da qual vinham se estruturando os processos tradicionais de produção de mais-valia.

Apesar de fortemente imbricado, no período anterior, ao Estado-providência, essas mudanças não significam dizer que o setor produtivo industrial privado tenha perdido importância sistêmica. Este, na verdade, passa a se valer da concorrência mundial via isenções fiscais²² e desregulamentação das garantias trabalhistas. Contudo, na base do novo fôlego expansivo da atual reestruturação produtiva está o crescente processo de financeirização da economia, ou seja, complementando, e até superando o mecanismo clássico de repartição de receita via equação salário/lucro, somou-se um novo jeito de “repartir o bolo” entre investimentos/juros e dividendos.

Monta-se então todo um aparato privado que “busca ´ganhar dinheiro` sem sair da esfera financeira”, que aprisiona os governos, os quais passam a ser tratados como seus “devedores”. Nesses países, “a dívida se tornou uma formidável alavanca que permitiu impor as políticas ditas de ajustamento

²² “Esse movimento tem sido notório, por exemplo, em direção ao Nordeste brasileiro e, particularmente, ao Estado do Ceará, onde vem se reafirmando uma ofensiva governamental de atração de investimentos via incentivos fiscais, onde o custo da força de trabalho apresenta significativas vantagens para o empresariado e o movimento sindical encontra-se menos organizado” (RAMOS, 2003, p.105). Sempre é importante lembrar que os incentivos fiscais via renúncia de receita de impostos têm impacto negativo direto nos recursos obrigatoriamente vinculados ao ensino.

estrutural, comportando a austeridade orçamentária, a liberalização e as massivas privatizações” (CHESNAIS, 2005, pp.20-26). Novos compromissos são assumidos pelos governos e instituições são criadas para mediar esse processo em âmbito supra-nacional, destacando-se o “Consenso de Washington”, a Organização Mundial do Comércio (OMC) – essa vinculada ao sistema ONU e, regionalmente, o Mercosul.

Para Fiori (1997), o aprisionamento da política pela economia de mercado, legitimado pela crise fiscal atribuída ao Estado, funda-se no seguinte tripé: i) fim do acordo de Bretton Woods, possibilitando a ruptura da paridade entre o dólar e as demais moedas e elevando a dívida; ii) a elevação geral da taxa de juros, também com impacto direto na dívida, que passa a crescer em razão geométrica; iii) a globalização financeira, que ao desregular a movimentação de capitais, possibilita o atual jogo especulativo, no qual toda “intervenção indevida” da política no domínio econômico logo é respondida com a ameaça de “fuga de capitais”.

Vale destacar esse último elemento que cumpre um papel decisivo quanto à caracterização da transferência do centro decisório do espaço público estatal para as corporações financeiras²³ que, através de eficazes mecanismos de controle político, como o quotidianamente noticiado índice que mede o “risco-Brasil”, monitoram e intervêm quase que imediatamente em defesa de seus interesses.

No entanto, ao contrário do que comumente se ouve em relação à diminuição do papel do Estado, o conjunto desse processo aponta, na verdade, no sentido oposto, de valorizá-lo. Justifica-se com isto todo o debate a respeito de seu papel e de sua centralidade na legitimação interna das políticas econômicas restritivas de direitos sociais.

²³ “Onde está o poder? (...) Rechaçamos claramente a idéia de um superimperialismo realmente existente que reduziria Estados nacionais à condição de vestígios e converteria em falsas as lutas no seu nível; (...) Mas ao contrário, estes Estados e o poder que eles representam perdem o controle de uma parte crescente dos processos de produção, dos fluxos monetários, dos deslocamentos de capitais. De sorte que a dimensão nacional da luta pelo poder político está cada vez mais diretamente imbricada à dimensão regional e mundial. (BENSAID, 2000, p.45)”

A difundida autonomização da economia em relação à política do Estado não passa, na verdade, de uma construção ideológica. Quem perde com a subordinação da intervenção do Estado ao processo de liberalização financeira é a política democrática, aqui compreendida enquanto espaço legítimo de disputa dos rumos do governo, ou seja, da gestão do fundo público – o qual continua sua expansão a despeito de seu propagado “enxugamento”. Instala-se com isso uma nova contradição capaz de aprofundar a crise de legitimidade das instituições nacionais da democracia política:

A rude concorrência liberal introduz, ao contrário, fraturas entre uma lógica econômica de um capital cada vez mais transnacional e uma soberania política ligada a um espaço público nacional. (...) Disto resulta uma interpenetração ampliada entre negócio e poder, uma corrupção galopante e a propagação de fenômenos mafiosos. (BENSAID, 2000, pp.103-104)

Essa contradição transforma a atuação dos movimentos sociais e populares em uma verdadeira cruzada em busca da política e da esfera pública perdidas, em um tempo em que as contingências e humores dos mercados, como se verá adiante, ganham *status* de direito constitucional, capaz de restringir o exercício de direitos humanos duramente incorporados ao nosso sistema jurídico.

E vale retomar a formulação de Francisco de Oliveira sobre a “falsa consciência de desnecessidade do público”, ao criticar a “promiscuidade” na relação público/privado representada pela constante troca de posições entre os altos escalões dos governos e as gerências das corporações privadas, com interesses econômicos diretos nos rumos da ação estatal. Uma rápida visualização dos principais postos decisórios da política econômica nos governos nacional e estadual confirma este fato. Citando:

Essa promiscuidade (...) atua no sentido de que tudo é privado: as pessoas funcionam como *persona*, não apenas em razão de um trânsito que baralha os papéis, mas porque a racionalidade das decisões é fundamentalmente privada. (...) De par com o método custo/benefício passa-se, como mestre Weber ensinou, da razão substantiva para a razão instrumental: há uma ruptura para um outro paradigma, que passa a presidir as decisões do Estado. Assiste-se como que a uma regressão do universal abstrato como processo que cria o Estado como “comunidade ilusória” para o

mero chão de interesses privados que, já agora, não se universalizam, já não têm, aparentemente, a necessidade de liberarem-se de sua forma de interesses privados, tal o nível de dominação, ou sobretudo da experiência subjetiva vivida pela burguesia. Tal é o sentido das privatizações “strictu sensu”. (OLIVEIRA, 1999, p.69)

Esse fenômeno, que o teórico brasileiro denomina como “privatização do público”, em sentido amplo pode ser compreendido em termos arendtianos como a “perda de um mundo comum” (TELLES, 1999, p.39), que inviabiliza a democracia e abre espaço para práticas institucionais totalitárias:

Nas condições de um mundo comum, a realidade não é garantida pela “natureza comum” de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto. Quando já não se pode discernir a mesma identidade do objeto, nenhuma natureza humana comum, e muito menos o conformismo artificial de uma sociedade de massas, pode evitar a destruição do mundo comum, que é geralmente precedida pela destruição dos muitos aspectos nos quais ele se apresenta à pluralidade humana. (ARENDE, 2005, p.67)

Tal descrição não vem a ser novidade na política brasileira, de arraigada tradição patrimonialista e clientelista, preservada no processo de “revolução passiva”, em que todos os “de cima” saíram ganhando. Hoje somos uma sociedade na qual convivem “cordialmente” a mais avançada promessa da modernidade – os direitos humanos reconhecidos na Constituição, e práticas “culturalmente aceitas” que remontam ao período feudal e ao mercantilismo, como o trabalho infantil e a escravidão.

Assim retomamos o receio de alguns dos clássicos do pensamento crítico autóctone, que se perguntavam se não estaríamos condenados a viver eternamente a meio caminho entre a modernidade prometida e o regime semifeudal ainda enraizado na cultura e na prática das classes dominantes tradicionais.

Nesse contexto e contando com esses antecedentes teóricos, não é de surpreender que o “não-intervencionismo” ou o “enxugamento” estatal somente

seja referido em relação à faceta de gasto social do fundo público, ou seja, à sua faceta democratizante e redistributiva. Isto porque o referido fundo permaneceu intocado em sua função na estruturação da reprodução e concentração de riqueza, melhor dito: em aparente contradição o fundo público federal expandiu-se justamente no período de implantação do neoliberalismo no país, mas, como demonstro em seguida, esse crescimento não se refletiu nos gastos educacionais, os quais sofreram decréscimo tanto em termos absolutos como em termos relativos, tanto em nível federal como em nível municipal.

Se é verdade que houve “enxugamento”, este restringiu-se à capacidade do Estado de expressar-se, minimamente, como resultante das contradições presentes na esfera pública, ou seja, na política democrática e republicana, que poderia, no mínimo potencialmente, pôr em cheque o atual regime de repartição da receita pública.

1.1 A privatização do fundo público e seus reflexos no direito à educação: a economia política da anti-hegemonia

Melhor seria adotarmos o termo cunhado por Francisco de Oliveira (1999) e que melhor circunscreve o âmbito das mudanças ocorridas: “padrão de financiamento público”, pois se tomarmos como critério a evolução das finanças públicas no período que vai do prenúncio da crise da dívida ao período atual de consolidação das reformas liberalizantes, passando pela Constituinte de 1987-1988, não se pode falar, absolutamente, em “enxugamento” do fundo público. Este na verdade cresceu no mesmo ritmo da tributação e do orçamento estatal.

Como se pode verificar no **Anexo 01** a este texto, enquanto em 1980 as despesas totais da União foram de R\$ 147,3 bilhões em valores corrigidos pela inflação, estas praticamente duplicaram até 1988 – R\$ 292,5 bilhões, ano de promulgação da nova Constituição, e mais que triplicaram até 1994 – R\$ 484,5 bilhões, quando foi instituída a nova moeda e eleito Fernando Henrique Cardoso, o que representa um crescimento sem precedentes no volume disponível de recursos orçamentários²⁴. Estes continuaram crescendo, em menor ritmo, havendo estabilizado em torno de R\$ 600 bilhões nos primeiros anos do novo século.

Isso significou uma crescente participação do fundo público federal na formação do Produto Interno Bruto (PIB), sem somarmos os recursos contabilizados exclusivamente em orçamentos estaduais e municipais. Os dados oficiais demonstram que a reforma fiscal do Estado brasileiro passa distante do que poderia ser chamado de “enxugamento”, que somente pode ser visualizado quando se agrupam as categorias de despesas, e somente em relação a algumas delas.

²⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Despesas da União por Grupo: série histórica 1980-2004*. Todos os valores são atualizados com base no IGP – Índice Geral de Preços. Excluímos os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública, incluídos no balanço para efeitos meramente contábeis.

Abaixo vemos a participação nas despesas liquidadas²⁵ dos grandes grupos de despesas, em períodos distintos, antes e após as reformas liberalizantes²⁶:

**TABELA 01 - DESPESA DA UNIÃO POR GRUPO DE NATUREZA
SÉRIE HISTÓRICA - EXERCÍCIOS 1980 a 2004 (em %)²⁷**

	1980	1984	1986	1988	1994	1998	2000	2002	2004
DESPESAS CORRENTES	65,83	79,87	66,30	65,07	66,18	65,69	79,26	77,22	80,86
Pessoal e Encargos Sociais	10,63	9,06	6,37	7,37	17,23	15,80	18,46	17,09	16,45
Juros e Encargos da Dívida	5,17	3,06	15,62	14,95	9,27	10,15	12,31	12,59	13,68
Outras Despesas Correntes	50,03	67,75	44,31	42,76	39,69	39,74	48,48	47,55	50,74
<i>Transferências a Estados, DF e Municípios</i>	9,55	20,21	17,93	14,54	11,32	12,36	16,35	16,75	16,98
<i>Benefícios Previdenciários</i>	7,70	7,48	5,23	5,63	16,04	17,63	20,52	19,95	22,62
<i>Demais Despesas Correntes</i>	32,78	40,06	21,14	22,59	12,33	9,74	11,62	10,85	11,14
DESPESAS DE CAPITAL	34,17	20,13	33,70	34,93	33,82	34,31	20,74	22,78	19,14
Investimentos	7,75	5,57	8,13	7,37	3,61	2,73	3,20	2,31	2,00
Inversões Financeiras	1,10	3,54	13,74	2,51	5,41	23,51	3,62	4,77	3,97
Amortização da Dívida	2,88	2,57	4,04	4,87	24,76	8,04	13,92	15,71	13,17
Outras Despesas de Capital	22,44	8,45	7,80	20,18	0,05	0,02	0,00	0,00	0,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: BGU (1980) e SIAFI – STN/CCONT/GEINC

Nota: Valores atualizados com base no IGP-DI de 1 em 1º de abril de 2006.

O que se pode verificar nesta visão panorâmica das despesas orçamentárias da União é, primeiramente, um aumento na participação das despesas correntes no período posterior a 1998, passando a ocupar 80% das

²⁵ O ciclo de execução orçamentária pode ser dividido em 5 fases: *previsão legal*, através das leis orçamentárias; *autorização*, momento em que o administrador autoriza por decreto as despesas; *empenho*, momento em que se requer a reserva de recurso para o pagamento de um dispêndio; *liquidação*, que é a materialização orçamentária do gasto; e *pagamento*. Tomo como referência para o estudo os valores liquidados, que podem não corresponder aos valores efetivamente pagos em função da indisponibilidade momentânea de recursos, hipótese em que a liquidação se efetiva via assunção de dívida pela administração. Efetuada a liquidação, contudo, materializa-se a despesa orçamentária.

²⁶ Quadro com valores: Anexo 01.

²⁷ No período de 1989 a 1993 a inclusão do refinanciamento da dívida no total das despesas liquidadas inviabiliza um cálculo fidedigno da participação das funções.

despesas totais em 2004. Essas despesas se caracterizam por não gerarem patrimônio, constituindo-se de recursos repassados a terceiros a título de remuneração, previdência, custeio da máquina pública e juros da dívida²⁸. Enquanto isso, as despesas de capital, responsáveis pelos investimentos em infraestrutura e em material permanente, além de amortização do principal da dívida, sofreram, no mesmo período, uma queda do patamar de 35% das despesas para 20%.

Abrindo-se os grandes grupos, vê-se que há um crescimento exponencial da participação da dívida na formação das despesas públicas, partindo de cerca de 8% em 1980, elevando-se já a partir de meados daquela década para o patamar de 20% a 30%, até estabilizar-se próximo a este último patamar nos exercícios de 2000 a 2004. Ou seja, quase um terço de tudo o que é despendido hoje a partir do orçamento federal não se reverte em investimento ou custeio de serviços públicos voltados à população, pois direciona-se à remuneração dos serviços privados ofertados pelo sistema bancário.

Ao tempo em que ampliava a transferência direta de renda aos detentores de títulos da dívida, a União Federal perdeu em capacidade de investimentos²⁹, que variou em torno de 7% do total de despesas na década de 1980, caindo para o patamar de 3% nos 1990 e chegando ao novo século com índices mais próximos de 2%.

²⁸ As despesas orçamentárias estão divididas em duas categorias econômicas: Despesas de Capital e Despesas Correntes. As Despesas de Capital têm como diferencial o fato de serem agregadas como patrimônio público e são divididas em Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização do principal da dívida. As Despesas Correntes envolvem despesas de custeio e transferências correntes, sendo divididas em Pessoal e Encargos Sociais, Pagamento de Juros da Dívida e Outras Despesas Correntes. Em Outras Despesas Correntes são incluídas todo o custeio de material de consumo, encargos decorrentes de terceirização de serviços, subvenções, auxílios sociais ao funcionalismo não caracterizados como remuneração, diárias e aluguel de imóveis ou equipamentos, além de outras despesas não classificáveis nas demais categorias econômicas. Esta matéria vem regulamentada na Lei n° 4.320/1964.

²⁹ Investimento, em termos de despesa orçamentária, é aquela destinada à aquisição ou construção de algum bem de capital, o qual reverte ao Estado como forma de patrimônio. Por exemplo, a construção de uma escola e a aquisição de um terreno são investimentos.

A manutenção desse perfil de financiamento público é criticado em recente documento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação³⁰ (2006a), que analisa a execução orçamentária da União em 2005:

Mais alarmante é que todo o “esforço fiscal” não só impede o resgate da dívida social brasileira, mas também tem se mostrado incapaz de reduzir em termos reais o crescimento da dívida pública. Em 2005 gastou-se nada menos que 139,11 bilhões com o seu pagamento, cerca de 7,2% de toda a riqueza produzida – Produto Interno Bruto – PIB, 22,95% de todas as despesas federais e quase nove vezes o que se destinou à educação. Enquanto isso, as entidades e movimentos sociais ligados ao setor reivindicam mais 1% do PIB para a educação no orçamento federal.

Esse deliberado desvirtuamento das funções estatais, que privilegia a perpetuação da remuneração financeira de quem pode “comprar” seus direitos no mercado a garanti-los indistintamente a todos através do orçamento público, é operada na prática pelo mecanismo do superávit primário – a mais cara política pública brasileira, garantidora do “direito ao crédito” contratado, mas por definição voltada para meia dúzia de privilegiados.

Ou seja, na esfera federal, o superávit primário do Governo Central (Tesouro, Previdência e Banco Central) ficou em R\$ 52,48 bilhões — 2,72% do PIB. Os gastos relativos ao grupo de investimentos alcançaram apenas a soma de R\$ 17,33 bilhões, o que corresponde a 0,9% do PIB. Temos que fazer muito esforço para enxergar os investimentos federais em educação: 0,05% do PIB. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2006a)

Em relação à educação, a análise das despesas orçamentárias federais por função³¹ realizadas em período mais recente, durante a implantação das reformas, demonstram uma alarmante queda de sua participação no total de recursos liquidados. Faço a exposição em dois quadros devido à ampliação legal no quantitativo de funções de dezesseis para vinte e oito, ocorrida entre 1999 e

³⁰ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (www.campanhaeducacao.org.br) é uma rede de organizações da sociedade civil que tem como objetivo acompanhar as políticas públicas educacionais, fiscalizando sua adequação ao direito educacional e lutando pela ampliação de recursos para a área.

³¹ As funções são os maiores agrupamentos por área temática dentro do orçamento. Estão incluídas na Função 12 – Educação – despesas relacionadas a esta nos diversos órgãos do Estado, concentrando-se a maior parte no Ministério da Educação. Esta função orçamentária vai além das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob as quais incide a vinculação constitucional do art.212 e que estão regulamentadas nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9394/1996.

2000, quando educação e cultura foram desmembradas, assim como assistência e previdência.³²:

**TABELA 02 - DESPESA DA UNIÃO - PARTICIPAÇÃO POR FUNÇÃO
SÉRIE HISTÓRICA I - EXERCÍCIOS 1994 a 1999 (em %)**

FUNÇÃO	DESPESA LIQUIDADADA					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Legislativa	0,44	0,68	0,69	0,63	0,52	0,52
Judiciária	1,29	1,92	2,09	2,09	2,14	2,02
Administração e Planejamento*	37,64	18,75	20,95	36,65	40,76	38,93
Agricultura	3,66	5,24	3,51	3,41	2,20	2,49
Comunicações	0,06	0,06	0,06	0,08	0,08	0,10
Defesa Nacional e Segurança Pública	4,20	5,38	4,99	3,84	3,36	3,30
Desenvolvimento Regional	10,40	11,98	11,69	9,45	8,81	8,81
Educação e Cultura	5,39	6,07	5,30	4,07	4,91	5,03
Energia e Recursos Minerais	0,29	0,31	0,35	0,34	0,31	0,32
Habituação e Urbanismo	0,04	0,07	0,19	0,17	0,10	0,10
Indústria Comércio e Serviços	0,72	0,54	0,54	0,45	0,58	0,81
Relações Exteriores	0,32	0,24	0,24	0,17	0,15	0,22
Saúde e Saneamento	7,19	9,57	8,21	7,03	5,47	6,00
Trabalho	1,61	3,58	3,87	2,81	2,60	2,54
Assistência e Previdência	25,19	34,05	35,67	27,34	26,75	27,83
Transporte	1,56	1,54	1,64	1,46	1,25	0,98
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

* Incluídos os valores referentes ao pagamento de juros e encargos da Dívida Pública. Excetuando-se o refinanciamento, que consta na peça orçamentária unicamente para efeitos contábeis.

³² Quadros com valores: Anexo 02.

TABELA 03 - DESPESA DA UNIÃO - PARTICIPAÇÃO POR FUNÇÃO
SÉRIE HISTÓRICA II - EXERCÍCIOS 2000 a 2005 (em %)

FUNÇÃO	DESPESA LIQUIDADADA					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Legislativa	0,56	0,55	0,56	0,62	0,65	0,63
Judiciária	2,05	1,75	1,86	1,69	1,94	1,76
Essencial à Justiça	0,22	0,22	0,24	0,27	0,39	0,38
Administração	2,09	1,90	1,87	1,49	1,64	1,50
Defesa Nacional	3,37	3,10	2,87	2,35	2,50	2,54
Segurança Pública	0,69	0,68	0,50	0,49	0,51	0,50
Relações Exteriores	0,24	0,24	0,30	0,24	0,24	0,25
Assistência Social	1,41	1,38	1,48	1,71	2,55	2,60
Previdência Social	29,61	28,05	28,06	29,49	30,44	31,06
Saúde	6,43	6,16	5,79	5,51	6,06	6,01
Trabalho	1,98	1,94	1,93	1,92	1,97	2,10
Educação	3,37	3,04	3,01	2,88	2,67	2,67
Cultura	0,08	0,07	0,05	0,05	0,06	0,08
Direitos da Cidadania	0,13	0,15	0,09	0,08	0,10	0,14
Urbanismo	0,06	0,13	0,11	0,07	0,22	0,35
Habituação	0,51	0,09	0,03	0,02	0,09	0,09
Saneamento	0,05	0,06	0,02	0,01	0,01	0,01
Gestão Ambiental	0,36	0,50	0,29	0,19	0,22	0,33
Ciência e Tecnologia	0,39	0,42	0,34	0,40	0,48	0,54
Agricultura	1,61	1,43	1,25	1,32	1,40	1,37
Organização Agrária	0,35	0,35	0,31	0,29	0,48	0,59
Indústria	0,10	0,12	0,10	0,09	0,28	0,25
Comércio e Serviços	0,59	0,73	0,42	0,42	0,38	0,47
Comunicações	0,13	0,12	0,13	0,13	0,09	0,08
Energia	0,17	0,19	1,78	0,79	0,07	0,08
Transporte	1,04	1,03	1,17	0,62	0,67	1,11
Desporto e Lazer	0,06	0,08	0,06	0,03	0,05	0,07
Encargos Especiais*	42,36	45,52	45,34	46,82	43,82	42,45
SUBTOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte SIAFI - STN/CCONT/GEINC

* Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Cumprê ressaltar que em 1980 e 1981 a participação da função educação e cultura no total das despesas foi, respectivamente, de 8,43% e 11,75%, permanecendo esta na casa dos dois dígitos durante o período subsequente e chegando ao período constituinte em 13,14% (1987) e 10,57% (1988)³³.

Vê-se que até a promulgação das reformas educativas em 1996, no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) a média de participação da função educação e cultura foi de 5,59% do total das despesas, sendo que no período seguinte (1997 a 1999), já na vigência da Emenda Constitucional nº14 e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – marcos legais a serem aprofundados adiante, essa média caiu para 4,67%.

A partir de 2000, contamos com dados específicos em relação à educação, que passam a vir discriminados em função própria - o que na prática, para efeitos do que se quer demonstrar não faz muita diferença, tendo em vista o mínimo volume de participação da função cultura no total do orçamento.

O importante é perceber que nesses últimos anos acelerou-se a diminuição de recursos disponíveis para a educação em termos relativos: despencando de 3,37% em 2000, para 3,04% em 2001 – ano de promulgação da Lei nº 10.172, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, e chegando ao absurdo patamar de 2,67% nos anos de 2004 e 2005, já sob a gestão de Lula. Como podemos visualizar nos dados oficiais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional no **Anexo 02**, nos últimos anos a desvalorização da educação ultrapassou a barreira dos índices relativos, expressando-se até em termos de despesas absolutas: caindo do patamar de R\$ 26 bilhões (para a função educação

³³ Não é objeto deste trabalho aprofundar a forma de cálculo da função na década de 1980 e início dos anos 1990. Contento-me com o fato de tais dados terem como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional, a qual goza de presunção legal de verdade: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/D_espesa_Funcao.xls, acessado em 09 de setembro de 2006. Para um estudo aprofundado desse período, consultar: MELCHIOR (1987, 1997) e PINTO (1992, 2000).

e cultura) no período de 1994 a 1997 para R\$ 19 bilhões entre 2000 e 2002, chegando ao patamar mínimo de R\$ 16 bilhões entre 2003 e 2005.³⁴

Caso se confirme a atual tendência, já nos próximos exercícios se gastará mais em assistência social que em educação. Enquanto a segunda encolhe, a primeira cresce em ritmo geométrico, saindo de 1,71% do gasto líquido em 2003 para 2,60% em 2005. Essa diferença indica, no tocante aos investimentos na área social, a priorização da perspectiva de focalização das políticas públicas, especialmente marcada pela expansão progressiva do programa Bolsa-família³⁵.

Não critico o fato de se haver ampliado tais políticas, mas sim a estagnação das políticas educacionais. Frente à atual estrutura produtiva excludente, o combate à pobreza extrema via transferência direta de renda é necessário e urgente. Contudo, sob uma perspectiva de interação e interdependência de direitos econômicos, sociais e culturais, a ampliação de políticas compensatórias tem que ser acompanhada de ampliação equivalente ou mais intensa das políticas sociais “emancipatórias”. A médio prazo, mais assistência e menos educação aponta para a consolidação das desigualdades através da exclusão, no sentido que a incorporo neste trabalho.

Por outro lado, educação sem assistência significaria afastar, em função de sua condição social, milhões de pessoas do sistema de ensino. O correto do ponto de vista da equiparação de oportunidades seria entender “estes ‘serviços auxiliares’ como constituintes do Direito à Educação” (OLIVEIRA, 1995, p.102), enquanto exercício de uma “gratuidade ativa”, nos termos em que formulou José Carlos de Araújo Melchior (apud OLIVEIRA, 1995, p.101). Mas seria injusto

³⁴ Todos os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, tendo como base os índices de 1º de abril de 2006. Os valor declarado pelo Tesouro Nacional no ano de 1999 não pode ser validado tendo em vista que este realizou a “manobra” de contabilizar como despesas da União as parcelas de transferência obrigatórias subvinculadas ao FUNDEF. Tais transferências entram no orçamento da União por razão meramente contábil, tendo em vista que é o órgão arrecadador, não constituindo sua saída uma despesa, mas sim um repasse obrigatório de receita pertencente a estados e municípios por expressa disposição constitucional. O que a União pode contabilizar como despesa é somente sua complementação ao FUNDEF. Neste sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório sobre as Contas do Governo da República de 1999, 2000*, pág.326.

³⁵ Sobre o assunto: INESC, *Orçamento e Políticas Públicas*, n°09, março de 2006. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/index.php>.

atribuir a desvalorização da educação à valorização da assistência social! O que quero deixar evidenciado é que este movimento confirma o anteriormente dito quanto à mudança qualitativa na forma de distribuição do fundo público federal.

Concluo, definitivamente, que a redefinição do papel do Estado não significou sua secundarização, enxugamento ou flexibilização, devendo ser caracterizada, na realidade, pela **(re)orientação do fundo público**, agora objetiva e subjetivamente voltado à remuneração direta do capital através do mecanismo de reprodução da dívida. O Estado segue máximo, legitimando os processos de apropriação enquanto avalista principal da estabilidade econômica; regulando as instituições de forma a bem remunerar o capital; controlando a inflação; garantindo, senão confiabilidade, altíssimos retornos às aplicações no mercado e mediando os conflitos sociais latentes via regulação dialética de concessões/conquistas.

A austeridade orçamentária, também referida por François Chesnais, diz respeito somente ao orçamento de investimentos e à manutenção das instituições de finalidade pública, ao passo que parece não haver limite para o comprometimento da renda coletiva ao pagamento de juros e encargos. Tal fato tem transformado a insolvência do país na melhor aplicação financeira imaginável³⁶. Curiosamente, o pior pesadelo para nossos “credores” seria o pagamento da dívida.

Mas esse é o nosso ponto de vista! Interessa também neste trabalho conhecer o discurso por trás das reformas, levado à arena pública enquanto defesa das políticas educacionais implementadas na última década.

Vera Peroni (2003) sintetiza o fundamento teórico do atual processo de liberalização. Para a autora, o “neoliberalismo” é a denominação formulada para a nova ideologia hegemônica, que camuflada de “pós-capitalismo” ou “pós-

³⁶ “Dessa forma, o crescente endividamento tem sido uma estratégia bastante eficaz, tanto do capital nacional quanto do internacional, para se apropriar de grande parte da renda gerada por esses países. Nesse sentido, o mercado financeiro passa a se constituir, cada vez mais, no *locus* preferido de extração desse excedente. Sem autonomia política para de fato romper com esse esquema, os povos do Terceiro Mundo e o Brasil, em particular, têm se submetido durante muitos anos a essa transferências de recursos, o que tem reduzido a possibilidade de financiamento das suas políticas públicas.” (RAMOS, 2003, p.174)

modernismo”, tem como lógica estruturadora a tensão entre liberdade individual e democracia, através da qual se expressaria o Estado. A teoria política neoliberal coloca em pólos opostos o cidadão e o proprietário. Na verdade, o que tem de “neo” nesta teoria é a incorporação da categoria “cidadania política” enquanto poder constituinte do Estado, conquistada no século passado. No neoliberalismo, o cidadão ocupa o papel de opositor à liberdade individual, na função antes desempenhada pelo Estado absolutista na teoria liberal clássica.

Referindo-se a Friedrich Hayek, considerado um dos precursores de tais idéias e contemporâneo de Keynes – com quem polemizava, Peroni (2003, p.27) destaca que para esse autor a democracia representava um verdadeiro saque à propriedade alheia, uma vez que possibilita que os cidadãos decidam sobre a aplicação de bens que não lhes pertencem, concluindo que, como em muitos casos não se faz possível suprimi-la de forma absoluta, a tarefa consistiria em reduzir seu poder, como já tem acontecido a partir da redução do espectro decisório da política.

A conclusão desse pensamento retomado com vigor nos últimos anos é que a crise é fruto da “irresponsabilidade” das instituições democráticas contemporâneas (PERONI, 2003, p.31), que inflaram o Estado de atribuições que não lhe dizem respeito, gerando expectativas que este não pode cumprir, por ser demasiado aberto às pressões sociais, sobretudo dos sindicatos. A reconfiguração keynesiana do Estado seria a responsável pela dívida assumida e pelo déficit público, sendo agora necessário (contra)reformular esse Estado, possibilitando que este cumpra os compromissos assumidos com o mercado de capitais.

Essa concepção, feitos alguns ajustes, teve impacto direto na implementação dos direitos reconhecidos na Constituição Federal de 1988, que pressupunham além de uma ação direta do Estado, investimentos “massivos” capazes de saldar a imensa dívida social acumulada, os quais agora se tornam inviáveis frente ao quadro de reorganização das finanças públicas.

Para Suzanne de Brunhoff trata-se do “Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais”, como destaca:

(...) os encargos crescentes dos juros a pagar aos detentores dos créditos com o Estado, eles (sic!) estão submetidos ao respeito às

regras da propriedade financeira privada, sem o que o Poder Público perderia o que faz a particularidade de seu crédito. Por outras palavras, só as despesas sociais públicas são contestadas em seu princípio, assim como tudo que pode afetar o direito da livre empresa (como as nacionalizações). (BRUNHOFF apud PERONI, 2003, p.51)

Esse movimento de “ajuste” tem como uma de suas principais expressões legislativas a festejada Lei Complementar n° 101/2000, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que sob o válido argumento de reduzir a discricionariedade dos gestores no manejo dos recursos públicos e aumentar o controle de suas ações, estabelece, em paralelo, todo um sistema de garantias para o mercado de capitais, deslocando o lastro de suas aplicações financeiras para as ações de governos e limitando os gastos sociais de modo a que estes não ameacem o pagamento das obrigações assumidas. *Muita responsabilidade fiscal e nenhuma responsabilidade social* é o lema aplicável a todos os entes federados desde então. Ao gestor que não produz o devido superávit das contas públicas, todo o peso da lei. Ao gestor que nem sequer executa todo o orçamento autorizado para a área social, nada se aplica; afinal, a lei orçamentária é meramente autorizativa! A Lei de Responsabilidade Fiscal é a expressão mais visível da faceta de “polícia econômica” do Estado.

Como já mencionado, o impacto subjetivo de todo esse processo de maximização (com privatização) do Estado é demolidor. O discurso sobre a ineficácia dos serviços públicos que justificou sua desestruturação é, no fundo, o não reconhecimento da necessidade do público, tanto por parte da burguesia como de seus agregados, cada vez mais isolados em seu Estado-paralelo e irmanados pelo consumo, seguros em seus sistemas próprios de saúde, educação, cultura, previdência e segurança, como também por parte dos trabalhadores, como percebe Francisco de Oliveira - “no sentido habermasiano de esgotamento das suas energias utópicas”:

(...) o Estado do Bem-Estar produziu uma espécie de “naturalização” administrativa das conquistas e dos direitos que, ao tornarem-se praticamente universais, liberaram-se, num processo bastante conhecido do ponto de vista de sua elaboração

conceitual e também histórica, de sua base material, vale dizer, das próprias classes trabalhadoras. (OLIVEIRA, 1999, p.57)

É justamente sob essa perspectiva subjetivista de falência da esfera pública, duramente conquistada através da luta pela consolidação do Estado de Direito, que se pode falar, no Brasil, de perda de direitos sociais. Afinal, se a maior parte desses direitos nunca existiu no mundo objetivo, o que perdemos? O que nos diferencia enquanto sociedade civil e esfera pública dos movimentos políticos da década de 80? A resposta a estas questões é fundante em qualquer análise crítica sobre a evolução do direito à educação no Brasil. Para isso, apoiamo-nos na melhor tradição teórica:

Pois o desmanche ora em curso, para usar os termos de Schwarz, não diz respeito à demolição de direitos que, aqui em terras brasileiras, nunca chegaram a se consolidar como referência de uma “norma civilizada” nas relações sociais. Mas é o desmanche de um horizonte de futuro e de um conjunto de referências a partir das quais a cidadania era (e ainda é) formulada como uma aposta política possível. (TELLES, 1999, p.15).

Como veremos no decorrer do trabalho, no tema específico das políticas educacionais nosso paradoxo é que ao aproximar a realidade à lei (afinal, mais pessoas freqüentam a escola e é melhor que o façam a serem a princípio excluídas), não necessariamente nos aproximamos de uma sociedade mais justa. Os resultados das sucessivas derrotas dos defensores da escola pública na esfera pública estatal (Constituinte, LDB, Plano Nacional de Educação e FUNDEF, para nomearmos os principais embates) podem ser visualizados nas desigualdades reproduzidas através do ensino, seja dentro das diferentes redes públicas, seja entre estas e a rede privada elitista e promíscua em sua relação com o fundo público.

A reforma do Estado brasileiro, posta em marcha de modo consciente a partir de 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, coordenado pelo Ministro Bresser Pereira, apresentou como diagnóstico inicial a crise fiscal e prescreveu basicamente três tratamentos: privatização, terceirização e publicização. Segundo este mesmo documento, a oferta

educacional não estaria incluída no denominado “núcleo estratégico” do novo *Estado social-liberal* em construção, pois teria a natureza de “serviços não-exclusivos”, asseguráveis na esfera privada, cabendo à administração direta a função meramente gerencial. Nas palavras do ex-ministro:

(...) “essas (serviços não-exclusivos) são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados” (PEREIRA apud PERONI, 2003, p.61).

Assim:

(...) justifica as organizações públicas não-estatais como uma forma eficiente de o Estado superar a sua crise (...) argumenta, ainda, que essas organizações são mais eficientes, pois são mais flexíveis e competitivas e, assim, atenderão melhor aos direitos sociais (PERONI, 2003, pp. 60-62).

Contudo, não há como se falar em direitos em um Estado segmentado, no qual a educação escolar de qualidade é reconhecidamente um serviço a ser adquirido na esfera privada em escolas-empresa.

Para seguirmos com Vera Telles, a falência utópica de um modelo de Estado que, se não assegurava igualdade, pelo menos acenava com alguma segurança social através dos serviços públicos, tem provocado o que a autora caracteriza como “a erosão da própria noção de direitos”, esses compreendidos, em uma evidente inspiração arendtiana, como:

(...) medida de um mundo comum cuja construção, entre nós, nunca chegou a se estabelecer, mas que se enunciava como possibilidade na dinâmica dos acontecimentos políticos dos últimos anos. (...) Para colocar em outros termos: mais do que a destituição de direitos e garantias sociais, trata-se do encolhimento das possibilidades de sua enunciação. (TELLES, 1999, pp. 22-23)

Retomaremos essa linha de pensamento no próximo tópico, mas já adiantamos que esta é a senha para compreender as contradições do direito à educação no Brasil. Como sintetiza Pablo Gentili (2004, p.03): “Mais educação, mas em piores escolas. Maiores índices de escolaridade, mas com menos direito

à educação.” Complementando, maior é o fosso de expectativas e oportunidades entre os extremos da equação: a maioria do ensino público e a minoria do ensino privado elitista, mediados por um conjunto de pequenas e médias instituições privadas e comunitárias que sobrevivem à custa da omissão estatal (sobretudo na educação infantil). Estas realidades somente se encontram no fato de todas serem financiadas pelo fundo público.

No mesmo sentido se pronunciou Rosa María Torres, ao analisar o estágio de efetividade dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien,1990), sintetizando que “a educação para todos encolheu”(1999, pp.44-45).

1.2 O direito à educação básica na Constituição Federal de 1988: dois enfoques analíticos possíveis

A educação tem sido expressamente reconhecida como um “direito de todos” desde a Constituição Federal de 1934, que inspirada nas constituições social-democratas alemã e espanhola, inovou ao dedicar um capítulo à família, à educação e à cultura³⁷. Mais que isso, trata-se da primeira constituição brasileira a reconhecer expressamente os direitos sociais, inaugurando a estrutura jurídica básica do que se poderia hoje denominar Direito Educacional Constitucional, contendo: i) menção a *direito de todos e dever dos Poderes Públicos e da família*; ii) estabelecimento de princípios e objetivos gerais do ensino; iii) distribuição de competências entre os entes federados; iv) previsão de um plano nacional de educação; v) coexistência entre sistemas público e privado de ensino; vi) educação obrigatória e gratuita no nível primário e *extensível aos adultos*; vii) vinculação de parcela da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino³⁸.

Contudo, esse primeiro “ensaio geral” de um texto constitucional voltado à garantia dos direitos fundamentais, influenciado pelo ideário da Escola Nova e reproduzido nos embates democratizantes que caracterizaram o processo constituinte de 1933 (ANDRADE; BONAVIDES, 1991, p.319), logo foi abortado pela retomada de nossa persistente tradição autoritária em 1937, quando o direito à educação, como adverte Romualdo Portela de Oliveira, volta a figurar como uma atribuição prioritária da família, “não a mencionando como um dever do Estado, ao qual é reservado um papel subsidiário nesta tarefa, revelando uma concepção privatista” (OLIVEIRA, 1995, p.78).

³⁷ “Seguindo uma certa tendência européia do pós-guerra, mas que na verdade só iria se firmar definitivamente ao término da Segunda Grande Guerra, alguns dos preceitos do ‘Welfare State’ foram consagrados no texto” (ANDRADE; BONAVIDES, 1991, p.319).

³⁸ Para um resgate específico da história da vinculação constitucional de recursos para a educação: DAVIES, Nicholas. *O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?* In: Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?, 2004.

A história se repetiria em um outro contexto com a redemocratização de 1946 e o golpe militar de 1964³⁹.

Registrados esses importantes antecedentes de ampliação dos direitos educacionais nos textos das Constituições, ambos frustrados pela incapacidade da burguesia nacional em estabelecer uma verdadeira hegemonia, via consolidação do Estado Democrático, e tendo que por isso recorrer à dominação autoritária, constata-se que é somente a partir do processo de redemocratização da década de oitenta e, sobretudo, da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que o direito à educação escolar ingressa em nosso sistema jurídico com a amplitude e a densidade de um direito social fundamental (art.6º), ou seja, como um direito humano⁴⁰ efetivamente incorporado ao texto rígido da Constituição⁴¹, como um direito público subjetivo, portanto exigível ao Estado por qualquer pessoa, eliminando-se (ao menos na educação básica) os critérios de acessibilidade estritamente meritocráticos⁴² ou discriminatórios, cujo maior exemplo era a previsão expressa, na Constituição do Estado Novo de 1937 (art.129) de ensino profissionalizante para “as classes menos favorecidas”. Citando o art. 208 do texto constitucional originário, que trata do dever estatal:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

³⁹ Para um resgate da história constitucional do direito à educação no Brasil: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e Cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil* (tese de doutorado – USP), 1995.

⁴⁰ Somente em 24 de janeiro de 1992 o Brasil ratificou os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos, um referente aos Direitos Cívicos e Políticos e outro aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados em 16 de dezembro de 1966 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU. O segundo dos pactos traz em seus artigos 13 e 14 as principais referências do direito à educação no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, tendo sido incorporado à legislação brasileira por intermédio do Decreto nº 591/1992.

⁴¹ Os dispositivos constitucionais rígidos são aqueles que não podem ser reformados no sentido de reduzi-los ou aboli-los na vigência da Constituição. Os direitos e garantias individuais compõem este núcleo (CF88, art.60, §4º, IV).

⁴² A eliminação absoluta dos dispositivos meritocráticos na CF88 não foi extensível ao ensino superior (art.208, V), como bem percebe Romualdo Portela de Oliveira (1995, pp.100-101).

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

A despeito das polêmicas e entraves gerados pela infeliz redação do § 1º do art.208 de nossa Constituição Federal, que induz ao equívoco (em alguns casos fruto de má-fé) de se concluir que somente o ensino fundamental configuraria direito público subjetivo, utilizo esta categoria no sentido já referido anteriormente, ou seja, toda declaração constitucional de direito corresponde a uma obrigação, quando esta obrigação (dever) é apontada ao Estado trata-se de um direito público subjetivo, exigível independentemente de qualquer qualidade ou condição. Este também é o entendimento de Luís Roberto Barroso, professor titular de direito constitucional da UERJ e da Fundação Getúlio Vargas:

A Constituição de 1988 reiterou ser a educação direito de todos e dever do Estado (art.205), e detalhou, no art.208, (...). Também aqui parece não haver dúvida quanto à imperatividade da norma e a exigibilidade do bem jurídico tutelado em ambos os casos.

É bem de ver, no entanto, que o constituinte preferiu não se sujeitar a riscos de interpretação em matéria à qual dedicou especial atenção: o ensino fundamental. Desse modo, interpretando a si mesmo, fez incluir no § 1º do art.208 a *declaração* de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. O dispositivo, todavia, não deve induzir

ao equívoco de uma leitura restritiva: todas as outras situações jurídicas constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual – dever do Estado configuram, na mesma sorte, direitos públicos subjetivos. Não pretendeu o constituinte limitar outras posições jurídicas de vantagem, mas, tão-somente, ser meridianamente claro em relação a esta posição específica. (...)

O entendimento aqui sustentado parece bem claro: direito é direito e, ao ângulo subjetivo, ele designa uma específica posição jurídica. Não pode o Poder Judiciário negar-lhe a tutela, quando requerida, sob o fundamento de ser um direito não exigível. (BARROSO, 2003, pp.115-116)

Talvez mal saiba o professor carioca o quanto esta infeliz redação apoiou a inoperância de gestores públicos em relação aos demais níveis de ensino, sobretudo o infantil. O mesmo efeito também foi produzido por uma interpretação do texto constitucional que confundia a obrigatoriedade do ensino com o dever estatal. Em uma concepção idealista, não haveria dúvida: o dever do Estado é amplo e a obrigatoriedade diz respeito tão somente ao caráter **compulsório** de determinado nível; no entanto, como tenho dito, são as discussões em torno do significado do direito inscrito na norma, e não sua mera positivação, que produzem sua efetividade, ou seja, o direito só é direito, com todas as suas conseqüências, quando exercitado por seu titular, que pressupõe seu auto-reconhecimento enquanto tal. Nenhum bem da vida, nem mesmo as necessidades, são direito em princípio. As necessidades são elevadas à categoria de direito pelo seu reconhecimento coletivo, partilhado na esfera pública e tendo como pano de fundo um mundo comum.

Não pode restar dúvida, portanto, sob pena de flagrante incoerência na interpretação constitucional, que como direito público subjetivo se inclui a educação escolar em toda sua amplitude, nos termos do art.205 e do *caput* e incisos do próprio art.208. A enunciação específica em relação ao ensino obrigatório tem o objetivo de demarcar a opção por priorizá-lo no âmbito das políticas públicas, mas não afeta a integralidade e interdependência dos níveis e modalidades que compõem o direito à educação.

Aos dois primeiros níveis (fundamental e médio) foi ainda reservado o caráter de ensino obrigatório (compulsório), sendo que no nível médio este seria progressivamente implantado. A CF/88 assegurou também a oferta da modalidade especial (destinada a crianças e adolescentes com necessidades educativas especiais, em complementação ao ensino regular), além de, no ensino fundamental, programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Para isso foram vinculadas 18% das receitas provenientes de impostos da União e 25% de Estados e Municípios, além de recepcionar explicitamente (CF/88, art.212, §5º) a contribuição social do salário-educação, como receita “adicional” ao financiamento do ensino fundamental.

Porém, não basta a declaração de direitos. Por isso, é também a partir desse período que passam a ser difundidos no sistema jurídico brasileiro os instrumentos processuais através dos quais é possível se pleitear o exercício dos direitos fundamentais e o cumprimento dos deveres educativos, com destaque para a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que legitima as associações da sociedade civil para a defesa dos direitos transindividuais; o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que amplia a noção desses direitos, distinguindo-os entre individuais homogêneos, coletivos ou difusos; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que confere prioridade e uma nova qualificação jurídica aos direitos infanto-juvenis; e, mais recentemente, a regulamentação da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Lei nº 9.882/1999), que apresenta uma inovadora possibilidade de questionar a constitucionalidade de políticas públicas (DE ALMEIDA, 2006). Também é importante destacar as garantias fundamentais asseguradas pela Constituição à liberdade de expressão e organização, às associações civis de defesa dos direitos humanos, assim como a garantia de acesso às informações públicas e a ampliação das atribuições e da independência do Ministério Público.

Além de elevá-la à condição de “(...) direito de todos e dever do Estado e da família (...)” (art.205) e de abrir espaço para os seus mecanismos de defesa, a CF88 avançou no sentido dos princípios fundamentais que devem orientar o dever estatal quanto ao ensino, destacando-se no art.206: “IV -

gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, o qual, por sua amplitude enquanto princípio, “(...) não encontra paralelo em nossa legislação educacional em nível federal.” (OLIVEIRA, 1995, p.94)

Todo esse novo arcabouço estabelecido na Constituição de 1988 representou uma verdadeira mudança paradigmática em favor da democratização das instituições estatais e dos institutos jurídicos; e o que é mais importante: a implementação de todo o universo de direitos fundamentais significaria, pela primeira vez em nossa história, por em xeque a repartição da riqueza nacional⁴³, enfrentando efetivamente as desigualdades acumuladas e reproduzidas desde as capitânicas coloniais.

Mesmo tendo sido declarado por mais de um século o direito à instrução ou à educação, tratava-se até então de um direito de natureza diversa do conquistado em 1988. Anteriormente, caberia ao Estado determinar o tamanho e qualidade desse “direito de todos” declarado, uma vez que, na melhor das hipóteses, não existiam os mecanismos necessários à efetiva democratização do ensino. Hoje, apesar dos embates quotidianos, das vitórias e das derrotas pós-constituente, aos quais me refiro neste trabalho, é possível enxergar na norma de 1988 uma verdadeira coletividade de iguais juridicamente - de sujeitos de direitos. Mesmo que ainda restrita a uma idealização, essa igualdade tem em si um conteúdo revolucionário, que é a potencialidade de se pensar um mundo comum, possível segundo o parâmetro público expresso na lei.

Feito o reconhecimento de nossos pontos de partida, compreendo que é possível propor dois enfoques analíticos da situação da educação escolar no Brasil de hoje, tendo como referência a linguagem dos direitos. O primeiro e mais difundido enfoque é o que avalia os *status* de implementação prática do direito posto, ou seja, avalia a situação da educação no país, enfocando

⁴³ OLIVEIRA, Francisco de. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*, 1999, pág.65.

quantidade e qualidade de atendimento, tendo como parâmetro o “dever-ser” formalmente reconhecido na Constituição e nas leis⁴⁴.

O segundo enfoque trata a linguagem dos direitos como elemento aglutinador da luta na esfera pública. Prioriza-o como referencial utópico comum conquistado, reconhecido e afirmado no espaço público. Ou seja, para além da análise fenomenológica do direito à educação proposta no primeiro enfoque, agrega-se uma dimensão axiológica, com base no ideal societário de igualdade, radicalmente enunciado no direito.

Esta segunda perspectiva alinha-se à tradição da teoria crítica do direito, possibilitando nosso intento de “desfetichizar” o direito através da crítica às normas jurídicas quando estas reproduzam desigualdades. Entendo que este é o enfoque diferenciado do discurso baseado nos direitos humanos. Afinal, tomar os direitos humanos como critério de embate na esfera pública estatal consiste, na prática, em “valorar” as opções políticas (relacionadas ao modo de repartição do fundo público) tendo como critério último a supremacia do sujeito de direito em relação a qualquer outro interesse.

Ou seja, além de constatar e lamentar o fato de que os direitos assegurados “não saem do papel”, é importante compreender o porquê disso, o porquê de a mesma Constituição que declara de forma inédita o direito à educação possibilitar, em contrapartida, mecanismos restritivos à sua promoção.

É a partir desse enfoque de direitos humanos que se pode transcender às armadilhas institucionais e legais que, sob o signo do direito, aprofundam as desigualdades e naturalizam as discriminações na interpretação e efetivação da norma. Esse critério ganha em relevância à medida que constatamos que a cada dia nos tornamos uma sociedade mais injusta, cada vez mais segmentada, na qual os fatos quotidianos, com sua sempre renovada capacidade de nos surpreender negativamente, tornam mais distante o ideal de um horizonte comum em expectativas e oportunidades.

⁴⁴ TELLES, Vera. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?*, 1999, págs. 174 a 177.

Também, ao basear-me na tensão entre os dois enfoques do direito – fenomenológico e axiológico, potencializo a compreensão das concepções contraditórias encobertas por uma aparência geral de “pensamento único”. E na educação isso é fundamental, afinal, se é comum a todos os espectros políticos e setores sociais afirmá-la como prioritária, por que ainda persistem os conflitos neste campo? O que impede que todos se unam em prol do direito à educação?

O conflito reside justamente na interpretação dos fenômenos educativos. Enquanto à burguesia interessa afirmar a “ideologia da desideologização da educação”, enquanto consolida silenciosamente a educação segmentada, ancorada na Teoria do Capital Humano, ou seja, na mercantilização do sujeito, que é tratado como um dos insumos produtivos (RAMOS, 2003); aos movimentos sociais interessa ampliar o espectro da educação para além de sua mera justificação instrumental, vinculando-a ao ideal jurídico de igualdade.

1.3 O direito à educação entre dois Estados: sobre como se deu a virada antes de iniciado o jogo

Transformações determinantes aconteceram entre a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, e a edição das leis que regulamentaram o capítulo dedicado ao direito à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394), de 20 de dezembro de 1996, e o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172), de 9 de janeiro de 2001. Citando:

Todavia, logo após a promulgação da Constituição, implementam-se no Brasil políticas ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal. Isso criou um fosso entre as conquistas e garantias estabelecidas e as necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos.

Para a educação, esse contexto representou o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim. (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2005, p.6)

Os direitos declarados em 1988 pressupunham deveres compatíveis com um modelo de Estado fundado em um capitalismo regulado de matriz keynesiana, com ênfase na tradição desenvolvimentista latino-americana. Um Estado que nunca havia se firmado por estas bandas e que, em outros períodos, teve sua possibilidade de consolidação sanguinariamente interrompida pelas reformas autoritárias. Um Estado, que mesmo não podendo ser representado como uma perspectiva de futuro comum igualitário, era creditado por amplos setores como uma real possibilidade de algum futuro comum em segurança, o que se realizaria por meio do respeito aos direitos e pela democratização das políticas públicas. Mas este mundo foi idealizado e representado, em seu máximo denominador político comum, no texto original da Constituição de 1988, quando já batia à porta, com o costumeiro atraso que caracteriza o capitalismo tardio na

periferia⁴⁵, uma nova ideologia de organização estatal, que viria a caracterizar o neoliberalismo latino-americano, oferecendo respostas à persistente crise de acumulação da década de 1980 e, o melhor, sem que para isso fosse necessário afetar o fluxo de concentração de riqueza, que era o preço a ser pago no Welfare State.

Nesse contexto, a regulamentação do direito à educação pode ser interpretada a partir dos referenciais analíticos propostos por Vera Telles (1999), ou seja, desde o ponto de vista dos impactos objetivos nos indicadores educacionais e desde o projeto de “mundo comum” que subjetivamente anima a nova legislação educacional. Neste plano, portanto, nossa tese é que a demora na regulamentação dos dispositivos constitucionais funcionou a favor da mudança na correlação de forças em prol dos interesses privatistas e conservadores, que mesmo não hegemonizando o texto de 1988, conseguiram deixar as portas abertas para a contra-reforma dos anos 1990, sobretudo quando preservaram a continuidade da sangria de recursos públicos para as instituições privadas. João Monlevade (2001, pp.19-20) relata essa passagem da história de nosso Direito Educacional Constitucional:

Promulgada a Constituição em 5 de outubro de 1988, dois entraves se opõem à mera possibilidade de tramitar alguma lei propondo o PNE: a enxurrada de projetos de LDB na Câmara (dez) e no Senado (três), e a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989, que determinou uma inflexão das políticas sociais para a retranca, dando passagem à onda de medidas neoliberais que restringia direitos e erigia os interesses do mercado como critério primordial das decisões nacionais. Ora, em PNE, como objetivos tão radicais, embora formulados com sutileza e flexibilidade, parecia uma volta aos valores do centralismo e do nacionalismo, já ridicularizados pela globalização.

Atente-se que os objetivos do plano não eram reduzir o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, àquele tempo já de oito anos. O que se propunha era erradicar, suprir a chaga do analfabetismo - o que equivalia dizer alfabetizar mais de 25 milhões de brasileiros com mais de 15 anos. Propunha-se, também, dar ensino em todos os níveis: no 1º, 2º e 3º graus, na

⁴⁵ Exceção a essa regra do capitalismo tardio acontece quando algum país da periferia funciona como cobaia de experiências políticas inovadoras, como foi o caso do Chile na década de 1970, que sob a ditadura foi “a primeira experiência neoliberal sistemática no mundo”. (ANDERSON, 1995, p.19)

linguagem da época. Para tanto, entre os artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), escreveu-se um, de número 60, nestes termos:

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.

Diante de fatos, porém, a letra da Constituição estava morta: nem José Sarney e seus sucessores cumpriram no orçamento federal (já que, na maioria dos orçamentos estaduais e municipais, era prática corrente a aplicação prioritária dos recursos no ensino fundamental) o mandato de investir 9% dos impostos na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, nem se preocuparam em submeter ao Congresso um projeto de lei com o PNE. Salvos os esforços do ministro Murílio Hingel, em 1993 e 1994, de formular um plano decenal em colaboração com as autoridades educacionais dos estados e municípios, a educação brasileira caminhou seis anos a esmo, sob o olhar irresoluto de seis ministros que entravam e saíam do MEC sem tempo de planejar, quanto mais de executar qualquer política duradoura.

Emblemático é o fato de que, a despeito de toda a expectativa acumulada na redemocratização, nem sequer chegamos a ver regulamentados os dispositivos do texto constitucional originário, pois as mais importantes leis educacionais vieram já no pacote de reforma da própria Constituição⁴⁶, representada pela Emenda Constitucional n° 14, de 12 de setembro de 1996, que além de excluir a obrigatoriedade do ensino fundamental aos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso em idade própria, excluiu a progressiva implementação do ensino obrigatório de 11 (onze) anos – que abarcaria os níveis fundamental e médio (CF/88, art.208, incisos I e II). Coerente com este retrocesso no conteúdo material do direito, também foi reduzida de 50% para 30% a subvinculação obrigatória para o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo – assunto que retomo e aprofundo no segundo capítulo.

⁴⁶ Essa dicotomia ou defasagem no plano das políticas públicas educacionais fica mais evidente se comparada à vitória obtida na imediata regulamentação dos direitos da criança e do adolescente previstos no art.227 da CF/88, através da Lei n° 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). Isso justifica a crescente reação conservadora a esta legislação, o que não acontece quanto às normas de educação.

Estas modificações no corpo do texto constitucional, especificamente nos dispositivos que dão materialidade ao dever do Estado, tinham como objetivo possibilitar a focalização da ação estatal na expansão do acesso ao ensino fundamental regular (7 a 14 anos), operada através da sub-vinculação, para esta etapa, de 15% da receita de impostos de estados e municípios e da criação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Como forma de disciplinar essa política, a Emenda n° 14/1996 também explicitou as competências federativas para a oferta do ensino, consolidando também por este meio a prioridade absoluta ao ensino fundamental, bem como o papel periférico que passaria a exercer a União na manutenção da educação básica pública.

Quem mais sofreu prejuízos neste processo foram os jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade, os quais tiveram redução no *status* de seu direito material, que deixava de ser obrigatório; redução nos recursos subvinculados e, ademais, foram excluídos do FUNDEF pelo veto presidencial. Sérgio Haddad denunciou esta operação que secundarizou a modalidade *Educação de Jovens e Adultos*, que se aproveitando do debate sobre a natureza da obrigatoriedade (compulsoriedade) em relação aos adultos, “introduziu uma novidade: a destituição de direitos” (HADDAD, 1997, p.109).

Cumprе ressaltar que a reforma educacional de 1996 foi a primeira grande modificação de um direito social previsto na Constituição Federal de 1988, sendo seguida, no final do primeiro mandato de Fernando Henrique, da ampla reforma administrativa (Emenda Constitucional n° 19, de 4 de junho de 1998) e da reforma previdenciária (Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998). Essas três Emendas, juntamente com as que possibilitaram as privatizações das empresas estatais, constituem o núcleo jurídico-constitucional da reforma liberalizante do Estado brasileiro, que, no âmbito estritamente político, foram viabilizadas pela Emenda Constitucional n° 16, de 4 de junho de 1997, que passou a permitir a reeleição do chefe do poder executivo.

Foi também nesse cenário que finalmente se aprovou, após uma década nos corredores e gavetas do Congresso Nacional, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, norma responsável pela estruturação geral da política educacional no país e pela materialização da nova distribuição de competências e responsabilidades.

A reforma educacional brasileira de 1996 consolida-se, por fim, com a Lei nº 9.424/1996, que regulamenta a Emenda Constitucional e institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Como veremos adiante em relação à experiência de Fortaleza (CE), este Fundo, ao redistribuir recursos nos estados e municípios federados tendo como critério o número de estudantes matriculados, traduz do ponto de vista contábil e, sobretudo operacional, a concentração de esforços na ampliação do acesso ao ensino fundamental regular, com um elemento que seria determinante: sem que para isso tenha sido necessário o incremento geral dos gastos públicos em educação e, ademais, possibilitando a progressiva desresponsabilização da União com a educação básica.

Apesar disso, durante o período que se seguiu, a tônica do discurso seria que “não faltam recursos, o FUNDEF comprovou que quando bem direcionados é possível fazer mais com menos”. Era a nata que faltava na tapioca do triunfalista discurso neoliberal em educação. Para Angélica Ramos (2003), tratou-se de uma “pseudovalorização da escola”, tendo em vista que a prioridade expressa no discurso das autoridades federais tinha como contrapartida a diminuição das despesas em educação, sobretudo na educação básica.

Por fim, foi promulgado o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172), que entrou em vigor em 2001 com vigência até 2011, estabelecendo metas quantitativas para a implementação desse direito, às quais deveriam ser vinculadas as futuras disposições orçamentárias.

Também nesta oportunidade, o governo central demonstra por atos concretos sua determinação em sustar qualquer progressão nos gastos com educação: veta 9 (nove) artigos do PNE, argumentando sua incompatibilidade com

as metas de ajuste fiscal. O mais significativo dos artigos vetados foi justamente o que era considerado pela sociedade civil e por especialistas a base mínima para a execução das metas do PNE – a aplicação progressiva de, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação.

A despeito do impacto do FUNDEF em muitos municípios, a constituição dos sistemas e dos planos educacionais municipais e estaduais ainda se encontra em estágio de implementação ou nunca foram iniciados, como é o caso de Fortaleza. Ressalte-se que em todo o recente processo de reforma os atores sociais, por mais envolvidos e capacitados que estivessem, viram-se quase que absolutamente alijados dos processos decisórios. A LDB e o PNE atualmente em vigor foram aprovados em prejuízo de propostas historicamente construídas pelos que se organizam em defesa da educação pública no país.

A partir dos avanços e retrocessos nas previsões legais e constitucionais, percebemos que a efetivação do direito à educação no Brasil envolve movimentos complexos e, aparentemente, contraditórios, o que denota a disparidade entre a afirmação de direitos e o desmonte do Estado. Ao passo que se tem ampliado o acesso ao ensino fundamental, os níveis de oferta da pré-escola permaneceram praticamente estagnados. Quanto mais pessoas concluem o ensino fundamental, menos têm acesso a uma educação de qualidade. Enquanto 97% das crianças de 7 a 14 anos foram matriculadas na escola (MEC/Inep, 2002), somente 2,79% e 10,29% das que concluem esse nível atingem patamares adequados em Matemática e Língua Portuguesa, respectivamente, de acordo com os dados oficiais (MEC/Inep, 2001). Nesse contexto, vemos diminuir, em termos reais, os recursos públicos destinados à educação nos últimos orçamentos federais.

Atualmente, gasta-se com manutenção e desenvolvimento do ensino cerca de 4,3% do Produto Interno Bruto – PIB; em 1998, o gasto era de 5,2%. Por outro lado, estudo elaborado pelo próprio Ministério da Educação (MEC) estima que, para que sejam cumpridas as metas qualitativas e quantitativas do PNE, seriam necessários investimentos crescentes, chegando a 5,75% do PIB em 2006 e

7,95% em 2011 - último ano de vigência do Plano. Na contramão das expectativas geradas em torno da aprovação do PNE em 2000 e em nome do ajuste fiscal, a Presidência da República vetou nove de seus artigos, dentre os quais o que possibilita a ampliação dos investimentos em educação para 7% do PIB; transformando-o em mera “carta de intenções”.

Nesse contexto, não é de se estranhar que a ampliação “massiva” de matrículas nos níveis fundamental e médio tenha sido acompanhada de queda no aproveitamento. Ao passo que somos conscientes de que nem só de recursos financeiros vivem as escolas, sabemos que não há como se estabelecer padrões aceitáveis de qualidade sem os insumos materiais e pedagógicos necessários. A criticidade da realidade brasileira também pode ser percebida na comparação dos seus gastos por aluno com os de outros países. No ensino fundamental, apesar do Fundef, o gasto público médio de R\$ 668,00 por aluno está abaixo do de países como a Malásia (R\$ 717) e o México (R\$ 778). Também aqui as disparidades regionais são determinantes, pois enquanto o Distrito Federal (R\$ 2.228) se aproxima do gasto da Coréia do Sul (R\$ 2.353) e da Espanha (R\$ 2.548), estados como Maranhão (R\$ 401) e Goiás (R\$ 442) têm gasto médio inferior ao do Paraguai (R\$ 446). No ensino médio, a rápida expansão sem gastos compatíveis nos levou a menores valores em termos comparativos, pois o gasto público médio por aluno nesse nível - R\$ 701 – é inferior ao do Paraguai (R\$ 739)⁴⁷.

Assim, mesmo reconhecendo que as atuais garantias constitucionais continuam representando um significativo avanço jurídico-institucional, sobretudo se tomarmos como referência uma longa tradição golpista e totalitária, o reconhecimento do direito à educação no Brasil não produziu uma efetiva universalização, situação agravada pelas opções focalistas da última década. Contrapondo-se aos avanços na ampliação do acesso à escola, retrocedeu-se em matéria de disponibilidade de recursos, fato pouco percebido nos primeiros anos de implantação da reforma, mas que agora se apresenta em todas as suas conseqüências, com a centralidade do debate sobre o fracasso escolar.

⁴⁷ MEC/INEP, *Geografia da Educação Brasileira*, 2002. Todos os dados comparativos sobre o gasto por aluno nos países foram extraídos desse documento.

Além disso, mesmo quando formalmente assegurado em termos de princípio ou de direito subjetivo, muitos são os entraves legais à sua efetividade prática. A superação desses entraves pressupõe o fim do trato privilegiado em matéria educativa, representado pelas diversas discriminações reproduzidas nas políticas educacionais. O enrijecimento das desigualdades via ação estatal é o balanço das sucessivas derrotas dos defensores da escola pública na esfera estatal (Constituinte, LDB, Plano Nacional de Educação e Fundef, para nomearmos os principais embates).

Com este enfoque realista, não opto por uma postura imobilista. É exatamente o jogo de contradições presente na linguagem dos direitos que dá margem à crítica e às possibilidades de avanços institucionais. E é isso que ainda alimenta a atuação das organizações da sociedade civil, cujo desafio “vanguardista” na luta pela universalização dos direitos é não cair nas armadilhas do fetiche, presente em muitas falas de senso comum, o que resultaria em uma intervenção aprisionada aos dados do presente, ao direito posto como entrave ao direito humano.

Nos próximos capítulos, nos quais aprofundo os aspectos institucionais (legais e ilegais) que levaram à forma restritiva como tem sido aplicado o direito à educação no país, enfocando, sobretudo, o financiamento, por considerá-lo central na definição dos rumos do que é público, privilegio o enfoque axiológico na interpretação do direito, baseado em uma idéia de justiça na qual a conquista do direito à educação está necessariamente relacionada à redução das desigualdades. E isso não significa negar o direito positivo, mas sim afirmá-lo em sua radicalidade, enquanto instrumento de luta pela implementação dos direitos humanos, valorizando e ampliando, assim, as vitórias institucionais.

Capítulo 2 Assalto à Educação: o direito pelo avesso e o avesso do direito

Como vimos, o resultado das políticas educacionais promovidas pela esfera federal na última década reflete as contradições da própria época histórica, caracterizada pela coexistência de uma retórica fundada na noção universalista dos direitos - tendo como sua máxima expressão institucional a Constituição Federal de 1988, com o ressurgimento de uma ideologia de livre iniciativa concorrencial, que hoje avança no sentido de dismantelar toda a institucionalidade baseada na regulação do mercado, o que significa, do ponto de vista da gestão estatal, renunciar ao enfrentamento da exclusão pela redistribuição compensatória do fundo público. Esta exclusão passa a ser tratada como um dado de realidade, um efeito colateral da liberalização econômica e do que seria o único padrão possível de distribuição da riqueza socialmente produzida.

Adoto a tese segundo a qual a política educacional que foi implantada no Brasil pós-90 representa uma das melhores expressões dessa contradição e dos impasses a que ela leva: a tão ansiada democratização do acesso dos trabalhadores à escola pública laica e de conteúdo geral ocorreu em um contexto de diminuição dos recursos disponíveis, fruto do definhamento da participação da União na sua manutenção, aliado, por sua vez, à estagnação das despesas em nível municipal. Ou seja, mais estudantes pobres em uma escola cada dia mais pobre, o que demarca radicalmente a atual dicotomia entre a rede privada elitista e a rede pública de massas enquanto um dos elementos estruturais de reprodução das desigualdades, com efeitos de longo prazo.

Isso não deve significar uma exaltação do passado, dos tempos em que a própria norma jurídica expressava desigualdades, gestando:

(...) a dualidade do sistema educacional, destinando-se os “cursos propedêuticos para as classes dominantes e os profissionalizantes para as classes dominadas. (...) a consolidação e reprodução de uma sociedade de classes, mais especificamente configurada no período anterior” aos anos 30 (FREITAG apud RAMOS, 2003, p.224)

Trata-se, verdadeiramente, do lamento pela perda de uma oportunidade histórica de aproximar esses mundos – escola pública e escola privada, com a concretização da oferta pública com qualidade, sob a marca da ampliação da cidadania e dos direitos. É essa contradição que o nosso referencial teórico, repassado no primeiro capítulo, ajuda a compreender.

Analisando os dados educacionais brasileiros é possível afirmar que na última década vivenciamos um verdadeiro ciclo de expansão, sobretudo nas regiões excluídas do processo de industrialização. É inegável que os fatos se aproximaram da prescrição legal relacionada ao direito à educação, mas lamento que esta aproximação tenha se dado muito mais pelo rebaixamento do horizonte utópico (HABERMAS, 2000) acumulado nas lutas pela redemocratização e pelo rebaixamento da própria norma jurídica, que pela efetiva satisfação dos direitos educativos da população.

Neste e nos dois capítulos que se seguem, demonstro como se operou no interior do fundo público federal a mudança em seu padrão de financiamento da política educacional. Este processo, em alguns casos, constitui-se em um verdadeiro “assalto à educação”⁴⁸, dada a forma nebulosa e silenciosa como foi operado (bem mais eficaz quanto ao montante de recursos desviados que o famoso assalto ao Banco Central de Fortaleza); já em outros casos, representa uma leitura avessa do direito, resultando em uma interpretação restritiva dos preceitos constitucionais; por fim, observa-se o que a tradição crítica intitula como o “direito pelo avesso”, pois apesar da forma de norma jurídica, tais fenômenos significam, parafraseando Francisco de Oliveira, verdadeiros antidireitos, inseridos na Constituição e na Lei como forma de restringir o exercício universal dos direitos fundamentais.

Os referidos mecanismos são, na ordem da exposição: a hoje denominada Desvinculação de Receitas da União – DRU, o descumprimento da subvinculação ao ensino fundamental (CF/88, ADCT, art.60, §6º) e o descumprimento da lei do FUNDEF. Além desses, identifico a própria política fiscal

⁴⁸ TOMASEVSKI, Katarina. *El asalto a la educación*, 2004.

e tributária como uma ação estatal prejudicial ao direito educacional, uma vez que tem priorizado a arrecadação sobre a qual justamente não incidem as vinculações de impostos⁴⁹. Sempre que se faça possível metodologicamente, estimo o prejuízo operado por essas manobras à política educacional, colhendo assim elementos empíricos úteis à parte final do trabalho, na qual analiso os impactos destas práticas no orçamento público municipal de Fortaleza.

⁴⁹ O que também ocorre em nível municipal, como demonstro no quinto capítulo.

2.1 Os 18% que não foram (ou melhor, que nunca vieram!)

Davies (2004), Ramos (2003) e Romualdo Oliveira (1995) identificam os ciclos de vinculação e desvinculação de recursos para a educação com os ciclos de democratização e autoritarismo que marcam nossa história. Para esses estudiosos do financiamento da educação, a restrição ao poder discricionário⁵⁰, representada pelas vinculações, não é compatível com regimes totalitários, o que também justifica sua retomada em plena luta pela redemocratização. Pode-se, portanto, relacionar historicamente estas categorias, pondo de um lado vinculações e democracia e de outro discricionariedade e autoritarismo.

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de vinculações de recursos para a educação, elevando a participação obrigatória da esfera federal na manutenção do ensino em geral, que era de 13% (treze por cento) desde que foi reinstituída pela Emenda Constitucional n° 24/1983 – denominada Emenda Calmon, e mantendo a participação de Estados e Municípios em 25% (vinte e cinco por cento). Além disso, dispunha que metade de todo o aplicado nos três níveis deveria ser direcionado ao ensino fundamental obrigatório e à eliminação do analfabetismo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 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 é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

⁵⁰ Os atos administrativos podem ser classificados em vinculados ou discricionários. “Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma. Atos ‘discricionários’, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de *avaliação* ou *decisão* segundo os critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, *ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles*. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p.401)”.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213⁵¹.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

(...)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (...)

Art. 60. 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.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

Conclui-se, portanto, que o referido sistema constitucional compunha-se fundamentalmente de dois regimes de vinculações:

⁵¹ Art. 213. 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.

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

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

i) Da Receita Resultante de **Impostos**, sendo 18% na esfera da União, abatidos os recursos arrecadados pelo Tesouro Federal e transferidos aos demais entes federados; e 25% em Estados, Municípios e Distrito Federal, incidente tanto sobre a receita de impostos diretamente arrecadada como pelas receitas recebidas a título de transferências obrigatórias⁵² (CF/88, art.212, §1º);

ii) Da **Contribuição Social do Salário-educação**, em sua totalidade⁵³, devendo 100% ser aplicado no ensino fundamental, sendo repassados 2/3 (dois terços) da receita para Estados e Municípios e 1/3 (um terço) executado diretamente pela União, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CF/88, art.212, §5º). A Emenda Constitucional nº14/1996 excluiu a possibilidade de aplicação direta e dedução dos recursos devidos pelas empresas;

Sendo coerente com a prioridade do §3º do art.212 do corpo constitucional permanente, o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu ainda uma **subvinculação** de metade de todas as despesas do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), realizadas com as receitas oriundas de impostos, para aplicação na eliminação do analfabetismo e na

⁵² Fala-se em transferência obrigatória de receita quando, por disposição constitucional, determinada receita pertence a ente federado diverso do qual compete arrecadá-la. Exemplo disso é o Imposto de Renda (IR), que é arrecadado pela União através do Tesouro Nacional, sendo repassado 21,5% para os Estados e 22,5% para os municípios de origem (CF/88, art.159,I), compondo os denominados Fundos de Participação. Assim, a vinculação de 18% na esfera da União incidiria sobre os 56% que efetivamente lhe pertencem e os 25% incidiriam sobre os 44% repassados aos demais entes, evitando-se assim dupla contagem de vinculação. As transferências obrigatórias de receitas, regidas por esta sistemática, não podem ser confundidas com as chamadas transferências voluntárias, não estabelecidas constitucionalmente e que dependem de disposição de vontade dos administradores.

⁵³ Assumo o risco da redundância, visto que minha experiência tem demonstrado que ainda hoje há uma grande dificuldade dos educadores e executores de políticas educacionais em lidar com estes conceitos básicos de direito tributário. Neste sentido, acredito não me exceder ao esclarecer que os tributos dividem-se em impostos, taxas e contribuições. Em resumo, os primeiros se caracterizam justamente pela não afetação da receita à despesa, ou seja, não há necessariamente nenhum vínculo entre o sujeito contribuinte e o sujeito beneficiário da despesa oriunda desta receita, daí a necessidade de se prever a vinculação de parcela da receita de acordo com a opção política do legislador. Já as taxas e contribuições diferem dos impostos pelo caráter naturalmente vinculado de sua despesa, quer dizer, são receitas que já nascem “carimbadas” a determinada atividade ou setor. A diferença entre estas é que as taxas guardam vínculo direto entre o sujeito contribuinte e o sujeito que usufrui o serviço. Daí a redundância: falar em contribuição ou taxa é falar em receita 100% vinculada a despesa ou atividade.

universalização do ensino obrigatório durante o período de 10 (dez) anos. O salário-educação, por expressa disposição legal, já é totalmente direcionado a este nível de ensino.

Isso bem expressava o ânimo presente no período constituinte, muito influenciado pelas experiências freirianas de alfabetização popular, com forte conteúdo político e mobilizador. O plano original era acabar com o analfabetismo e possibilitar a todos - crianças, adolescentes, jovens e adultos com baixa ou nenhuma escolaridade, no mínimo, o acesso ao ensino fundamental obrigatório. Esta verdadeira “revolução cultural” se daria a partir da combinação de duas vertentes na esfera pública: uma grande mobilização da sociedade civil organizada e o direcionamento prioritário de recursos públicos.

Esse era o plano, mas como já questionava o lendário Garrincha a Feola, quando este idealizou uma belíssima jogada que culminaria em gol, a ser protagonizada pelo craque e por seu companheiro de Botafogo – Nilton Santos: só faltava combinar com o adversário. Os vergonhosos índices nacionais de analfabetismo bastam para constatar que a idéia “não saiu do papel”⁵⁴. Na verdade, peço perdão pelo trocadilho, esta “saiu (literalmente) do papel” ao ser descartada na reforma constitucional de 1996.

Contudo, antes da referida reforma, iniciou-se, no plano constitucional, a implantação dos mecanismos jurídico-institucionais que possibilitariam o “ajuste fiscal” do Estado, com impacto permanente na repartição do fundo público, uma vez que possibilitaram o uso das receitas públicas vinculadas “em outras finalidades que não aquelas constitucionalmente previstas” (SCAFF, 2005, p.96).

⁵⁴ Mais de 13% da população com idade superior a 15 (quinze) anos é constituída de analfabetos absolutos. Além disso, cerca de 30 milhões de pessoas com idade superior a 15 (quinze) anos tem menos de 4 (quatro) anos de estudo – são os chamados “analfabetos funcionais” (Fonte: IBGE, Censo 2000).

Em 1994, o Plano Real estabilizou os preços através da abertura comercial e da onerosa manutenção de uma fictícia paridade com o dólar⁵⁵, pressupondo a ampliação dos recursos à livre disposição do Executivo, o que significava aumentar a margem de discricionariedade dos administradores sobre o fundo público. Neste sentido, foram reduzidas as vinculações constitucionais de despesas, dentre as quais a mais significativa em relação aos impostos: aquela voltada à manutenção e desenvolvimento do ensino. Também foram afetadas todas as vinculações decorrentes de Contribuições Sociais, como a do Salário-Educação. Assim dispôs a Emenda Constitucional de Revisão nº01, de 1º de março de 1994:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Parágrafo único. Ao Fundo criado por este artigo não se aplica, no exercício financeiro de 1994, o disposto na parte final do inciso II do § 9.º do art. 165 da Constituição.

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III,⁵⁶

⁵⁵ OLIVEIRA, Francisco de. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global*, 1999, p.68.

⁵⁶ BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994.

Art.1º. (...) Art. 72. (...) I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 419 e pelas Leis n.ºs 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

A manobra “constitucional” consistiu em reduzir a base de cálculo dos 18% de impostos obrigatoriamente aplicados em MDE, sem que para isso fosse necessário alterar a garantia do art.212, que segue inalterado, com a mesma redação de 1988. Ou seja, seguiriam valendo os 18%, só que agora calculados de 80% (oitenta por cento) dos impostos e não de sua totalidade.

Para Fernando Scaff, a única justificativa que pode ser levada em conta na criação do Fundo Social de Emergência (FSE) é o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a manutenção da estabilidade econômica. Segundo Scaff, os demais objetivos transcritos no art.71 da Emenda teriam como único objetivo “dourar a pílula” (2005, p.99). E isto fica muito evidente quando tratamos dos recursos educacionais, afinal, caso o objetivo realmente fosse custear a educação bastaria o cumprimento da vinculação de receita já prevista, em índice inédito, na Constituição de 1988. Na verdade, a última frase da nova redação do art.71 do ADCT garante toda a discricionariedade ao gestor do fundo público.

À época, aprovado como transitório, o Fundo Social de Emergência (FSE), foi prorrogado até 30 de junho de 1997 pela Emenda Constitucional n° 10, de 4 de março de 1996⁵⁷. Vale atentar para o fato de que, não mais podendo ser justificado na “emergência” inflacionária, ganhou nova denominação: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), ou seja, mudou para que continuasse da mesma forma.

Esgotada a primeira (re)edição do FEF, este foi prorrogado até o fim de 1999 pela Emenda Constitucional n°17, de 22 de novembro de 1998. Finalizada sua vigência, o FEF sofreu mais uma mudança, passando a se denominar Desvinculação de Receitas da União (DRU). O art.71 do ADCT é então

⁵⁷ BRASIL. Emenda Constitucional n° 10/1996. Art.1°. (...)

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. (...)

§ 2º O Fundo criado por este artigo passa a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal a partir do início do exercício financeiro de 1996.

abandonado, criando-se um novo artigo com a redação da Emenda Constitucional nº27, de 21 de março de 2000:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§1º O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, "c", da Constituição.

§2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.

A novidade da DRU em relação ao FSE e o FEF é que passa a ser vedada a redução de 20% (vinte por cento) nas transferências constitucionais obrigatórias aos Estados, Municípios, Distrito Federal e fundos regionais de desenvolvimento, o que ocasionava um “efeito dominó” em relação a todas as vinculações em plano estadual e municipal. Também fica livre de sua incidência o Salário-educação, que assim voltaria a ser totalmente aplicado no custeio do ensino fundamental.

Em 19 de dezembro de 2003, através da Emenda Constitucional nº42 - conhecida como mini-reforma tributária, a DRU é prorrogada até 2007 praticamente nos mesmos termos⁵⁸.

O debate que leva à sua atual prorrogação é dominado pela crítica de representantes do executivo federal às vinculações em geral, pois consideram

⁵⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº42/2003 (...) 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.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição.

haver uma “excessiva rigidez” constitucional sobre o orçamento, que impediria os administradores de utilizar adequadamente os recursos. Neste sentido, defendia-se uma revisão mais ampla dos dispositivos constitucionais, com uma forte tendência de se eliminar tais vinculações. Um estudo técnico elaborado no início do atual governo do presidente Lula e que serviu de fundamento para a prorrogação da DRU expressa bem esta concepção:

II. A Evolução do Grau de Discricionariedade dos Recursos da União

O orçamento brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, passou por um processo de expressiva redução no grau de discricionariedade alocativa dos recursos.

Este movimento esteve atrelado a diversas restrições no uso das receitas, como as vinculações e transferências constitucionais que, somadas aos gastos em boa medida incompressíveis de pessoal, benefícios previdenciários, entre outros, tornaram o processo de destinação de recursos extremamente rígido, dificultando o seu direcionamento de acordo com as necessidades e prioridades vigentes. (...)

Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%. No exercício de 2002, considerando-se a parcela da DRU, apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e a previsão para 2003 é que este percentual seja de 19,7%. (...)

Vários fatores contribuíram para este processo. O principal foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, juntamente com diversas legislações posteriores, criaram uma série de destinações específicas para as receitas do Governo Federal, (...).

Entre as principais vinculações criadas pela Constituição Federal de 1988, podem-se destacar:

- os recursos à educação, conforme o art. 212, o qual determina que no mínimo 18% das receitas dos impostos sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- as contribuições sociais elencadas no art. 195, as quais são vinculadas ao financiamento do orçamento da seguridade social;
- os recursos aos Estados e Municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas.

O resultado da excessiva vinculação de receitas a certas despesas deixa a administração orçamentária brasileira bastante rígida. A solução desenhada para resolver este problema, a DRU, não reduziu significativamente o excessivo grau de vinculações de

receitas do Governo Federal. O ganho decorrente da DRU, verificado nos impostos, que são constitucionalmente livres, exceto em relação às transferências constitucionais e às despesas com educação, corresponde a apenas 1,0% da receita total, em 2002 e 2003. As desvinculações das Contribuições Sociais retornam à Seguridade Social para financiar o aumento expressivo, observado a cada ano, das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

A previsão legal para o término da vigência da DRU, segundo a Emenda Constitucional nº 27, de 2000, é dezembro de 2003. O fim das desvinculação de receitas (sic!) reduzirá as receitas livres do Governo Federal em aproximadamente 2%. Deste percentual metade é atualmente desvinculado da aplicação mínima em educação e a outra metade é desvinculada das receitas vinculadas à seguridade social. A aparente pequena desvinculação de receitas promovida pela DRU, quando comparada com a receita total, representa, para 2002, 20% do resultado primário dos orçamentos Fiscal e da Seguridade.

Portanto, o fim deste mecanismo de desvinculação de receitas ampliarão (sic!) as reservas vinculadas á (sic!!) órgãos e setores, uma vez que não poderão ser utilizados para o efetivo pagamento da dívida pública. (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, pp.20-21)

E conclui, com alguns lapsos de sinceridade raras vezes encontrados em um documento oficial tornado público:

Para ampliar a flexibilidade da política fiscal, o Governo Federal, a partir de 1994, desvinculou receitas e aumentou contribuições não transferíveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo assim, o grau de vinculação de receitas permaneceu elevado, atingindo em 2002 o patamar de 80,6% das receitas do Tesouro.

Isso se deve, em parte, às Contribuições Sociais vinculadas constitucionalmente à Seguridade Social, que apresentaram um significativo crescimento a partir de 1995. Além desse aumento da arrecadação vinculada, houve também crescimento significativo das despesas obrigatórias como a Previdência Social, Pessoal, Assistência Social e Saúde.

O esforço para desvinculação de receitas foi acompanhado pelo aumento da vinculação de recursos para a Seguridade Social e das despesas obrigatórias, em um período de baixo crescimento econômico.

Esses fatores mostram que o FSE/FEF/DRU é um instrumento temporário importante, mas não resolve a questão de flexibilidade da política fiscal.

No lado das despesas de execução obrigatória, um grande passo já foi dado com a edição da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, de 5 de maio de 2000, que define critérios para a criação e/ou expansão dos referidos gastos. Contudo, ainda são necessárias mudanças estruturais, principalmente, nas questões relativas à previdência pública e privada e à definição de políticas mais duradouras e consistentes na gestão de recursos humanos do Governo Federal. Estas alterações aumentariam a flexibilidade da política fiscal e, conseqüentemente, a capacidade do governo atender outras demandas da sociedade.

Para que os gestores públicos consigam gerenciar de maneira mais racional os seus orçamentos, direcionando os gastos públicos para o atendimento de demandas mais prementes, faz-se necessária, incontestavelmente, a revisão da legislação e uma reforma tributária. Esta reforma deve ser acompanhada de mudanças nos critérios de distribuição de transferências Constitucionais e Legais e na questão de vinculações de receitas. Ressalta-se que o instrumento de desvinculação temporário de receitas (DRU) vigorará somente até 2003, o que corrobora a urgência em se tomar medidas que viabilizem o planejamento orçamentário de maneira mais racional.

A referida reforma também será essencial para a melhoria da qualidade dos resultados primários produzidos, evitando a esterilização de recursos, que criam uma falsa idéia de maior disponibilidade de recursos do Tesouro.

Todavia, as mudanças propostas não podem deixar de resguardar os direitos adquiridos e os recursos mínimos para áreas de relevante interesse coletivo. (Idem, 2003, pp.23-24)

2.2 A política fiscal e tributária contra o direito à educação

O que os atuais gestores do fundo público parecem esquecer, quando atribuem o enrijecimento da política fiscal ao crescimento da participação das Contribuições no total da receita, é que a opção por criar novas espécies deste gênero tributário, como a CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira⁵⁹, em detrimento de impostos, foi motivada justamente pela fuga da vinculação de 18% incidente sobre estes.

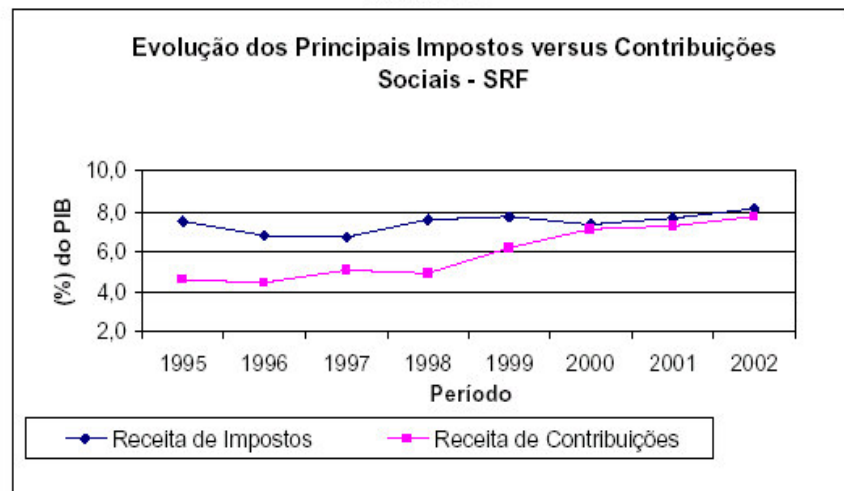
Além da CPMF, criou-se ainda a CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico⁶⁰, incidente sobre os combustíveis e demais derivados do petróleo e vinculada ao “custeio de programas de infra-estrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás (Idem, 2003, p.8)”, elevou-se a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Este fato vem reconhecido no mesmo documento:

Em relação ao PIB, as receitas de contribuições sociais administradas pela SRF aumentaram sua participação de 4,6%, em 1995, para 7,7% em 2002, o que equivale a uma elevação de sua carga fiscal em 69% em termos de participação no PIB, chegando a corresponder por volta de 46% do total das receitas administradas pela SRF em 2002. (Idem, 2003, p.9)

⁵⁹ Instituída pela Emenda Constitucional n° 12, de 15 de agosto de 1996.

⁶⁰ Instituída pela Emenda Constitucional n° 33, de 11 de dezembro de 2001.

GRÁFICO II



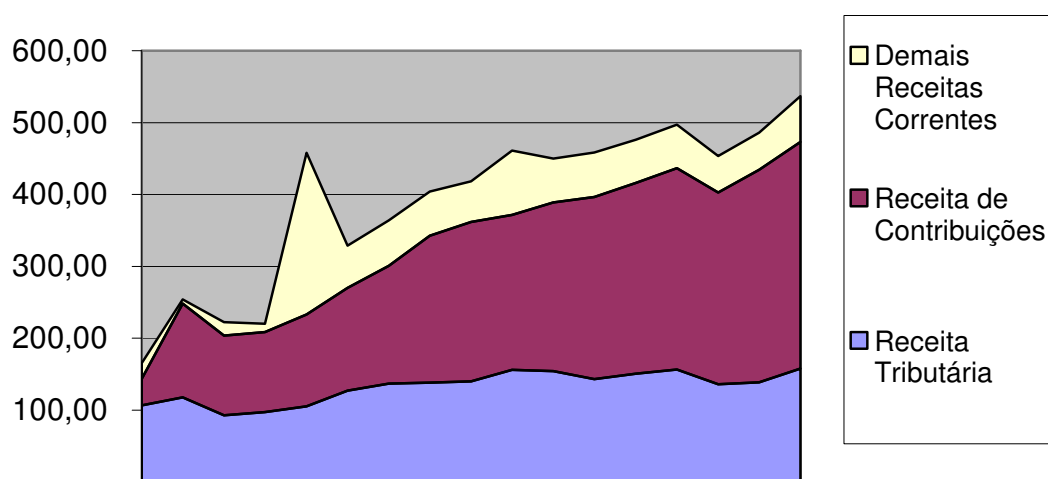
Também não podemos esquecer que esta elevação de alíquota da COFINS veio justamente para minorar o chamado “rombo da previdência”, antes custeada com receita do orçamento fiscal do Estado. Ou seja, esta nova arrecadação vinculada teria como contrapartida a liberação de receita de impostos (fiscal) para o custeio de outras atividades. Essa justificativa, de tão contraditória com a política fiscal do próprio governo, mais parece uma fundamentação, a qualquer preço, para a ansiada liberalização total do fundo público, como confirmariam posteriormente seus autores em pronunciamento público⁶¹.

Esta elevação da participação das contribuições na composição da receita da União torna-se ainda mais evidente quando ampliamos o período de análise, compreendendo todo o período de vigência da vinculação de 18% (dezoito por cento) da receita de impostos. Enquanto a receita tributária – constituída basicamente por impostos – cresceu 48% (quarenta e oito por cento)

⁶¹ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Proposta de Desvinculação Orçamentária Ameaça a Educação Brasileira, 2004. http://www.campanhaeducacao.org.br/downloads/nota_desvinculacao.doc, acessado em 15 de agosto de 2006: A Campanha Nacional pelo Direito à Educação vem a público manifestar repúdio com relação à proposta de desvinculação de recursos das áreas de educação pública e saúde, elaborada pelo Ministério da Fazenda e divulgada com exclusividade no último domingo (4/7) pelo jornal *O Estado de São Paulo*. Segundo o jornal, a proposta faz parte do que já foi batizado na área econômica de “terceira agenda de reformas”, voltada para “atacar” os gastos e tocar nas receitas vinculadas à saúde e à educação públicas de nosso país.

entre 1989 e 2005, a receita de contribuições cresceu 752% (setecentos e cinquenta e dois por cento) no mesmo período, saltando de R\$ 37,02 bilhões (trinta e sete bilhões e vinte milhões de reais) em 1989 para R\$ 315,41 bilhões (trezentos e quinze bilhões e quarenta e um milhões de reais) em 2005⁶². Vejamos como isto se apresenta visualmente na Tabela:

Tabela 04 - Evolução da Receita Corrente da União por Subcategorias - 1989 a 2005 (R\$ Bilhões)



Fonte: Siafi/STN.

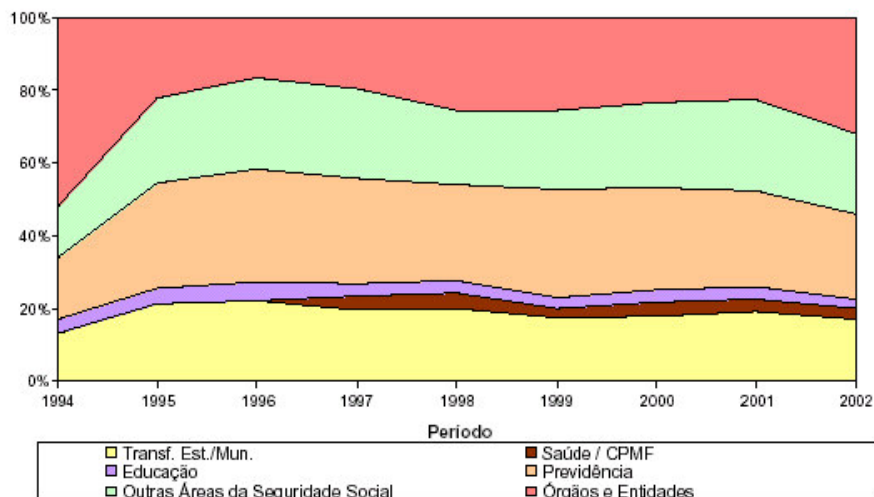
Como demonstrado pelo próprio executivo em seu estudo, se algumas áreas - como Previdência, Saúde e Seguridade Social – estão ganhando com a “excessiva” vinculação no orçamento federal, isto não se aplica à educação de nenhum modo:

O reflexo do aumento da participação das contribuições no total da arrecadação da União pode ser percebido também mediante a análise da destinação dos recursos vinculados, conforme o gráfico a seguir:

⁶² Todos os dados são de: Siafi – STN. Atualizados com base no IGP-DI de 1 abril de 2006.

GRÁFICO III

RECEITAS VINCULADAS POR ÁREA



Observa-se que, a partir de 1995, houve expressivo aumento da participação das receitas vinculadas à Seguridade Social (o que inclui Saúde, Previdência e outras áreas da Seguridade) em detrimento dos demais órgãos e entidades beneficiárias de recursos vinculados e das transferências para estados, DF e municípios. Em termos percentuais, a parte da Seguridade nesse total aumentou de 31,1%, em 1994, para 46,2%, em 2002. (Idem, 2003, p.10)

Parte dessa redução da participação da educação no montante de recursos vinculados também pode ser atribuída ao “congelamento” da alíquota do salário-educação e à redução proporcional do universo sobre o qual incide: o emprego formal. A alíquota é de 2,5% (dois e meio por cento) da folha salarial desde 1975 (Decreto nº1.422/1975), sendo que, segundo Angélica Ramos, a combinação desses fatores levou uma redução do volume arrecadado entre 1996 a 1999, enquanto as demais contribuições ganhavam em receita:

(...) em termos reais, de cerca de 2,8 bilhões de reais pra 2,3 bilhões, sendo que o ano de 1997 apresentou a única elevação do período examinado (1995-1999), conforme o orçamento da União. (RAMOS, 2003, p.249)

2.3 O efeito financeiro da Desvinculação de Receitas da União (DRU)

Feita esta brevíssima análise sobre as implicações entre o perfil de arrecadação e o perfil de despesas no fundo público, que costuma passar ao largo dos debates educacionais e que pretendo aprofundar em outra oportunidade, passo a explicitar os “prejuízos” provocados pelos mecanismos de liberalização econômica presentes no orçamento da União, abrangendo desde a análise de adequação constitucional desses artifícios à criteriosa estimativa dos valores que objetivamente deixaram de ser aplicados no período estudado.

Tomando como base o referencial teórico que permeia este estudo, pode-se dizer que os dirigentes estatais têm se voltado à criação de novas formas de reduzir o espaço destinado à organização da esfera pública democrática no orçamento, ou, como diria Francisco de Oliveira, trata-se de desviar a função do fundo público, desequilibrando a relação entre a garantia de direitos via ação estatal – antimercadoria, antivalor – e a reprodução do modo de acumulação – valor, mercadoria.

Alinho-me à idéia de que estas emendas são materialmente inconstitucionais. Apesar de formalmente haverem modificado a Constituição em suas disposições transitórias, afetam os princípios da não retroatividade em matéria de direitos humanos, além de restringirem o exercício de um direito fundamental (CF/88, art.6º) e reduzirem uma garantia constitucional (de recursos) relacionada a este direito (CF/88, art.212, *caput*)⁶³.

Esta também é a posição de Fernando Scaff, que alerta para a ocorrência de violações dessa natureza também em âmbito infraconstitucional, além de criticar a não apreciação de tal questão pelo Supremo Tribunal Federal, em parte por inércia da sociedade civil organizada em provocar as instituições competentes:

O procedimento adotado através destas emendas constitucionais acarretou a utilização de verbas vinculadas (afetadas) a uma

⁶³ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*, 2004.

destinação para outros fins que não aqueles constitucionalmente previstos, e que, *in casu*, afetaram vastamente a concretização dos direitos humanos (ou, como deseja parte da doutrina, dos *direitos fundamentais sociais*) por falta de recursos para sua implementação, destinados a outras finalidades.

A “flexibilização” do orçamento não implica necessariamente aviltar e afrontar a Constituição, podendo ser feita através da desvinculação estabelecida nas leis ordinárias, ou mesmo através de outras normas que possibilitem o uso de eventuais saldos (desde que não contingenciados de maneira irregular).

Da forma ocorrida, este é o típico caso de invocação da Supremacia da Constituição. (...) com a defesa da Carta acima das discricionariedades e do pragmatismo governamental. Não se deve reger a análise da Constituição pela fluidez do regime econômico de conjuntura. (...)

O fato de terem sido estas alterações decorrentes de uma série de emendas constitucionais não permite que se argumente que se trata de uma norma constitucional de idêntica hierarquia, pois o Supremo Tribunal Federal em outra oportunidade já decidiu que emendas constitucionais podem ser inconstitucionais, caso violem cláusulas pétreas (art.60, § 4º, IV, CF).

(...) A classe dirigente brasileira se comporta como se a constituição pudesse, e devesse, ser afastada para a concretização de seus objetivos de governo, e não que o exercício do governo devesse estar subsumido às normas constitucionais. A idéia de Supremacia da Constituição não encontra guarida na cultura técnico-burocrática brasileira. É imperioso levar ao Supremo Tribunal Federal esta matéria, pois cabe a ele a guarda da Constituição, embora dela todos sejamos intérpretes. (SCAFF, 2005, pp. 112-113)

O raciocínio do autor⁶⁴ nos devolve ao capítulo inicial do trabalho e confirma nossa tese de que a burguesia brasileira tem na esfera pública e nos direitos seu principal obstáculo, daí o processo de desmantelamento do qual a desvinculação é uma importante expressão. Na terminologia que intitula este capítulo, pode-se dizer que a DRU é um caso em que o *avesso do direito* gerou o *direito pelo avesso*.

⁶⁴ A única ressalva à citação é que não confiaríamos tanto na interpretação do Supremo Tribunal Federal, pois este também é parte do que Scaff denomina “cultura técnico-burocrática brasileira”. Apesar disso, concordo com a necessidade de levar esta questão ao seu julgamento, articulando esta ação a uma estratégia política mais geral.

Analisando agora o déficit causado pela DRU e seus fundos antecessores – FSE e FEF, no período em que se expandiam as vagas na escola pública, o que ajuda a explicar a dimensão tomada pela dualidade quantidade/qualidade como contradição fundamental de nossa política educacional. Como demonstro em seguida, este déficit acabou sendo maior que a própria previsão das emendas (in)constitucionais, tendo em vista a forma amplíssima como estas foram (mal) interpretadas.

Ou seja, com a DRU a vinculação constitucional cairia para 14,4% (18% menos 3,6%), mas há ainda uma segunda manobra, relacionada à escolha de sua base de cálculo, que reduz novamente os recursos destinados obrigatoriamente à MDE. Isto porque o executivo tem calculado a desvinculação sobre o total de impostos arrecadados pelo Tesouro Nacional, inclusive sobre os valores que não lhe pertencem e que são obrigatoriamente repassados aos Municípios e Estados.

Pareceria óbvio que a União não poderia calcular a desvinculação levando em conta impostos que não lhe pertencem. A Constituição é clara ao determinar que: “*A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) não é considerada (para efeitos de cálculo da vinculação mínima constitucional de 18%) receita do governo que a transferir. (art.212, §1º)*”; isso porque essas receitas de impostos arrecadadas pela União, mas pertencentes aos outros entes federados, já são vinculadas em 25% nos orçamentos de Estados, DF e Municípios, e entram no orçamento federal por razões meramente contábeis.

Ora, se na esfera federal as transferências não compõem a base de cálculo da vinculação do art.212, como considerá-las para a desvinculação? É regra interpretativa primária a que determina a adequação dos dispositivos transitórios e infraconstitucionais ao texto da Constituição, sendo proibida a interpretação restritiva de direitos. Somente a sanha superavitária do governo federal relacionada à reorientação privatista do fundo público explica esta manobra contábil absurda.

Vejamos então os efeitos da desvinculação nas receitas de impostos da União em relação à manutenção do ensino no período pós-reformas:

Tabela 05 - Cálculo das Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e perda decorrente da DRU e do FEF – 1997 a 2005 (R\$ milhões)

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
(A) Receita Total de Impostos *	156.138	128.157	115.069	109.529	92.156	79.468	73.743	66.863	58.050
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	66.850	51.126	47.840	45.314	37.181	32.036	29.348	27.455	23.153
(C) Receita de Impostos após transferências obrigatórias (A – B)**	89.288	77.031	67.229	64.215	54.975	47.432	44.395	39.408	34.897
(D) Vinculação do art. 212 - MDE sem DRU (18%.C)	16.072	13.866	12.101	11.559	9.896	8.538	7.991	7.093	6.281
(E) DRU/FEF (20%.A)	31.208	25.759	22.883	21.859	18.404	12.553	18.538	16.044	9.547
(F) Receita Líquida de Impostos (C – E)***	58.080	51.271	44.345	42.355	36.572	34.899	25.857	23.364	25.350
(G) Limite mínimo constitucional (18%.F)	10.454	9.229	7.982	7.624	6.583	6.282	4.654	4.206	4.563
(H) Despesas realizadas em MDE	12.136	10.073	8.078	7.776	7.110	6.000	5.313	5.480	6.733
Participação da MDE na Receita Líquida (H/F)	20,90%	19,65%	18,22%	18,36%	19,44%	17,19%	20,50%	23,50%	26,6%
Perda em função da DRU (D – H)	3.936	3.793	4.023	3.783	2.786	2.538	2.678	1.613	(-452)
Participação real das Despesas com MDE na receita de impostos da União (H/C)	13,6%	13,08%	12,02%	12,11%	12,93%	12,65%	11,97%	13,91%	19,29%

Fonte: itens A, B, E, F, H, I; exercícios 2000 a 2004: Tesouro Nacional. Demonstrativo das Receitas e Despesas com manutenção e Desenvolvimento do Ensino 2000 – 2004; exercício 1998 e 1999: Tesouro Nacional. Balanço Geral da União – 1999, volume A, p.25.

* Incluídas multas, juros e resgate da dívida ativa.

** Base de cálculo originária dos 18% de impostos nos termos do art.212 da Constituição de 1988.

*** Base de cálculo aplicado o art.76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na forma interpretada pelo executivo.

Em termos práticos, como se vê no quadro acima, a vinculação constitucional de 18% ficou longe de ser cumprida, o que foi agravado pela aplicação equivocada do dispositivo de desvinculação, que ao invés de ser calculado sobre a receita realmente pertencente à União – item C – é calculado sobre a arrecadação total de impostos – item A. Por este motivo, a participação da

manutenção e desenvolvimento do ensino na receita de impostos da União girou em torno de 12% e 13%, equivalente ao estabelecido em 1983 pela revogada Emenda Calmon, acumulando um déficit bruto de R\$ 25,15 bilhões somente no período de 1997 a 2005.

No entanto, este montante apresenta desproporção em função da perda inflacionária do período, precisando ser atualizado:

Tabela 06 – DRU/FEF: Déficit Acumulado com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino – R\$ bruto e corrigido – 1997 a 2005

Exercício	Déficit Bruto	IGP-DI*	Déficit Corrigido
1997	-	2,383916342	-
1998	1.613	2,297728849	3.706,24
1999	2.678	2,063763848	5.526,76
2000	2.538	1,814136767	4.604,28
2001	2.786	1,643744068	4.579,47
2002	3.783	1,44812717	5.478,27
2003	4.023	1,179391956	4.744,69
2004	3.793	1,078071943	4.089,13
2005	3.936	1,015968873	3.998,85
2006		1	-
Total	25.150		36.728

* Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006

Em termos reais (valores constantes ou atuais), a perda em função da DRU no período em estudo foi de R\$ 36,728 bilhões (trinta e seis bilhões e setecentos e vinte e oito milhões de reais), o que equivale a quase três vezes o que a União estima aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2006 – R\$ 12,572 bilhões (doze bilhões e quinhentos e setenta e dois milhões de reais)⁶⁵.

⁶⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 2006*.

Deste montante, por força do dispositivo do §6º, do art.60, do ADCT, CF/88, no mínimo 30% (trinta por cento) haveriam que ter sido aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, o que equivaleria a R\$ 11,018 bilhões (onze bilhões e dezoito milhões de reais) em valores constantes. Como se verá adiante, este montante seria suficiente para quase triplicar a Complementação da União ao FUNDEF no período de 1998 a 2005, possibilitando a realização dos investimentos necessários ao atendimento da nova demanda escolar.

Percebe-se que durante o período mencionado, o gasto mínimo obrigatório somente foi alcançado em função de seu rebaixamento, que é resultado da soma de duas manobras: i) uma inconstitucional, representada pela própria criação da DRU; ii) uma contábil, representada pela forma como esta vem sendo aplicada. Em 2000, como o próprio governo foi obrigado a reconhecer, nem sequer estas manobras possibilitaram que o mínimo fosse cumprido.

Mesmo com este artifício transgressor do próprio sentido de “mínimo”, quando nos voltamos especificamente para a subvinculação constitucional ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, vemos que esta foi descumprida em praticamente todos os exercícios fiscais pesquisados, o que será matéria do próximo tópico deste capítulo.

Por tudo isso, falar em vinculação constitucional de impostos hoje é falar em termos de ficção, pois como exponho adiante, não são somente as garantias insertas na Constituição de 1988 que vêm sendo sistematicamente descumpridas. A “desresponsabilização” da União com o ensino tem sido tão absurda que até mesmo os mecanismos criados a partir da reforma de 1996, já movidos pela lógica de “Estado-mínimo” para o social, são sistematicamente desrespeitados.

Na prática, o que se vê é a materialização de uma absoluta inversão na ordem jurídica projetada: o gestor, inicialmente, define a forma de distribuição do fundo público e, só posteriormente, ajusta a legislação ou sua interpretação a esta decisão. Perde-se assim o caráter axiológico das normas que definem e

garantem direitos fundamentais, sujeitando-as ao poder discricionário do administrador de plantão e às contingências que este considere importantes.

Capítulo 3 - Ensino Fundamental e Erradicação do Analfabetismo: de 50% para 30%, e nem mesmo isso!

Já na enumeração dos deveres estatais com a educação escolar no texto original da Constituição Federal de 1988, ficava evidente a prioridade atribuída ao ensino fundamental⁶⁶, e por via de consequência, à erradicação do analfabetismo, que nada mais é que o início da escolaridade obrigatória quando referida a jovens e adultos⁶⁷, que até a Emenda Constitucional nº14/1996 recebiam praticamente o mesmo tratamento normativo das crianças e adolescentes em idade regular. Como já referido no tópico anterior, essa prioridade se materializaria com a alocação prioritária de recursos públicos (CF/88, art.212, §3º), através da subvinculação de metade das despesas, oriundas das receitas de impostos, com a manutenção e o desenvolvimento desse nível de ensino.

Dos 10 (dez) incisos e parágrafos do art.208 da CF/88, que asseguram o direito à educação escolar em seus diferentes aspectos, a metade está relacionada ao ensino fundamental, seja em sua modalidade regular, quando destinado a pessoas em “idade própria”, seja quando destinado “aos que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Além disso, como vimos, dentro do amplo espectro do direito à educação escolar na CF/88, foi o ensino fundamental o único declarado como direito público subjetivo no próprio texto constitucional. Quando voltado às crianças e adolescentes em idade escolar (6 a 14 anos), diferentemente dos

⁶⁶ Denominado anteriormente de *1º grau*, o ensino fundamental é a etapa de escolarização obrigatória, ou seja, compulsória, a partir dos 6 anos de idade, devendo ter duração mínima de 9 anos (Lei nº 9394/1996, arts. 6º, 32 e 87; com a nova redação da Lei nº 11.274/2006).

⁶⁷ “Resta analisar a expressão ‘erradicação do analfabetismo’. O analfabetismo é a situação-limite daqueles ‘que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria’, para os quais a lei garante a oferta de ensino na modalidade de jovens e adultos (art.37 da Lei 9.394/1996). A etapa relacionada ao processo de alfabetização, inserida nessa modalidade, nada mais é do que o início do ensino fundamental, e dessa forma deve ser oferecido, nos termos do art.38 da LDB. Assim sendo, as despesas a ela relacionadas são também de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, e devem obedecer aos mesmos ditames dos art.70 e 71 da LDB.” (MARTINS, 2004, p.190).

demais níveis, sua frequência é compulsória, obrigando os pais e responsáveis a matricular e garantir a permanência na escola, sob pena de incorrerem em crime de abandono intelectual (Código Penal, art. 246), além de estarem sujeitos às medidas de proteção e à infração administrativa previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n° 8.069/1990, arts. 129 e 249, respectivamente).

A atribuição de maiores obrigações aos cidadãos refletiu-se também na assunção de responsabilidades adicionais pelo Estado e seus agentes. Neste sentido, o ensino fundamental também foi o único ao qual se assegurou constitucionalmente a oferta de programas suplementares de material-didático, transporte, alimentação e saúde escolar (CF/88, art.212, VII)⁶⁸. Tipificando-se a omissão do gestor público em garantir de forma adequada essa etapa escolar como crime de responsabilidade (CF/88, art.212, §2° c/c Lei n° 9.394/1996, art.5°, §4°), passível inclusive de excluí-lo temporariamente da vida política na forma prevista em lei.

Justificou-se esta contundente opção do legislador constituinte em favor do ensino fundamental pela necessidade de eleger prioridades de ação governamental frente ao gigantesco déficit educacional de nossa população, sendo a universalização do ensino primário o objetivo central do direito à educação na forma como foi reconhecido nos pactos e tratados internacionais de direitos humanos.

No entanto, as modificações introduzidas a partir da Emenda Constitucional n°14/1996 deram uma nova perspectiva a essa “discriminação positiva” no ensino fundamental. Como visto anteriormente, este continuaria prioridade em relação aos demais níveis, no entanto somente em sua modalidade regular, voltada aos estudantes “em idade própria”. Em matéria de financiamento, foram introduzidos **novos mecanismos de subvinculação** de recursos que

⁶⁸ Isso não quer dizer que tais programas suplementares não constituem direito nos demais níveis de ensino. Negá-los significa violar os princípios constitucionais do ensino (CF88, art.206), sobretudo os que asseguram a “igualdade de oportunidades” educacionais e a “gratuidade”. Para maiores detalhes dessa tese jurídica: AÇÃO EDUCATIVA. *Boletim Obstáculos e Possibilidades de Acesso*, 28ª e 29ªed, 2006. www.acaoeducativa.org/acaonajustica, acessado em 06 de setembro de 2006.

passariam a diferenciar o percentual de participação da União em relação aos demais entes federados, reforçando a perspectiva de descentralização: enquanto no período de 1989 a 1996 vigorou a já mencionada subvinculação linear de 50% (cinquenta por cento) das receitas de impostos, aplicável a todos os “poderes públicos”, a partir de 1997 a subvinculação ao ensino fundamental foi reduzida para 30% (trinta por cento) na esfera da União, mas foi elevada para 60% (sessenta por cento) em Estados, Municípios e Distrito Federal, que passariam a contar com uma outra subvinculação através de alguns impostos e transferências via FUNDEF. Estas modificações se deram no texto do art.60 do ADCT:

Art. 60. 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.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os 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.

§ 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.

§ 3º A União complementarará 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. (...)

§ 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 a **trinta por cento** dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

Isso não significa afirmar que, especificamente por tal motivo, houve perda para o ensino fundamental na esfera da União, pois a garantia de 50%

(cinquenta por cento) nunca chegou a ser respeitada. O que este fato nos permite mais uma vez constatar é a forma como são tratadas as garantias constitucionais relacionadas aos direitos fundamentais em nossa cultura jurídico-burocrática. Ao invés de ser encarada a referida subvinculação de despesas como um índice a ser alcançado na execução do fundo público, materializando-se assim a opção veiculada em 1988, esta passou a ser tratada como um entrave às opções contingentes do governo.

Como já não cumpria os 50% (dos 18%) previstos pela legislação anterior, é possível que agora invista os 30% obrigatórios pela nova legislação (sic!). Embora o rebaixamento desse percentual indique apenas que as verbas *não podem* ser reduzidas a uma parcela inferior a 30% dos 18% das receitas alocadas na educação – o que significa dizer que nada impede que sejam feitos investimentos acima disso, essa mudança denuncia uma intenção política muito clara: a de não incrementar o gasto com educação, nem mesmo com o ensino fundamental, a não ser à custa da redução das despesas com outros níveis de ensino (...)

De acordo com Melchior, como a nova LDB já havia acrescentado a função supletiva da União, e já dispunha sobre o padrão mínimo de qualidade e o custo mínimo por aluno no ensino fundamental, o verdadeiro objetivo do governo com a EC nº14 era “livrar a União do dispositivo do art.60 das Disposições Transitórias, que a obrigava a aplicar no ensino fundamental” e na erradicação do analfabetismo, no mínimo, metade das suas receitas destinadas à educação. Na verdade, para cumprir essa determinação legal, cujo descumprimento, a partir de 1989, já vinha sendo identificado pelo Tribunal de Contas da União como “flagrante inconstitucionalidade do orçamento federal”, o governo federal teria que ampliar seus gastos educacionais, pois o ensino superior já vinha absorvendo cerca de 50% do que era destinado à educação (Melchior, 1997, p.3). Porém, como não havia disposição para incrementar essas despesas (...), o governo resolveu mudar o referido artigo, legalizando a irregularidade e acatando os preceitos do Bird quanto à prioridade ao ensino fundamental. (RAMOS, 2003, pp.276-277)

Esse movimento, que opunha a elevação da participação de Estados e Municípios no ensino fundamental à redução da previsão de participação da União, é coerente com a forma como foi implementado o processo de descentralização (desobrigação) do ensino no Brasil, relatado neste estudo e evidenciado na nova redação do art.211 da CF/88:

Tabela 07 – Comparação do art.211, CF/88 – Redação originária e redação emendada

Constituição Federal de 1988	Redação dada pela EC n° 14/1996
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	
§1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino ⁶⁹ e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.	§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, <i>financiará as instituições de ensino públicas federais</i> e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e <i>pré-escolar</i> .	§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na <i>educação infantil</i> .
	§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
	§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Este novo texto resolveu a antiga polêmica quanto à distribuição de responsabilidades pela oferta dos diferentes níveis de ensino, dificultando o “jogo de empurra” entre os entes federativos. Desde então, ficou evidente que a oferta direta de educação infantil (não mais restrita à pré-escola) caberia aos municípios, enquanto a oferta direta de ensino médio caberia aos estados. O ensino fundamental seria de oferta prioritária de ambos. Enquanto isso, à União caberia a organização e regulação de todo o sistema, a oferta direta de vagas na educação superior e, quanto ao nível básico, uma atuação meramente redistributiva e

⁶⁹ Grifo do autor.

supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos entes federados executores da política pública.

Como é característico na técnica legislativa, operam-se grandes mudanças com o deslocamento mínimo de uma palavra. No caso, o “financiará” deixou de se referir a todo o sistema de ensino, sendo restrito, a partir da EC nº14/1996, às “instituições de ensino públicas federais” – espécie minoritária no gênero “sistema”:

Tanto o artigo 208 quanto o 211 e ainda o artigo 60 das Disposições Transitórias serão (r)emendados posteriormente, numa “retirada estratégica” da União do campo das suas responsabilidades educacionais. (RAMOS, 2003, p.240)

Das receitas resultantes de impostos da União aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em cumprimento da vinculação do art.212, no mínimo 30% (trinta por cento) deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo a partir de 1997. Como ressalva o dispositivo constitucional transitório, nesse mínimo obrigatório podem ser contabilizados inclusive os repasses da União ao FUNDEF, a título de complementação aos estados que não alcançassem o valor estabelecido anualmente, o que será objeto de nosso próximo tópico.

Esta previsão de dispêndio mínimo anual seria, em nosso atual sistema constitucional, o meio através do qual se efetivaria a previsão do art.211, § 1º, quanto à nova função supletiva da União.

Não é exagero recordar o “efeito dominó” ocasionado pela desvinculação incidente na base de cálculo desses valores, ou seja, assim como os 18% (dezoito por cento) são reduzidos em praticamente um terço pela DRU, na forma como vem sendo calculada; os 30% (trinta por cento), incidentes sobre o mínimo do art.212, sofrem redução equivalente.

Apesar disso e contrariando a previsão otimista de Angélica Ramos (2003, p.276), os dados de execução orçamentária do governo central demonstram que, diante da política de desobrigação da União com a educação

básica, até mesmo esta nova subvinculação - reduzida de 50% (cinquenta por cento) para 30% (trinta por cento) e ainda mais reduzida pela desvinculação – tem se mostrado “excessiva” para os atuais padrões minimalistas de financiamento das políticas sociais, levando o Estado ao disparate de não atingir o “mínimo abaixo do mínimo” a ser obrigatoriamente destinado ao financiamento do ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo.

Isto significa a materialização da ideologia neoliberal na educação, com a vitória, na prática, da absoluta desregulamentação do fundo público. Mesmo ainda existindo algum nível de regulação na Constituição e nas leis, esta não tem pautado a conduta dos administradores federais, o que somente é possível em um ambiente no qual o discurso dos direitos, organizado sob o signo do Estado do Bem-Estar, perde força política enquanto meio de satisfação das necessidades básicas⁷⁰. Estas, segundo o novo ciclo de liberalização, passam a ser administradas na esfera da livre concorrência e da iniciativa privada.

No entanto, esta inversão de perspectivas não acontece de forma tranqüila. No curso de sua implementação surgem resistências e são explicitadas suas contradições. Emblemático deste processo é o desenvolvimento contraditório da política educacional no seio do próprio processo “quase-hegemônico”, visível quando cotejamos a legislação atual com sua aplicação prática, cujo outro importante exemplo é o seguido descumprimento da Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta a FUNDEF, tratado mais adiante como um reflexo das manobras anteriores.

⁷⁰ Há toda uma literatura filosófica que relaciona as necessidades ao fundamento dos direitos, sendo sua maior expressão a obra de Agnes Heller. Neste trabalho, contudo, não há como aprofundar tais questões, principalmente em se tratando de categoria jurídica tão complexa como o *direito à educação*.

3.1 Reiterados descumprimentos do art.60, §6º, ADCT, CF/88

Evidentemente, raras são as vezes que o próprio governo reconhece o descumprimento dos preceitos fundamentais de financiamento ao ensino. Ademais, muitos ainda são os limites para o acompanhamento por parte da sociedade civil, pois o mesmo ente que viola os direitos educativos é responsável pelo controle dos dispêndios e pela elaboração das prestações de contas⁷¹. Além disso, muitas são as debilidades técnicas e, sobretudo, políticas dos órgãos externos de controle da administração, como o Congresso Nacional e seu órgão auxiliar – o Tribunal de Contas da União (TCU).

Apesar disso e sabendo dos limites endógenos à veracidade das informações analisadas, tenho realizado junto à ONG Ação Educativa um levantamento, ainda inédito, do déficit acumulado, desde a Emenda nº14/1996, em relação aos recursos que deveriam ter sido obrigatoriamente aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo.

As conclusões, mesmo quando provisórias, são simplesmente estarrecedoras. A clássica manobra adotada pelo executivo federal - com a majoritária conivência dos demais órgãos e poderes - consiste em contabilizar nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino programas e ações que fogem desse universo por expressa disposição legal ou por terem como fonte receitas não oriundas de impostos, sobre as quais não incidem os percentuais de vinculações constitucionais.

A título de exemplo, segundo Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 2000 a 2005⁷², os

⁷¹ Para Tomasevski esta contradição é inerente ao conceito de direitos humanos, que se expressa quando se constata que “el principal protector de estos derechos – la autoridad en que uno debe apoyarse para hacerlos cumplir – es también el violador principal.” (2004, p.11)

⁷²Fonte:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/MDE.xls; acessado em 15 de setembro de 2006.

seguintes programas foram contabilizados para efeito de comprovação de cumprimento dos preceitos constitucionais:

Tabela 08 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Alguns Programas – 2000 a 2005 (em R\$ milhares)

PROGRAMAS/EXERCÍCIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PROFISSIONALIZAÇÃO DA ENFERMAGEM	98.218	81.354	180.976	206.945		
PREVENÇÃO E CONTROLE DO CANCER E ASSISTENCIA ONCOLÓGICA	1.300	1.674	2.400	2.609		
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE	1.461	1.232	1.219	1.992		
ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	9.610	10.731	13.913	12.760		
ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	1.976					
PRODUÇÃO DE COMPONENTES E INSUMOS PARA A INDÚSTRIA NUCLEAR	50					
DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES PRODUTORAS DE CACAU	427		795	724		
GESTÃO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAL, DE COMÉRCIO E DE SERVIÇOS	441					
PRODUÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL			94	18		
CONTROLE EXTERNO	1.036					
ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL	730					
ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	2.856					
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	295					
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL MILITAR	308					
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO DISTRITO FEDERAL	1.800					
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO STJ	937					
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	8.093					
GESTÃO DO PROCESSO ELEITORAL	2.790					
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	8.510					
DEFESA DA ORDEM JURÍDICA	1.640					
GESTÃO DA POLÍTICA DAS FORÇAS ARMADAS	221					
SEGURANÇA DA NAVEGAÇÃO AQUAVIÁRIA						5.999
ENSINO PROFISSIONAL DA MARINHA	1.196					
ENSINO PROFISSIONAL DO EXÉRCITO	1.335	2.421	2.591	2.993	3.792	3.965
ENSINO PROFISSIONAL DA AERONAUTICA	69					
EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO	506	857	2.240			
TOTAL BRUTO	146.205	98.270	204.228	228.041	3.792	9.964

Fonte: Siafi/STN

Apesar dos dados acima apurados, não é à toa que a Constituição refere-se, no art.212 e no ADCT, art.60, às despesas com “manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)”, e não simplesmente às despesas com educação. As discussões sobre o que pode ser considerado como MDE vêm de longa data e persistem até a atualidade, mesmo após a LDB estabelecer, quase que exaustivamente em seu texto, o que pode e o que não pode ser contabilizado para estes efeitos, detalhando o que já sinalizava o texto constitucional referido:

Art. 70. Considerar-se-ão 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 de programas de transporte escolar.

Art. 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 à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 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.

Art. 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.

Não há qualquer espaço para dúvida em relação à natureza das receitas que constituem a base de cálculo das vinculações. O texto constitucional é claro ao circunscrevê-la às “receitas de impostos” (CF/88, art.212, *caput*). Por isso, não se podem contabilizar para efeitos do disposto no art.73 (LDB) supra, as despesas efetuadas a partir de outras fontes tributárias, como taxas e contribuições. Por sua natureza, tais tributos não podem ser somados para demonstração de cumprimento do *caput* do art.212, conclusão que pareceria simples, não fora a insistência da União em violar esta regra literal.

A própria Constituição ao estabelecer a vinculação de 18% e a subvinculação de 30% é clara ao tratar a contribuição social do salário-educação como “fonte adicional” às receitas de impostos:

Art. 212. (...)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Ademais, não há como se falar em percentual de vinculação calculado sobre o salário-educação, pois este, seguindo o princípio da afetação

que caracteriza toda contribuição⁷³ e não mais incidindo a DRU, já tem 100% da sua receita direcionada à educação, sendo dois terços repassados, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, a estados e municípios, e um terço ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – órgão vinculado ao Ministério da Educação, nos termos da Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.

Também cumpre destacar a impropriedade de se incluir no demonstrativo das despesas vinculadas à educação valores cuja alocação tem natureza discricionária, como é o caso da rubrica Outros Recursos Correntes Destinados à Educação, mesmo que aplicados em Ações Típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Apesar de não serem novidades em nosso meio jurídico, é alarmante o desconhecimento e a desconsideração desses conceitos, como se pode comprovar a partir da análise dos relatórios produzidos pelo TCU, que mesmo quando identificam violações contábeis, apresentam uma série de inconsistências em suas análises.

Passo a descrever como se deram essas violações ano a ano, identificando, quando possível a partir dos dados disponibilizados, o déficit acumulado com o ensino fundamental, ao qual se deve somar o déficit de R\$ 11,018 bilhões (onze bilhões e dezoito milhões de reais), oriundo das desvinculações de impostos⁷⁴:

⁷³ Ver nota 53.

⁷⁴ Neste montante não são contabilizados os valores do Salário-Educação não aplicados em educação nos anos de 1997, 1998 e 1999 em função do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF.

a. Exercício financeiro de 2005

Segundo apurado pelo TCU, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2005 chegaram a R\$ 12.136.019.000,00 (doze bilhões, cento e trinta e seis milhões e dezenove mil reais)⁷⁵, calculadas nos termos do art.212 da CF/88 e de seus regulamentos. Tal montante coincide com os valores apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2005*, exigido pelo art.72 da Lei n° 9.394/1996⁷⁶.

No mínimo 30% (trinta por cento) do aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino haveriam que ter sido aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, ou seja, R\$ 3.640.805.700,00 (três bilhões, seiscentos e quarenta milhões, oitocentos e cinco mil e setecentos reais)⁷⁷. No entanto, esse valor não foi alcançado.

No documento elaborado pela STN, acima mencionado, foi apontado um dispêndio de R\$ 4.327.621.000 (quatro bilhões, trezentos e vinte e sete milhões e seiscentos e vinte e um mil reais). Contudo, o TCU, a partir de

⁷⁵ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2005, p. 94.

⁷⁶ Valores apurados com base nos dados constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2005 - Secretaria do Tesouro Nacional.

⁷⁷ Concordo com o total de despesas realizadas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental apurado pelo TCU – R\$ 3.101.926.000. Contudo discordo do déficit apurado pelo órgão. Segundo o TCU, o valor mínimo a ser despendido seria de R\$ 3.136.426.693, o que equivaleria a 5,4% da receita líquida de impostos da União (Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2005, p. 94 e 95). Contudo, a garantia constitucional não dá margem à interpretação restritiva pela qual se chega a este índice. O mínimo a ser despendido nos termos do §6º, art.60, ADCT, é o equivalente a 30% do total aplicado nos termos do art.212, ou seja, em manutenção e desenvolvimento do ensino, não devendo ser aplicado diretamente sobre o limite mínimo hipotético, como inclusive já havia decidido anteriormente o TCU. Também não entendo cabível a interpretação acolhida por Vera Peroni, segundo a qual, a obrigação do art.60, §6º, do ADCT “(...) não quer dizer que ela (a União) aplicará 30% dos 18% dos recursos orçamentários, como pode parecer. O ‘equivalente’ quer dizer que a União destinará, também, os recursos extra-orçamentários que estiver aplicando, principalmente os do salário-educação” (2003, pp.128-129). Entendo que tal interpretação é constitucionalmente inviável, pois os recursos que a autora caracteriza como “extra-orçamentários” são justamente os recursos adicionais de que trata o §5º, do art.212 da CF/88, e que, portanto, fogem ao esquema de cálculo das vinculações constitucionais estabelecidas no *caput* do mesmo artigo, do qual o art.60 do ADCT é acessório.

verificação direta no Sistema de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi), constatou que para alcançar esse valor superior ao exigido constitucionalmente, o Executivo utilizou-se do artifício de contabilizar em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental os valores repassados aos órgãos executores na ação orçamentária “Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica”, que àquele exercício teve realizado o montante de R\$1,23 bilhão (um bilhão e duzentos e trinta milhões). Tal inclusão foi realizada em desacordo com o já mencionado inciso IV, art.71, da LDB:

Essa diferença deve-se, basicamente, ao fato de o referido indicador orçamentário, integralmente utilizado pelo STN, abarcar as despesas com a ação “Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica”, que em 2005 teve realizado o montante de R\$1,23 bilhões, contrariando o parágrafo 4º do art. 212 da Carta Magna, o qual prescreve que os programas suplementares de alimentação (dispostos no inciso VII do art. 208 da Constituição) devem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais ou outros, que não impostos (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU, *Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2005*, p. 94).

Excluindo-se o montante irregularmente contabilizado, o total realmente aplicado com as subfunções ensino fundamental e erradicação do analfabetismo foi de R\$ 3.101.926.000,00 (três bilhões, cento e um milhões e novecentos e vinte e seis mil reais), **ficando R\$ 538.879.700,00 (quinhentos e trinta e oito milhões, oitocentos e setenta e nove mil e setecentos reais) abaixo do mínimo obrigatório.**

b. Exercício financeiro de 2004

Segundo o atual *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2004*, já com

as modificações introduzidas em cumprimento às recomendações do TCU⁷⁸, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2004 chegaram a um total de R\$ 10.072.975.000 (dez bilhões, setenta e dois milhões e novecentos e setenta e cinco mil reais)⁷⁹, dos quais R\$ 3.021.892.500 (três bilhões, vinte e um milhões, oitocentos e noventa e dois mil e quinhentos reais) teriam que ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo.

O Tesouro Nacional declarou um gasto de R\$ 2.128.003.000 (dois bilhões, cento e vinte e oito milhões e três mil reais) no Balanço Geral da União⁸⁰. Após a ressalva negativa feita pelo TCU, curiosamente passou a divulgar no *Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE em 2004* um montante significativamente superior – R\$ 3.589.732.000 (três bilhões quinhentos e oitenta e nove milhões e setecentos e trinta e dois mil reais), que cumpriria o preceito constitucional.

Caso prevaleça a posição do TCU, o que é no mínimo defensável, o valor mínimo mais uma vez não teria sido alcançado, pois o montante realmente aplicado, segundo este órgão, foi de R\$ 2.309.135.000 (dois bilhões, trezentos e nove milhões e cento e trinta e cinco mil reais)⁸¹, **ficando R\$ 712.757.500 (setecentos e doze milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e quinhentos reais) abaixo do mínimo obrigatório**⁸².

⁷⁸ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2004, págs. 146 a 162.

⁷⁹ Inicialmente, os dados divulgados pela STN, em janeiro de 2005, no Relatório Resumido que consta no Balanço Geral da União (A-110), davam conta de um dispêndio em MDE de R\$ 12.394.446.000 (doze bilhões, trezentos e noventa e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil reais). Enquanto isso, com base no Siafi, o TCU apurou um montante de R\$ 10.622.250.000 (dez bilhões seiscentos e vinte e dois milhões e duzentos e cinquenta mil reais). Opto pelo documento mais recente e que tem o mérito de constituir fonte direta.

⁸⁰ BRASIL. SIAFI. Balanço Geral da União 2004, Volume A, p.110.

⁸¹ Idem, p.162. Nesse caso, a revisão do cálculo realizada pelo TCU levou a um dispêndio maior que o declarado inicialmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Dezembro de 2004. Apesar disso, o valor apurado pelo TCU ficou bem abaixo do mínimo constitucional.

⁸² Tomo como base o total de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental apurado pelo TCU – R\$ 2.309.135.000. Contudo novamente discordo do déficit apurado pelo órgão. Segundo o TCU o valor mínimo a ser despendido no exercício de 2004 seria de R\$ 2.748.999.000, o que equivaleria a 5,4% da receita líquida de impostos da União (Relatório

c. Exercício financeiro de 2003

Segundo o *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2003*, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino chegaram a um total de R\$ 8.077.676.000 (oito bilhões, setenta e sete milhões e seiscentos e setenta e seis mil reais)⁸³ naquele exercício, cabendo à União um dispêndio de no mínimo R\$ 2.423.302.800 (dois bilhões, quatrocentos e vinte e três milhões, trezentos e dois mil e oitocentos reais) a título de subvinculação ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo durante aquele exercício.

No entanto, este valor mínimo mais uma vez não foi alcançado, pois o montante realmente aplicado, segundo reconhece o próprio demonstrativo oficial daquele ano, foi de R\$ 2.317.489.000 (dois bilhões, trezentos e dezessete milhões e quatrocentos e oitenta e nove mil reais)⁸⁴, **ficando R\$ 105.813.200 (cento e**

sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2005, págs. 94 e 95). Contudo, como já havia decidido o órgão em outros exercícios, a garantia constitucional não dá margem à interpretação restritiva pela qual se chega a este índice. Como já mencionado, o mínimo a ser despendido nos termos do §6º, art.60, ADCT, é o equivalente a 30% do total aplicado nos termos do art.212, ou seja, em manutenção e desenvolvimento do ensino em geral. A razão do descumprimento em 2004, apurada pelo TCU, está relacionada ao cálculo irregular da base de cálculo do art.212, da CF/88, uma vez que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN deduziu transferências constitucionais não relacionadas a impostos.

⁸³ Segundo apurado pelo TCU, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2003 foram de R\$ 10.363.832.000 (dez bilhões, trezentos e sessenta e três milhões e oitocentos e trinta e dois mil reais), no entanto, para chegar a esse valor o Tribunal incorre em erro, pois contabiliza os dispêndios que não podem ser incluídos para efeito de cumprimento dos mínimos constitucionais, que segundo o próprio Demonstrativo do governo são: Contribuição do Salário-Educação, Operações de Crédito, CPMF etc. Por mais absurdo que pareça, esta era a prática do TCU até 2003. Há ainda uma diferença não explicada entre o montante inicialmente declarado pelo Tesouro Nacional no Balanço Geral da União - 2003, divulgado em janeiro de 2004, e o Demonstrativo de Despesas com MDE em 2003. Naquele primeiro documento consta um dispêndio em MDE de R\$ 7.982.097.000 (sete bilhões, novecentos e oitenta e dois milhões e noventa e sete mil reais), que significa uma diferença a menor de R\$ 95.579.000 (noventa e cinco milhões e quinhentos e setenta e nove mil reais). Adoto o *Demonstrativo* por ser a versão oficial mais recente.

⁸⁴ Mais uma vez há uma disparidade entre os dados oficiais e os apurados pelo TCU, que chegou a R\$ 2.260.366.000 (Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2005, p. 124, em Anexo). Essa diferença pode ser fruto da metodologia adotada naquele ano pelo Tribunal, que para alcançar este montante, simplesmente procedeu à soma das despesas executadas nas subfunções Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, que apesar de chegar a um valor aproximado, não é exato, pois não existe necessariamente plena correspondência entre o

cinco milhões, oitocentos e treze mil e duzentos reais) abaixo do mínimo obrigatório.

d. Exercício financeiro de 2002

Segundo o *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2002*, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2002 chegaram a um total de R\$ 7.775.674.000,00 (sete bilhões, setecentos e setenta e cinco milhões e seiscentos e setenta e quatro mil reais)⁸⁵, equivalendo 30% (trinta por cento) a R\$ 2.332.702.200,00 (dois bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, setecentos e dois mil e duzentos reais).

No *Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE em 2002* declara-se um dispêndio de R\$ 2.559.199.000,00 (dois bilhões, quinhentos e cinquenta e nove milhões e cento e noventa e nove mil reais), o que cumpriria o preceito constitucional.

O TCU, no entanto, foi literal ao afirmar que no referido exercício o déficit chegou a 8,7% da receita líquida resultante de impostos, o que equivaleria a um montante não aplicado de R\$ 886.438.650 (oitocentos e oitenta e seis milhões, quatrocentos e trinta e oito mil e seiscentos e cinquenta reais)⁸⁶. Contudo, esse valor deve ser contestado em função da equivocada metodologia de apuração de

universo dessas subfunções e a totalidade de programas voltados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo.

⁸⁵ Segundo apurado pelo TCU, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2002 foram de R\$ 10.188.950.000 (dez bilhões, cento e oitenta e oito milhões e novecentos e cinquenta mil reais), no entanto, para chegar a esse valor o Tribunal incorre em erro, pois, da mesma forma como procederia em relação a 2003, contabiliza os dispêndios que não podem ser incluídos para efeito de cumprimento dos mínimos constitucionais, que segundo o próprio Demonstrativo oficial são: Contribuição do Salário-Educação, Operações de Crédito, CPMF etc. Isso será corrigido em 2004 (Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2002, págs. 466 e 467).

⁸⁶ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2002, pág.467.

sua base de cálculo, que, assim como em 2003, incluiu receitas não oriundas de impostos. Não há, por ora, forma de contestar os gastos declarados pelo governo.

e. Exercício financeiro de 2001

Segundo o *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2001*, já com as adequações no cálculo da Receita Líquida de Impostos introduzidas em cumprimento às recomendações do TCU⁸⁷, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2001 foram de R\$ 7.109.746.000,00 (sete bilhões, cento e nove milhões e setecentos e quarenta e seis mil reais)⁸⁸. A subvinculação mínima do ADCT, art.60, §6º, corresponderia a R\$ 2.132.923.800,00 (dois bilhões, cento e trinta e dois milhões, novecentos e vinte e três mil e oitocentos reais).

O *Demonstrativo de 2001* não discrimina os montantes especificamente aplicados em ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. Resta para a apuração deste montante a apreciação do Relatório do TCU sobre a Prestação de Contas do Governo, enviada em 2002 para apreciação do Congresso Nacional. Transcrevo:

Cálculo do § 6º do Artigo 60 do ADCT - Ensino Fundamental União 2001

	R\$ milhões
Recursos Destinados a MDE - F 112	3.216
Ensino Fundamental	1.636
Cálculo do § 6º do Artigo 60 do ADCT- %	50,8%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

⁸⁷ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2001, págs. 506 a 515.

⁸⁸ Segundo apurado pelo TCU, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2001 foram de R\$ 9.181.000.000 (nove bilhões e cento e oitenta e um milhões de reais), no entanto, para chegar a esse valor o Tribunal incorre em erro, pois contabiliza os dispêndios que não podem ser incluídos para efeito de cumprimento dos mínimos constitucionais, que segundo o próprio Demonstrativo oficial são: Contribuição do Salário-Educação, Operações de Crédito, CPMF etc. Isto somente será corrigido em 2004.

O percentual resultante é largamente superior aos 30% constitucionalmente exigidos como mínimo da relação entre as despesas com Ensino Fundamental e as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Torna-se necessário, no entanto, focalizar os critérios utilizados para cálculo dos 50,8% apurados no quadro anterior, para se avaliar a adequação desta medida.

Por um lado, no que se refere ao numerador da relação, o valor de R\$ 1.636 milhões, ele expressa (sic!) de forma adequada o gasto com o Ensino Fundamental durante o ano de 2001, tal como demonstra o quadro denominado DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO AGREGADOS POR SUBFUNÇÕES DE GOVERNO – UNIÃO – 2001 E 2000, anteriormente transcrito, onde figura valor de mesma ordem de grandeza (R\$ 1.637). Registre-se a pequena diferença de uma unidade, decorrente de critério de arredondamento.

Por outro lado, o valor de R\$ 3.216 milhões, colocado no denominador da relação, revela evidente equívoco na interpretação do artigo 212 da Carta Magna, pois ele procede de controle por Fontes, muito importante, é verdade, mas apenas um controle utilizado pela administração para alcançar os desideratos legais e constitucionais sobre a administração dos recursos realizados. Há contradição no confronto do dispositivo constitucional que determina a observância de relação mínima entre determinada despesa e um conjunto de despesas a qual ela pertence, com uma construção, onde a despesa é comparada ao controle ou a um dos controles que deveriam exatamente assegurar a fiel execução daquele específico mandamento.

O denominador da relação deveria ser o número que resulta do cumprimento pela União do art. 212 da Constituição Federal (CF), ou seja, a aplicação – um total de despesas efetivadas – em manutenção e desenvolvimento de ensino, de percentual do valor da sua receita de impostos nunca inferior a 18%, apurado e relatado pela Secretaria do Tesouro Nacional –STN como sendo igual a R\$ 9.181 milhões, em conformidade com o quadro “DESPESAS EXECUTADAS COM A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - UNIÃO 2000/2001”, já apresentado.

Dos valores de R\$ 1.636 milhões (total de despesas com o Ensino Fundamental no exercício de 2001) e R\$ 9.181 milhões (total de despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2001), resulta uma relação percentual de 17,8%, inferior, portanto, ao mínimo de 30% exigido pelo §6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A divergência conceitual sobre o valor a ser considerado como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino também foi relatada na reunião com a Coordenação–Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional, assim como também foi

destacada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 1998, da qual foi Relator o Exmo. Senhor Ministro Bento Bugarin. Dessa forma, impede que se façam as recomendações necessárias ao Poder Executivo, no sentido de que reveja a melhor interpretação, ou a mais adequada interpretação, dos dispositivos da Constituição (art. 212 da CF e art. 60, § 6º, do ADCT).

O Tribunal está correto ao dispor sobre a forma como deve ser interpretado o dispositivo constitucional transitório do art.60, § 6º, do ADCT, fixando que os 30% dizem respeito ao montante efetivamente despendido em MDE e não ao valor mínimo fictício de 18%, que tem função de mero controle. Evidentemente que esta observação do TCU somente se aplica no caso de cumprimento da vinculação constitucional de 18% (art.212). Pois, no caso de violação a este preceito, como ocorrido em 2000, quando o próprio demonstrativo oficial apresenta um dispêndio de 17,19%, o que se deve exigir é a complementação orçamentária até o patamar mínimo (no caso: 0,81% da receita líquida de impostos, dado que não se poderia exigir que a União aplicasse mais que isso), para em seguida extrair 30% desse montante.

No entanto, o percentual de 17,8% encontrado pelo TCU não pode ser validado constitucionalmente, por dois motivos. Primeiramente, porque adota como base de cálculo (“denominador da equação”) o total das despesas vinculadas ao ensino, inclusive as não oriundas de impostos, como o salário-educação. Segundo, porque somente considera para efeito de verificação de cumprimento da subvinculação constitucional despesas da subfunção Ensino Fundamental (“numerador da equação”), mas o mais próximo à realidade, apesar de também apresentar algum nível de inexatidão, seria adicionar a esta a subfunção Educação de Jovens e Adultos (R\$ 277 milhões) - como se passou a fazer nos anos seguintes.

O correto “denominador”, portanto, seria os R\$ 7.109.746.000,00 (sete bilhões, cento e nove milhões e setecentos e quarenta e seis mil reais) declarados pela STN como despesas em MDE realizadas a partir de recursos oriundos de impostos. O “menos inexato” dos “numeradores” seria R\$

1.913.000.000 (um bilhão e novecentos e treze milhões de reais), referente à soma das subfunções Ensino Fundamental e EJA, cujo valor persistiria abaixo do mínimo constitucional de 30%: R\$ 2.132.923.800 (dois bilhões, cento e trinta e dois milhões, novecentos e vinte e três mil e oitocentos reais), **com um déficit de R\$ 219.923.800 (duzentos e dezenove milhões, novecentos e vinte e três mil e oitocentos reais).**

f. Exercício financeiro de 2000

Segundo o *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2000*, divulgado pelo Tesouro Nacional, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino em 2003 chegaram a um total de R\$ 5.999.972.000 (cinco bilhões, novecentos e noventa e nove milhões e novecentos e setenta e dois mil reais)⁸⁹. O mesmo *Demonstrativo* reconhece que este montante equivale a somente 17,19% da Receita Líquida de Impostos, apresentando um déficit de R\$ 281.851.780 (duzentos e oitenta e um milhões, oitocentos e cinquenta e um mil e setecentos e oitenta reais)⁹⁰.

Contudo, restrinjo-me ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, que é o recorte proposto neste estudo. Neste caso, os 30% a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (CF/88, ADCT, art.60, §6º) teriam que ser

⁸⁹ Segundo apurado pelo TCU, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício financeiro de 2000 teriam sido de R\$ 7.665.872.000 (sete bilhões, seiscentos e sessenta e cinco milhões e oitocentos e setenta e dois mil reais), no entanto, para chegar a esse valor o Tribunal incorre em erro, pois contabiliza os dispêndios que não podem ser incluídos para efeito de cumprimento dos mínimos constitucionais, que segundo o próprio *Demonstrativo* oficial são: Contribuição do Salário-Educação, Operações de Crédito, CPMF etc. Isso somente será corrigido em 2004.

⁹⁰ O *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Janeiro a Dezembro de 2000*, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta uma Receita (Líquida) Resultante de Impostos de R\$ 34.899.021.000 (trinta e quatro bilhões, oitocentos e noventa e nove milhões e vinte e um mil reais), sendo que 18% disso corresponde a R\$ 6.281.823.780 (seis bilhões, duzentos e oitenta e um milhões, oitocentos e vinte e três mil e setecentos e oitenta reais).

calculados tanto sobre o valor efetivamente gasto em MDE - R\$ 5.999.972.000 - quanto sobre o valor não aplicado porém devido - R\$ 281.851.780 ; o que resultaria em uma subvinculação mínima de R\$ 1.884.547.134 (um bilhão, oitocentos e oitenta e quatro milhões, quinhentos e quarenta e sete mil e cento e trinta e quatro reais).

No entanto, para irmos além do cálculo do limite contábil de 18%, verificamos que no exercício de 2000 fica ainda mais difícil verificar o cumprimento da subvinculação constitucional, pois, além de não vir discriminado no *Demonstrativo* já mencionado, o Relatório do TCU também se omite quanto a este dever.

Nesse contexto, para suprir a lacuna deixada pela omissão dessas instâncias, adoto o critério de cálculo do TCU em relação às contas a partir de 2001, ou seja, à soma do montante executado na subfunção orçamentária Ensino Fundamental, dado que em 2000 havia subfunção específica relacionada à EJA.

No Ensino Fundamental teriam sido aplicados R\$ 473.902.000 (quatrocentos e setenta e três milhões e novecentos e dois mil reais). Contudo, verifica-se uma impropriedade quando se compara esse resultado à prestação de contas enviada pela STN ao TCU no início de 2001, visto que nesta foi declarada uma Complementação ao FUNDEF de R\$ 505.637.000 (quinhentos e cinco milhões e seiscentos e trinta e sete mil reais), a qual foi validada por aquele Tribunal.

No entanto, mesmo considerando a hipótese de que tenha havido um erro em função da confusão contábil, fruto da Emenda Constitucional nº 14/1996, e que a Complementação deveria ser considerada para efeitos de cumprimento da subvinculação ao ensino fundamental, esta possibilidade resolveria a questão dos 18%, mas persistiria o descumprimento da subvinculação constitucional em um montante estipulado em, no mínimo, R\$ 820.452.600 (oitocentos e vinte milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil e seiscentos reais), que corresponde a 30% de R\$ 5.999.972.000 – R\$ 1.799.991.600 (um bilhão, setecentos e noventa e nove milhões, novecentos e noventa e um mil e seiscentos reais) subtraído dos valores

despendidos na subfunção Ensino Fundamental e na Complementação da União ao FUNDEF.

g. Exercício financeiro de 1999

No período anterior ao exercício de 2000, ano em que passou a vigorar a Lei Complementar n° 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não é possível contar com os atualizados Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apesar de sua previsão expressa já na LDB. Por essa razão, a apreciação das contas se dará unicamente com base no Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1999, do Tribunal de Contas da União. Vale ressaltar que, diferentemente dos anos que se seguiriam, os relatórios de 1999 e 1998 são de boa qualidade, não merecendo quase nenhum reparo quanto à sua adequação constitucional.

Segundo o TCU, pode-se considerar como despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino as que foram realizadas em 18 (dezoito) programas orçamentários, totalizando R\$ 5.313.251.681 (cinco bilhões, trezentos e treze milhões, duzentos e cinquenta e um mil e seiscentos e oitenta e um reais)⁹¹.

Desses programas, somente dois são direcionados especificamente ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo: Complementação da União ao FUNDEF⁹² e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, perfazendo juntos um montante de R\$ 511.017.125 (quinhentos e onze milhões, dezessete mil e cento e vinte e cinco reais).

Levando-se em conta que o valor referencial mínimo de 30% (trinta por cento) para aquele exercício era R\$ 1.594.000.000 (um bilhão, quinhentos e

⁹¹ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1999, p. 328.

⁹² Ver nota 91.

noventa e quatro milhões de reais), **o déficit acumulado somente em 1999 alcançou R\$ 1.083.000.000 (um bilhão e oitenta e três milhões de reais).**

h. Exercício financeiro de 1998

No ano em que o presidente veio a Fortaleza lançar a política de universalização do ensino fundamental regular, amparada no FUNDEF, as despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino chegaram a R\$ 5.480.000.000 (cinco bilhões e quatrocentos e oitenta milhões de reais)⁹³. A subvinculação de 30% deste valor equivale a um mínimo de R\$ 1.644.000.000 (um bilhão seiscentos e quarenta e quatro milhões de reais).

Deste montante, o executivo declarou ter aplicado R\$ 1.829.000.000 (um bilhão e oitocentos e vinte e nove milhões de reais) em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, o que, independentemente do critério contábil adotado na definição da base de cálculo, significaria o cumprimento do dispositivo do art.60, §6º, ADCT, como atestou o TCU em importante julgado :

Quanto ao segundo ponto questionado, a SOF entende que aquele limite mínimo para a aplicação de recursos na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º do art. 60 do ADCT (complementação da União ao FUNDEF), de 30%, incide sobre os recursos mínimos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tratados no *caput* do art. 212 da C.F., considerando como recursos mínimos, no caso da União, os 18% da Receita Líquida de impostos (anteriormente conceituada).

Dessa forma, os limites mínimos, no entendimento da SOF, são 18% da receita líquida de impostos, deduzidos das mencionadas parcelas, para o caso do art. 212 citado. No que se refere ao § 6º do art. 60 do ADCT, o limite mínimo é de 5,4%, que corresponde aos 30% dos 18% do limite mínimo do referido art. 212.

No que diz respeito ao assunto em tela, este Relator, na apreciação das Contas do Governo do ano anterior ao que ora se examina, já havia ressaltado o seu entendimento, discordando do STN. Para melhor esclarecer, transcreve-se a seguir o trecho da

⁹³ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1998, págs. 72 a 75.

Declaração de Voto proferida naquela oportunidade, abordando a matéria:

“Faço uma ressalva, porém, quanto à verificação do disposto no § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentando pela Emenda Constitucional nº 14/96.

Defende a Secretaria do Tesouro Nacional que o percentual ali indicado deva incidir sobre os 18% previstos no caput do art. 212 da CF. Tal tese significa dizer que não importa o quanto o Governo tenha aplicado na rubrica Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas sim a receita líquida dos impostos. Desse modo, mesmo que o Governo aplique 50% da referida receita na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os 30% previstos no § 6º do art. 60 do ADCT incidiram sobre o valor que corresponde a 18% da receita líquida dos impostos e não sobre o valor efetivamente aplicado pelo governo na citada rubrica.

A prevalecer essa tese, bastava que o §6 do citado artigo do ADCT mencionasse que deveriam ser aplicados 5,4% da receita líquida dos impostos na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, pois 5,4% correspondem a 30% de 18%. Não precisaria assim referido dispositivo ter dito que o valor a ser aplicado deve ser “nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal”.

Não vejo esta como a melhor interpretação, até mesmo porque contraria o objetivo da norma, qual seja direcionar 30% dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental à erradicação do analfabetismo e à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Caso contrário, tudo o que ultrapasse o limite mínimo de 18% da receita líquida dos impostos poderá, por exemplo, ser aplicado integralmente no ensino superior ou médio, excluindo-se dessa forma o ensino fundamental, pelo que entendo não ser a mais adequada a interpretação sugerida pela Secretaria do Tesouro Nacional para o cálculo do percentual previsto no § 6º do art.60 da ADCT.

Por outro lado, pela tese que este Relator entende ser a mais correta, o valor do Programa 042 deve ser dividido pelo total aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ou seja, por R\$ 5.480 milhões, o que resultaria em 33,4% ; portanto, **neste ano**, o dispositivo constitucional teria sido cumprido. (BRASIL/TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1998, pp. 72-75)

Apesar da importante jurisprudência sobre a forma de cálculo da subvinculação constitucional, esta aprovação não poderia ter sido validada. O

TCU fez nítida confusão entre as *Despesas Executadas com a MDE*, que seriam R\$ 5.480.000.000, e a *Fonte orçamentária 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*, na qual foram declarados R\$ 4.657.000.000 (quatro bilhões e seiscentos e cinquenta e sete milhões de reais) – conforme reconhecimento do TCU :

Outra questão relativa ao tema diz respeito à base escolhida pela STN para calcular o valor de que trata o § 6º do art.60 do ADCT. Ou seja, a STN divide o valor que consta do Programa 042 pelo valor da Fonte 112 (Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), o que não tem qualquer fundamento, pois a Constituição refere-se aos recursos de que trata o *caput* do art.212 e não aos da Fonte 112. Isto significa que, pela tese defendida pela própria STN, o procedimento correto seria dividir o valor do programa 042 pelo valor correspondente a 18% da receita líquida de impostos. (Idem, 1998, p.74)

Ocorre que, ao propor o antídoto, o TCU acaba por compartilhar do mesmo veneno. Ou seja, da mesma forma que não se pode confundir a Fonte 112 com o total das despesas em MDE, também não se pode confundir o Programa 042 com o total das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, pois é bastante provável que no referido programa estejam incluídas despesas que não se adequam às restrições dos arts.70 e 71 da LDB, ou ainda recursos que não sejam oriundos de receitas de impostos.

Essa suspeita é confirmada pela incoerência presente no próprio documento. Vejamos o quadro abaixo produzido pela STN e referendado pelo TCU :

No demonstrativo a seguir tem-se todos os programas que executaram, no exercício de 1998, valores destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (em Milhões) :

PROGRAMAS	DESPESAS	%
Administração	466	8,5
Planejamento Governamental	13	0,2
Ensino Fundamental	245	4,5
Ensino Médio	432	7,9
Ensino Superior	4.142	75,6
Educação Especial	13	0,2
Saúde	169	3,1
Total Geral	5.480	100,0

(Idem, 1998, pp.72-73)

Ora, se somente a despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino superior foi de R\$ 4.141.000.000 (quatro bilhões e cento e quarenta e um milhões), o que representa 75,6% do valor reconhecido pelo TCU, como se poderia alegar um dispêndio de R\$ 1.829.000.000 em ensino fundamental?

A chave para esta confusão pode estar em uma nota explicativa da STN, citada pelo TCU :

Nota : Os valores relativos ao Ensino Fundamental correspondem ao somatório dos recursos orçamentários alocados no programa 042 – Ensino Fundamental, nas diversas fontes, deduzidas as Transferências Intergovernamentais da Contribuição do Salário Educação. (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional apud TCU, 1998, p.73)

Ou seja, repetindo o procedimento de 1997, o Tesouro Nacional abateu das despesas em MDE somente a parcela do Salário Educação (2/3) transferida obrigatoriamente aos estados, mantendo irregularmente o montante que ficou com a União (1/3), que neste exercício foi de R\$ 794.044.000 (setecentos e noventa e quatro milhões e quarenta e quatro mil reais)⁹⁴.

⁹⁴ BRASIL/STN. Resultado do Governo Geral 1998 – 2001. Acessado em 3 de agosto de 2006: www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/ResGovGeral.xls

O montante arrecadado na Contribuição do Salário-educação encontra-se contabilizado no Programa 042 – Ensino Fundamental, devendo todo ele (e não somente as transferências) ser subtraído para efeito de demonstrativo do cumprimento da aplicação mínima em MDE. Assim procedendo, chegaríamos ao montante efetivamente gasto de R\$ 1.034.956.000 (um bilhão, trinta e quatro milhões e novecentos e cinquenta e seis mil reais), **constituindo-se um déficit de R\$ 609.044.000 (seiscentos e nove milhões e quarenta e quatro mil reais) em relação à obrigação do art.60, §6º, do ADCT, com a redação da Emenda Constitucional nº14/1996.**

i. Exercício financeiro de 1997

Os mesmos equívocos já haviam sido apresentados em 1997, ano em que passa a vigorar a Emenda Constitucional nº14/1996 e no qual a despesa declarada em MDE teria sido de R\$ 6.733.000.000 (seis bilhões e setecentos e trinta e três reais)⁹⁵ e a subvinculada ao ensino fundamental, conseqüentemente, seria de R\$ 2.019.900.000 (dois bilhões, dezenove milhões e novecentos reais).

Contudo, sob a alegativa de que o sistema de controle se encontrava em transição, a STN apresentou como dispêndio em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental o montante executado no Programa 042 – Ensino Fundamental : R\$ 1.696.000.000 (um bilhão e seiscentos e noventa e seis milhões), excluindo-se os "valores relativos às Transferências a Estados 2/3 da Contribuição do Salario-Educação, no valor de R\$ 1.257 milhões, e às despesas à conta dos saldos de exercícios anteriores, no valor de R\$ 173 milhões" (BRASIL/TCU, 1997, p.85).

Conclui-se, por exercício de lógica elementar, que foram considerados para efeito de demonstrativo de cumprimento da subvinculação constitucional os recursos referentes a 1/3 (um terço) do Salario-educação –

⁹⁵ BRASIL. TCU. Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1997, págs. 83 a 86.

quota-parte pertencente à União, ou seja : R\$ 628.500.000 (seiscentos e vinte e oito milhões e quinhentos mil reais).

Abatendo-se este valor referente à Contribuição do Salário-educação, restariam R\$ 1.067.500.000 (um bilhão, sessenta e sete milhões e quinhentos reais) de receita de impostos efetivamente gastas em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo dentro do Programa 042.

A confusão de conceitos e critérios contábeis neste exercício, ocasionada pela implantação da nova sistemática de financiamento da educação, com as subvinculações ao ensino fundamental e o FUNDEF, torna ainda mais temerário confiar nos dados que foram produzidos tanto pelo governo como pelo TCU.

No entanto, mesmo impossibilitado de afirmar com certeza o quanto foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, posso concluir sem muitos riscos que o preceito constitucional foi violado já no primeiro ano de sua implementação, pois, na melhor das hipóteses, **a diferença entre o efetivamente aplicado - R\$ 1.067.500.000 – e o devido - R\$ 2.019.900.000 – foi de R\$ 952.400.000 (novecentos e cinquenta e dois milhões e quatrocentos mil reais).**

3.2 Uma conclusão provisória

Este levantamento, em parte realizado a partir de um estudo, ainda inédito, junto à ONG Ação Educativa, permite-nos concluir que, mesmo após aplicadas as desvinculações, a regra é o não cumprimento da subvinculação para o ensino fundamental, resultando em um déficit acumulado de R\$ 9,195 bilhões – em valores constantes de 2006, assim calculado :

Tabela 09 – Déficit Acumulado com o Ensino Fundamental e a Erradicação do Analfabetismo – R\$ bruto e corrigido – 1997 a 2005

Exercício	Déficit Bruto	IGP-DI*	Déficit Corrigido
1997	952.400.000	2,383916342	2.270.441.924
1998	609.044.000	2,297728849	1.399.417.969
1999	1.083.000.000	2,063763848	2.235.056.247
2000	820.452.600	1,814136767	1.488.413.227
2001	219.923.800	1,643744068	361.498.442
2002		1,44812717	-
2003	105.813.200	1,179391956	124.795.237
2004	712.757.500	1,078071943	768.403.863
2005	538.879.700	1,015968873	547.485.002
2006		1	
Total	5.042.270.800		9.195.511.910

* Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, tendo como base o IGP-DI de 1º em abril de 2006

Diferentemente da Desvinculação, envolta em aparente "constitucionalidade formal" ou em "critérios contábeis aceitáveis", o descumprimento dessa obrigação do ADCT, art.60, §6º, é flagrante até sob a ótica do positivismo extremado. Trata-se de um não cumprimento de disposição expressa da CF/88, sobre a qual não cabe questionamento. E o que é mais

absurdo : foi inserida pelo gestor público que praticamente nunca a levou em conta.

A título de conclusão provisória, para se estimar o quanto se tem perdido de recursos através de manobras normativas e contábeis, ou do mero descumprimento descarado da Constituição, é perfeitamente possível somar este déficit ao montante desviado de sua finalidade através da DRU e do FEF. Isto porque suas bases de cálculo não coincidem, sendo, na verdade, cumulativas. A partir de tal critério, pode-se afirmar que, somente entre 1997 e 2005, ou seja, após iniciada a implantação da reforma educacional brasileira, R\$ 20,214 bilhões (vinte bilhões e duzentos e quatorze milhões de reais) deixaram indevidamente de ser aplicados no ensino fundamental pelo governo central, cuja "prioridade" justificou o "esforço" de uma década.

Vale ressaltar que este montante foi calculado a partir dos limites mínimos, os quais, em tese, poderiam ser superados tanto por ação discricionária do executivo federal como pela criação de uma nova vinculação legal em patamares mais elevados.

Diante da "falta de vontade política" aqui apresentada, fica evidente que a primeira hipótese (a ação discricionária em favor da educação) deve ser descartada. Já a segunda possibilidade (a criação de uma nova subvinculação) surge concretamente a partir dos debates sobre o descumprimento da lei que regulamentou o FUNDEF – Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Resta saber se na hipótese de seu cumprimento esta elevaria o patamar de receitas vinculadas, ou se seria possível cumpri-la dentro do patamar mínimo já existente, o que será objeto do capítulo seguinte.

Capítulo 4 - O FUNDEF e a “pseudovalorização” do ensino fundamental

O que deve ficar claro é que não foi ainda por meio desse Fundo que se fez a anunciada revolução na educação. Assim, retomando a hipótese central deste trabalho, pode-se dizer que, mais uma vez, o discurso da valorização da escola não caminha na mesma direção da política de Gasto Público em Educação e que o horizonte da educação de qualidade ainda está muito distante. (RAMOS, 2003, p.295)

O FUNDEF foi apresentado como a mudança mais significativa no padrão de financiamento da educação na última década, apesar de ficar evidente já na leitura do §1º, do art.60, do ADCT, que este não apresentaria nenhum acréscimo em termos de novas receitas vinculadas (MELCHIOR apud RAMOS, 2003, p.275). Na verdade, o Fundo é tão somente a “subvinculação da subvinculação” (DAVIES, 1999, p.6), reunindo, em estados e municípios, cinco impostos ou transferências constitucionais já subvinculados na mesma proporção ao ensino fundamental.

Nos estados, o FUNDEF é constituído por 15% da quota-parte de 75% do ICMS arrecadado diretamente, além de 15% das seguintes transferências federais: FPE, Desoneração do IPI Exportação e Cota-parte do IPI Exportação. ITCD, IPVA e IRRF, além da transferência referente à cota-parte do IOF Ouro, não constituem receita para o FUNDEF, devendo, no entanto, ter aplicadas 15% de suas receitas, no mínimo, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e 25%, no mínimo, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em geral. Além disso, 10%, no mínimo, da receita dos impostos do FUNDEF não subvinculadas a este seguem vinculadas à MDE, devendo ser aplicadas nos demais níveis ou ainda no próprio ensino fundamental. Nos municípios o mecanismo é o mesmo, mudando apenas alguns impostos cuja instituição e arrecadação lhes competem exclusivamente: IPTU, ITBI e ISS, além das transferências obrigatórias recebidas dos estados (Cota-parte de 25% do ICMS), que se somam às transferências federais. Os quadros abaixo, produzidos

pele Tesouro Nacional, ajudam a perceber como funciona esse esquema de vinculações sobrepostas⁹⁶:

ESTADOS			
MÍNIMO 25% dos Impostos/Transferências na MDE MÍNIMO 15% (60% de 25%) no Ensino Fundamental			Repartição do Percentual Mínimo na MDE
Receita Resultante de Impostos	- ITCD - Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação	25%	15% - Ensino Fundamental
	- IPVA - Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores (50%)		10% - Outras Desp. MDE
TRANSFERÊNCIAS	- IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte	Base de Cálculo FUNDEF	15% - FUNDEF (Ensino Fundamental)
	- ICMS - Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (75% da arrecadação)		
	- FPE - Fundo de Participação dos Estados e DF		25%
	- Desoneração ICMS (LC 87/96)		
- Cota-Parte IPI Exportação (75%)	10% - Outras Desp. MDE		
	- Cota-Parte IOF Ouro	25%	15% - Ensino Fundamental
			10% - Outras Desp. MDE

MUNICÍPIOS			
MÍNIMO 25% dos Impostos/Transferências na MDE MÍNIMO 15% (60% de 25%) no Ensino Fundamental			Repartição do Percentual Mínimo na MDE
Receita Resultante de Impostos	- IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana	25%	15% - Ensino Fundamental
	- ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "inter vivos"		10% - Outras Desp. MDE
TRANSFERÊNCIAS	- ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	Base de Cálculo FUNDEF	15% - FUNDEF (Ensino Fundamental)
	- IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte		
	- Cota-Parte ITR		25%
	- Cota-Parte IPVA		
- Cota-Parte IOF Ouro	10% - Outras Desp. MDE		
	- FPM - Fundo de Participação dos Municípios	25%	15% - FUNDEF (Ensino Fundamental)
	- Desoneração ICMS (LC 87/96)		
	- Cota-Parte IPI Exportação		
	- Cota-Parte ICMS		

⁹⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária: manual de elaboração. 5ª Ed., 2005, p.196.

Pode-se dizer, simplificando, que duas foram as novas subvinculações criadas em 1996 para estados e municípios em relação ao ensino fundamental: i) a primeira, presente no *caput* do ADCT, ART.60, diz respeito à aplicação mínima de 60% de todos os impostos e transferências de Estados, Municípios e Distrito Federal; ii) a segunda, inteiramente contida na primeira, está expressa nos §§ 1º e 2º, diz respeito a uma cesta específica de impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI e compensações da Lei Complementar nº 87/1996), reunidos em um fundo de natureza contábil⁹⁷ em cada estado e distribuídos com base no número de alunos matriculados – esse é o FUNDEF. Seu objetivo declarado era ampliar e equalizar o acesso ao ensino fundamental, valorizar o seu magistério e melhorar a efetividade do ensino público através do cumprimento de um padrão mínimo de qualidade do ensino em todo o país.

Como a Lei (sic!) determina que 60% dos 25% que devem ser investidos em educação pelos Estados, Distrito Federal e municípios se destinem ao ensino fundamental, ficou estabelecido que o Fundo seria constituído por um percentual de 15% de cada um desses impostos e transferências (como 60% de 25% é igual a 15% ...). Assim para cada Estado e o Distrito Federal são calculados (e depositado no Fundo) 15% da parcela do ICMS devida, somando-se a esse montante mais 15% do FPE transferidos (a cada Estado) pela União, mais 15% do FPM transferidos aos municípios, acrescentando-se, ainda, 15% da parcela do IPI-exportação que é destinado aos Estados e Distrito Federal “proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados”. (RAMOS, 2003, pp. 284-285).

O regulamento do FUNDEF prevê, portanto, a reunião de 15% dos referidos impostos em um fundo contábil de âmbito estadual, no qual ocorre o cálculo que serve de base à redistribuição do estado para os seus municípios e destes entre si. O repasse às contas bancárias das administrações estaduais e municipais acontece com base no número de matrículas no ensino fundamental na respectiva rede escolar, diagnosticado pelo Censo Escolar (MEC/INEP) do

⁹⁷ Diz-se que um fundo tem natureza contábil quando este é fictício, não estando relacionado a uma conta realmente existente. No caso do FUNDEF, o somatório das receitas subvinculadas e o cálculo de sua distribuição, feitos pela Secretaria do Tesouro Nacional, estão restritas ao aspecto contábil, uma vez que sua execução é feita a partir de contas específicas em cada unidade federada.

exercício anterior. Como se trata de uma vinculação contábil, calculada automaticamente no exato momento em que se registram as receitas, não há espaço para manobras que levem ao seu descumprimento em estados e municípios, ficando as irregularidades restritas ao âmbito da execução propriamente dita dos recursos do Fundo ou do falseamento de dados da matrícula através dos denominados “alunos-fantasma” – fenômeno amplamente conhecido pelo próprio Ministério da Educação – MEC desde que o FUNDEF foi criado⁹⁸.

À União caberia complementar os fundos estaduais sempre que estes, com recursos próprios, não alcançassem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, na forma definida na legislação infraconstitucional (§§ 3º e 7º, do art.60, ADCT):

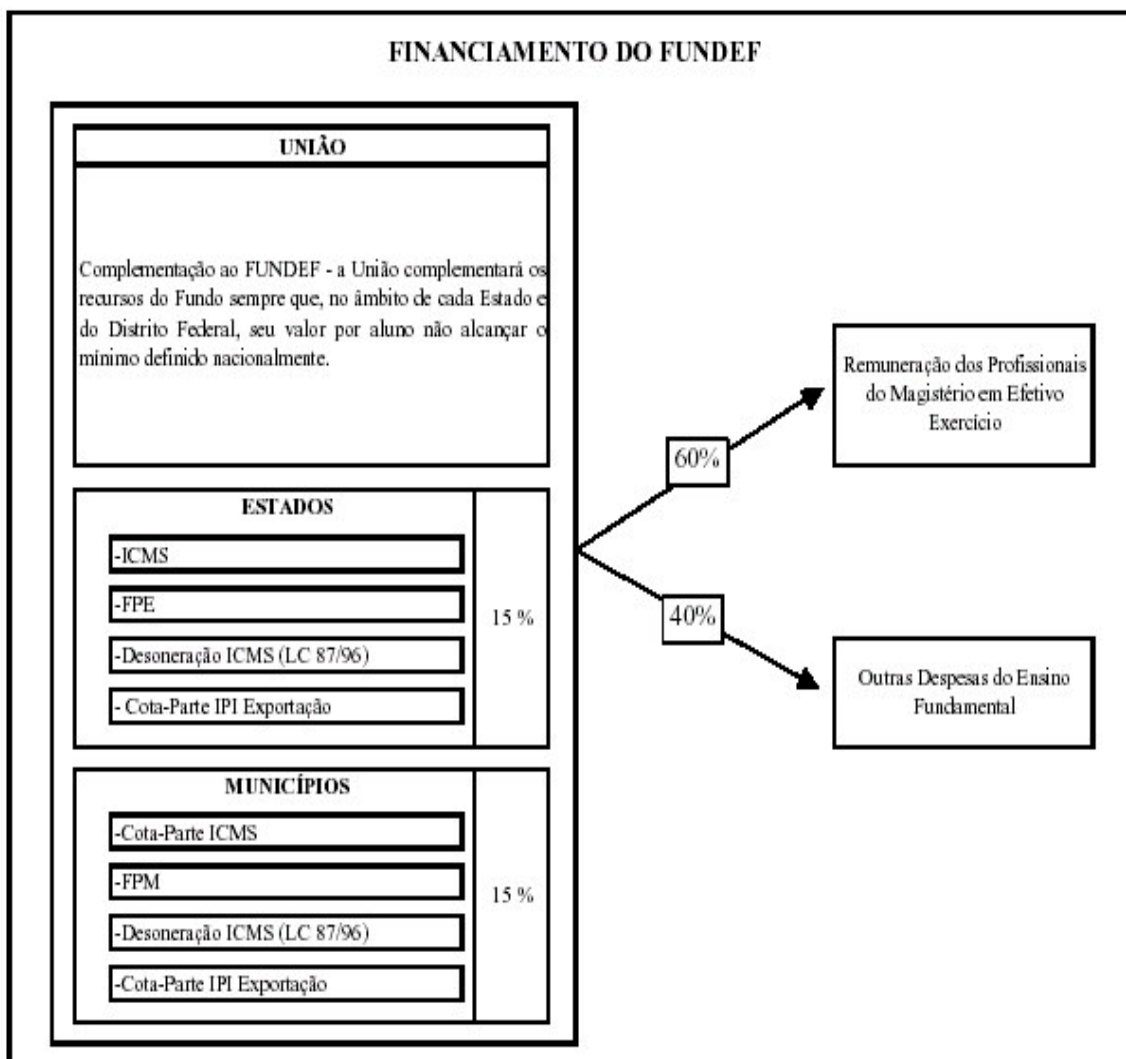
§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (...)

§ 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.

Diferentemente do disposto quanto aos demais entes federados, não há para a União obrigação de aporte contábil de contribuição ao FUNDEF com base em um conjunto predeterminado de receitas de impostos. Caber-lhe-ia, coerente com a nova redação do §1º do art.211 da CF/88, o exercício de “função redistributiva e supletiva” no ensino fundamental, capaz de assegurar, via “apoio técnico e financeiro”, o “padrão mínimo de qualidade do ensino”. Vejamos como se expressa esquematicamente esta questão, destacando ainda que do montante de recursos executados em cada município e estado, 60% deveriam ser direcionados

⁹⁸ BRASIL. Ministério da Educação. INEP. *Balanço do Fundef 1998-2000*, 2001.

à valorização do magistério. Novamente trago um quadro elaborado pelo Tesouro Nacional:⁹⁹



Ocorre que, por disposição constitucional transitória, o valor/mínimo deveria responder, progressivamente entre 1997 e 2001, e definitivamente a partir do sexto ano de vigência do Fundo - 2002, à garantia de um padrão mínimo nacional de qualidade de ensino:

⁹⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária*: manual de elaboração. 5ª Ed., 2005, p.197.

§ 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.

Assim, fica patente a necessidade de definição de dois critérios para o cálculo nacional desse valor mínimo por aluno. O primeiro definiria o valor mínimo exigível a partir da vigência do Fundo em 1998. O segundo definiria o valor equivalente ao padrão mínimo nacional de qualidade de ensino, a ser aplicado necessariamente a partir do sexto ano de vigência.

É justamente nos parágrafos 3º e 4º acima transcritos que residia a maior potencialidade do Fundo, transvestida em grave debilidade pela forma como foi implementado, ou seja: enquanto meio de desobrigação progressiva da União com a manutenção do ensino fundamental.

Trata-se, como ficará adiante evidenciado, de mais um daqueles casos em que as contradições e os embates sociais se materializam sob a retórica jurídica. Isto porque se interpretado e aplicado com base na primazia dos direitos humanos sobre os demais interesses, o FUNDEF levaria à elevação dos dispêndios do governo federal com o ensino fundamental, o que não guarda coerência com os objetivos da reforma educativa da qual o referido Fundo é protagonista.

Assim, há uma (pseudo)valorização discursiva da educação pública, na qual o FUNDEF exerce papel central. A força desse discurso nos últimos anos pode ser medida pela forma como foi representado socialmente este Fundo, que sob a aparência de ampliação do financiamento escondeu quase perfeitamente sua face deturpada: a rápida e catastrófica retirada da União da manutenção da educação básica, viabilizada mesmo contra o disposto na lei.

Sobre a forma como vem ocorrendo o descumprimento da Lei do FUNDEF, lanço mão, por absoluta clareza e concisão, da exposição apresentada pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA), Conectas Direitos Humanos e outras instituições, ao Supremo Tribunal Federal –

STF, a título de *Amici Curiae*¹⁰⁰ em favor da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n° 71/2005, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE em nome da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tendo como objeto justamente o reiterado descumprimento da Lei do FUNDEF pela União. Pode parecer excessivamente longo, mas não conheço melhor forma de tratar tão complexa e controvertida matéria:

A União descumpre o preceito fundamental constitucional do direito à educação ao não atender de forma correta as duas formas de cálculo acima apresentadas, violando o padrão de qualidade de ensino, senão vejamos:

O valor mínimo exigível a partir da vigência do Fundo, ganha materialidade nos termos da Lei n° 9.424/1996, art.6°, §1°, que estabelece a fórmula aritmética para calculá-lo:

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a

¹⁰⁰ “As leis trazem a seguinte redação: Lei 9.868/99 - Art.7º. Não se admitirá a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade. (...) §2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. Lei 9.882/99 - Art. 6º (...) § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria. § 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo. Com tais disposições foi formalizada a figura do *amicus curiae*, que poderá ser juntado aos processos pertinentes às ações diretas de inconstitucionalidade e nas arguições de descumprimento de preceito fundamental, a partir de alguns critérios estabelecidos em lei. (...) o caráter duplo da figura do *amicus curiae*, que tem por função melhor instruir o debate constitucional e também franquear a participação no controle concentrado a outros agentes. Ao dispor os Ministros do Supremo Tribunal Federal de razões e argumentos distintos, provenientes de entidades representativas, isto é, que estejam de alguma forma próximas às questões suscitadas nas ações, confere-se, inegavelmente, a possibilidade de um conhecimento mais amplo e completo sobre o tema a ser julgado, revelando implicações que talvez não estejam acessíveis, em um primeiro momento, aos Ministros. Esta pode ser a melhor faceta dos *amici curiae*, isto é, mostrar aos Ministros uma visão não jurídica, mais concreta do problema a ser julgado e decidido. De outro lado, há a abertura formal, a possibilidade de acesso e de participação no controle concentrado de constitucionalidade, que beneficia as entidades e órgãos não constitucionalmente legitimados a esta jurisdição. Esta nova capacidade conferida a entidades da sociedade pode tornar o Supremo Tribunal Federal em um espaço de debate público, no qual diferentes atores se manifestam e atuam em busca de uma solução.”(DE ALMEIDA, 2006, pp.33-36)

matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

Como se vê, a lei institui uma razão aritmética elementar para o cálculo. Trata-se tão somente de somar a previsão total de receitas do fundo (ADCT, art.60, §2º) e dividi-la pela soma da matrícula no ano anterior com o total estimado de novas matrículas. As informações quanto ao número de alunos estão à disposição do Presidente da República no censo escolar realizado anualmente pelo governo federal (Lei nº 9.424/1996, Art.6, §2º). Chegar-se-ia assim ao valor mínimo definido nacionalmente.

Também os critérios de cálculo do valor equivalente ao padrão mínimo nacional de qualidade de ensino e sua forma de aplicação na definição do valor mínimo nacional do Fundef necessariamente a partir de 2002, têm sua regulamentação na legislação educacional infraconstitucional, especificamente:

Lei nº 9.424/1996. Art.13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da clientela;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Art. 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 regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 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. (...)

Neste caso, o cálculo aritmético seria substituído por uma equação mais complexa, referenciada nos elementos necessários para a garantia de uma educação de qualidade e a correção das disparidades de acesso.

Caberia à União realizar e publicar os estudos necessários, que baseariam a edição dos decretos presidenciais a partir de 2002.

Foi nessa esteira que a Lei n° 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) regulamentou o disposto no art.214, III, da Constituição Federal:

11.2 Diretrizes. Instaurada a equidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um padrão mínimo de qualidade (art. 211, § 1º, CF e art. 60, § 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art. 4º, IX) como "a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem". Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de custo-aluno-qualidade. Este deve ser a referência para a política de financiamento da Educação. Para enfrentar esta necessidade, os sistemas de ensino devem ajustar suas contribuições financeiras a este padrão desejado, e particularmente à União cabe fortalecer sua função supletiva, através do aumento dos recursos destinados à complementação do FUNDEF.

4.1 O DESCUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE O FUNDEF QUANTO AO VALOR MÍNIMO EXIGÍVEL A PARTIR DE SUA VIGÊNCIA.

Como reconheceu o próprio governo federal através de estudo realizado pelo Ministério da Educação inserto nestes autos¹⁰¹, o critério de cálculo do art.6º, §1º, da Lei n° 9.424/1996 foi sistematicamente abandonado, adotando-se como fundamento a disponibilidade orçamentária.

Este descumprimento funda-se em uma interpretação capciosa da Lei, segundo a qual o valor a que se refere o supramencionado artigo teria seu limite mínimo calculado por Estado, e não nacionalmente, uma vez que estaríamos tratando de vários fundos.

Assim, ao invés de calcular uma média nacional, capaz de elevar significativamente o valor mínimo dos estados mais pobres, com efeito imediato na redução da iniquidade; o cálculo oficial corrompe e inverte o sentido constitucional do Fundo, estabelecendo valor mínimo menor para os mais pobres e maior para os mais ricos.

De tão desprovida de sentido constitucional, essa interpretação intencionalmente equivocada, em tese, permitiria à União não

¹⁰¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC), Relatório Final do Grupo de Trabalho (instituído pelas Portarias n° 71, de 27.01.2003 e n° 212, de 14.02.2003) sobre Definição do Valor Mínimo Nacional por Aluno/Ano do Fundef – 2003.

exercer seu dever constitucional de complementação supletiva e redistributiva (Constituição Federal, art.211, §1º), uma vez que o valor mínimo nacional poderia `legalmente` equiparar-se à menor razão dentre os estados federados.

Na prática, isso tem permitido à União reduzir o seu quantum de contribuição, uma vez que definido de forma aleatória em meio às 27 médias estaduais¹⁰². E a escolha recai sempre dentre os menores valores.

Como exemplo, podemos citar a situação de 2005: os R\$ 737.803,50 com os quais a União complementarará os Fundos de seis estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí) correspondem a somente 2,47% da receita nacional estimada para o Fundef em 2005. (...)

As conseqüências dessa redução de complementação da União podem ser visualizadas na constante defasagem entre o valor mínimo legal, caso fosse calculado nos termos da constituição, e o valor decretado anualmente pelo Presidente da República, vejamos:

Diferença Absoluta e Relativa entre o Valor Mínimo Constitucional do FUNDEF e o Valor Decretado pelo Presidente da República – Brasil – 1997-2005

Ano	Valor constitucional	Valor decretado	Diferença	
			Absoluta	Percentual
1997	R\$ 300,00	R\$ 300,00		
1998	R\$ 399,47	R\$ 315,00	R\$ 84,47	21,14%
1999	R\$ 451,81	R\$ 315,00	R\$ 136,81	30,28%
2000	R\$ 532,53	R\$ 333,00	R\$ 199,53	37,47%
2001	R\$ 613,85	R\$ 363,00	R\$ 250,85	40,86%
2002	R\$ 706,35	R\$ 418,00	R\$ 288,35	40,82%
2003	R\$ 786,16	R\$ 446,00	R\$ 346,16	44,03%
2004	R\$ 864,00	R\$ 537,71	R\$ 326,29	37,76%
2005	R\$ 975,79	R\$ 620,56	R\$ 355,23	36,40%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil, 2004.

¹⁰² Neste sentido : LEI N° 10.172/2001, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. 11.3.1; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Decisão nº 871/2002; COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, Nota Técnica nº03/2002; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC), Diretrizes do Projeto de Criação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), 2004; CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (CONSED), Moção de Apoio à Campanha Nacional pelo Direito à Educação "(...) em sua representação junto ao Ministério Público visando ao cumprimento do art. 6º da Lei nº 9.424/96 que estipula o valor mínimo anual por aluno do ensino fundamental , com o qual este Conselho manifesta pleno acordo", 2002; PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, Recomendação aos Ministros da Fazenda e do Planejamento, através de Ofício nº 953, de 1º de agosto de 2003, objetivando "(...) adequar a proposta de Lei Orçamentária referente ao exercício de 2004 ao que dispõe o §1º, Art.6º, da Lei nº 9424/1996.

Tal situação também coloca o Brasil entre os países que menos investem em educação pública no mundo, fato reconhecido recentemente pelo próprio Ministro da Educação Tarso Genro:

“Às vésperas de sair de férias, ele (Ministro Tarso Genro) divulgou um levantamento do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) mostrando que o gasto por aluno do ensino fundamental no Brasil é pífio, especialmente quando comparado a outros países, tanto desenvolvidos quanto na América Latina. (...) Entre cinco países desenvolvidos e outros cinco da América Latina, o Brasil está em último lugar, perdendo até mesmo para o Paraguai, reconhecidamente mais pobre, mas que investe R\$ 754. A Argentina gasta R\$ 1,4 mil e o México, R\$ 943.

‘É uma absoluta infelicidade daqueles que dizem que o Brasil já gasta demais em educação. É inadmissível dizer isso quando há no Nordeste professores ganhando R\$ 200 por mês e 70% dos estudantes brasileiros não conseguem chegar nem no ensino médio’, disse o ministro.”¹⁰³

Assim, as reiteradas violações aos preceitos fundamentais relacionados ao direito à educação de qualidade e à cidadania, estão vinculadas, hoje, à insignificante participação da União na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, e, conseqüentemente, no pouco investimento público neste serviço.

4.2 O DESCUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE O FUNDEF QUANTO À DEFINIÇÃO DO VALOR EQUIVALENTE AO PADRÃO MÍNIMO NACIONAL DE QUALIDADE DE ENSINO, EXIGÍVEL DESDE 2002.

Como já mencionado, a partir do sexto ano de vigência do Fundef, passou a vigorar um novo critério de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, não mais restrito ao cálculo aritmético da Lei n° 9.424/1996, art.6°, §1°. Por força de dispositivo constitucional (ADCT, art.60, §4°), o valor a ser decretado seria o capaz de assegurar nacionalmente um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Apesar destas determinações, o que se verifica é a absoluta omissão na definição do referido custo mínimo nacional de qualidade do ensino, que passaria a determinar as complementações da União ao FUNDEF definitivamente a partir de 2002.

Na verdade, a política pública de financiamento do ensino fundamental, representada pelo FUNDEF, tem desconsiderado absolutamente a determinação constitucional do art.60, §4°, ADCT.

¹⁰³ O ESTADO DE SÃO PAULO, edição de 30 de março de 2005.

Exas, nem mesmos os estudos necessários ao estabelecimento do valor correspondente a um padrão mínimo nacional de qualidade do ensino foram realizados ou publicados.

Também tem sido desconsiderada a regulamentação da Constituição Federal nas Leis nº 9.394/1996 (arts. 74 e 75) e nº 9.424/1996 (art.13), que bem definiram os elementos para o cálculo e os critérios de aplicação deste custo-aluno-qualidade através do Fundef.

Como vemos, a despeito do que tentam alegar as autoridades governamentais, ao justificar as dificuldades em se aplicar o padrão mínimo de qualidade como referência para o financiamento, não carece esta matéria de substrato legal regulatório.

Trata-se, na verdade, de flagrante violação de preceito fundamental, uma vez que, ao não decretar o valor mínimo do Fundef em conformidade com o art.60, §4º, ADCT, da Constituição Federal, o Presidente da República veda toda e qualquer possibilidade de se garantir as condições mínimas para o exercício do direito à educação de qualidade por parte da imensa maioria das crianças e adolescentes brasileiras.

Assim, ao não definir os valores correspondentes a um padrão mínimo de qualidade do ensino, ao não passar a complementar os recursos do fundo com base neste a partir de 2002 e ao não calcular sequer o gasto-aluno mínimo com base no critério constitucional a União viola, flagrantemente, preceitos fundamentais que a Constituição lhe confia a garantia.

O resultado disso é a atual situação em que se encontra a educação pública brasileira, marcada pela iniquidade e pela crítica qualidade do ensino. (CEDECA et al, 2005)¹⁰⁴

O descumprimento permanente do FUNDEF, desde sua criação, gera efeito inverso ao que, pelo menos ao nível da retórica, era pretendido por seus idealizadores. A equalização no custo/aluno ficou restrita ao âmbito da redistribuição obrigatória dentro de cada estado, o que minimizou as desigualdades internamente entre seus municípios. Enquanto isso, aprofundaram-se as disparidades regionais em matéria educativa:

Comparando o valor mínimo decretado para as primeiras séries do ensino fundamental urbano em 2005 - estabelecido em R\$ 620,56, e o valor devido caso fosse calculado pelo critério da Lei nº 9.424/1996, art.6º, §1º, que seria de R\$ 975,79; vemos o impacto que o FUNDEF causaria caso respeitado, minorando

¹⁰⁴ Todos os grifos e notas são do original.

substancialmente o fosso que separa os estados que hoje recebem complementação dos estados com gasto mínimo mais elevado, como Roraima (R\$ 1.621,46) e São Paulo (R\$ 1.588,79)¹⁰⁵. (CEDECA et al, 2005, p. 30)

Esta também é a opinião de Daniel Vazquez (2002):

No que se refere à política de correção das desigualdades interestaduais, proposta pelo FUNDEF, esta se realiza através da complementação de recursos federais nos Estados em que as receitas disponíveis ao fundo não são suficientes para garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido.

Porém, o FUNDEF não consegue atingir este objetivo, constatou-se que não houve uma convergência dos valores per capita aplicados nos Estados e regiões em relação ao valor aluno/ano médio nacional. Apesar de uma redução das desigualdades interestaduais em virtude da introdução do FUNDEF em 1998, estas desigualdades se ampliaram no final do período analisado, após quatro anos de funcionamento do fundo.

Este cenário deve-se ao baixo valor mínimo aluno/ano nacional, estabelecido em um patamar bem inferior ao legalmente exigido, ao mesmo tempo em que a correção do valor mínimo não acompanha o aumento da arrecadação tributária das receitas que compõem o fundo. Isto faz com que a participação da União, na sua função supletiva e redistributiva, exercida através da complementação de recursos federais ao FUNDEF, fosse extremamente reduzida, incapaz de estabelecer uma política nacional de correção das desigualdades regionais no financiamento do ensino fundamental. (VAZQUEZ, 2002, pp.69-71)

Mesmo posicionamento assumido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, expressa em recente Nota Técnica sobre a execução orçamentária de 2005. Destaque para o estado do Ceará, que finalizou o exercício passado como o de custo/aluno mais baixo do país:

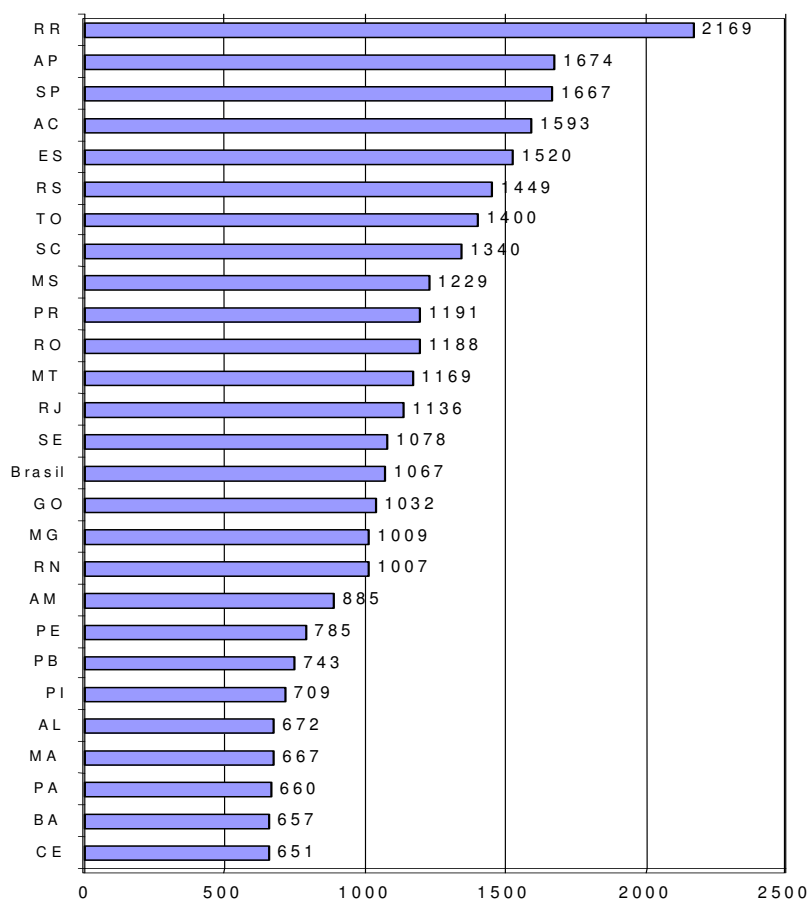
Com este valor mínimo de R\$ 620,56, alcançado com recursos próprios pela grande maioria dos estados, somente Alagoas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará e Bahia receberam Complementação da União.

O gráfico abaixo apresenta o resultado final do FUNDEF, por isso os valores diferem dos limites estimados para efeito de cálculo da

¹⁰⁵ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Fundef – Estimativa de Receitas e Complementação da União para 2005. *Nota do original.*

Complementação, ou seja, enquanto os valores abaixo representam o dispêndio *per capita* realmente realizado por conta do Fundo, os valores estimados acima só existem no plano contábil:

Gráfico 4.
Valor por aluno/ano 2005
Fundef por UF



Fonte: STN. Boletim Fundef, Ano VIII, nº12.

Este fato leva a uma outra disparidade na execução do FUNDEF. Inicialmente, a programação financeira da União não previa a Complementação para Ceará e Bahia¹⁰⁶, justamente os estados que ao final do exercício tiveram os mais baixos custo-aluno. Como apresentaram arrecadação abaixo da estimada, não atingindo os R\$ 620,56 com receitas próprias, receberam, ao final do ano, Complementação – insuficiente para tirá-los da penosa

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº41, de 29 de março de 2005.

posição. Enquanto isso, os que apresentaram as estimativas mais baixas no início de 2005 – Pará, Alagoas, Maranhão e Piauí, e que justamente por isso receberam, desde o início do ano, recursos da União via Complementação, deixando as últimas posições.

Percebe-se que, finalizado o ano fiscal, 12 (doze) estados ficaram abaixo da média nacional. Caso a lei fosse respeitada, todos estes teriam que haver recebido Complementação da União, de forma a atingir o valor médio nacional, estipulado na Lei como valor mínimo a ser aplicado. Como o critério não tem sido este, e sim a opção livre do administrador, somente os 6 (seis) estados referidos receberam alguma complementação federal em 2005, em valores bem inferiores aos devidos, sendo que os dois piores passaram a receber somente ao final do exercício, a título de ajuste. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2006a , pp. 16-18)¹⁰⁷

A insistência na questão da participação da União na complementação do FUNDEF se justifica pelo fato desta ser a única forma de, dentro dos parâmetros jurídico-institucionais criados a partir de 1996, avançar no efetivo direcionamento prioritário de recursos para o ensino fundamental, no enfrentamento das discriminações em função de origem regional representadas pelas disparidades absurdas de gasto-aluno e, de forma inovadora, na organização de um sistema de financiamento baseado no direito à educação – que é o sentido do Custo-aluno-qualidade, o qual trataremos adiante.

¹⁰⁷ Todos os grifos e notas são do original.

4.1 A (não-)complementação da União ao Fundef entre 1998 e 2005: efeitos orçamentários mensuráveis

Enquanto o montante total do FUNDEF (receita subvinculada de impostos + complementação da União), em valores constantes, sofreu um ligeiro crescimento de cerca de 10% (dez por cento) no período, a complementação da União despencou entre 1998 e 2003, com uma relativa recuperação em 2004 e 2005, quando alcançou patamares de 2001. A Tabela seguinte demonstra o quão insignificante tem sido a participação da União na composição do FUNDEF, principalmente se levarmos em conta o que se construiu no imaginário geral: com o FUNDEF estados e municípios receberiam recurso do governo federal para colocar as crianças e adolescentes na escola – através de uma forte campanha midiática, a qual seria verdadeira somente no caso de cumprimento do preceito legal:

Tabela 10 – Participação da Complementação da União no Total do FUNDEF: 1998 – 2005

R\$ Bilhões Corrigidos*

Exercício	FUNDEF Total	Complementação da União	Participação da União (%)
1998	30,376	1,119	3,68
1999	31,679	1,197	3,78
2000	32,020	0,918	2,87
2001	32,793	0,743	2,27
2002	33,235	0,611	1,84
2003	29,697	0,396	1,33
2004	30,833	0,523	1,70
2005	33,222	0,750	2,26
Total/Mediana	253,85	6,26	2,28

Fonte: Tribunal de Contas da União (até 2004); Siafi (2005)

*IGP-DI base de 1 em Abril de 2006

Com esta pequena participação, a União somente aportou recursos a 8 (oito) estados entre 1998 e 2005, sendo que somente Maranhão e Piauí foram

contemplados em todos os anos. Estados como Alagoas, Ceará e Paraíba receberam pouco ou nenhum recurso. Vejamos como foi distribuída a complementação, agora em valores brutos:

Tabela 11 - Complementação da União ao FUNDEF – 1998-2005(em R\$ milhões)

UF	Pará	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão	Paraíba	Pernambuco	Piauí	TOTAL
1998	112,6	-	143,9	46,4	153,5	-	6,2	24,0	486,6
1999	116,5	3,2	215,1	33,5	174,5	4,7	8,1	24,3	579,9
2000	91,4	4,2	181,1	20,3	173,8	3,8	1,5	29,5	505,6
2001	70,6	2,6	193,8	15,3	148,6	-	-	21,0	451,9
2002	71,7	-	173,9	-	148,4	-	-	27,8	421,8
2003	71,3	-	101,2	-	144,7	-	-	18,6	335,8
2004	-	24,7	34,3	4,5	280,4	110,1	-	30,9	484,9
2005	202,7	52,5	29,6	73,5	331,2	-	-	48,3	737,8
Total	736,8	87,2	1.072,9	193,5	1.555,1	118,6	15,8	224,4	4.004,3

Fonte: STN/Siafi

Ao não respeitar a lei, estabelecendo sempre valores bem abaixo dos devidos, a União acumulou um déficit significativo com os estados excluídos do aporte financeiro federal e com os que mesmo recebendo alguns recursos, foram contemplados em patamares bem abaixo dos devidos, motivando ações dos prejudicados junto ao Supremo Tribunal Federal, nas quais objetivam o resgate dessas dívidas¹⁰⁸. Segundo nossos cálculos, somente em 2005 o déficit com os estados que deveriam ter recebido complementação chegou a mais de R\$ 3,5 bilhões em valores brutos. O quadro seguinte, montado a partir do resultado final do Fundo publicado pelo MEC e pela STN, apresenta como se chegou a este valor, tendo como referência o valor/aluno devido nos termos da lei, calculado em R\$ 975,79:

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal: ACO-MC 660/AM; ACO-QO 700/RN; AC-MC 93/BA; ACO-MC 669/SE.

Tabela 12 – Déficit do FUNDEF total e por estado no exercício de 2005 (R\$)

	Matrículas EF (A)	Receita Vinculada FUNDEF (B)	Valor Estadual (C=B/A)*	Déficit por aluno (D=R\$ 975,79-C)	Complementação devida (E=DxA)	Complementação liquidada (F)	Déficit (E-F)
CE	1.585.399	1.022.587.200,0	626,11	348,89	553.129.857,11	73.482.435,00	479.647.422,11
AL	686.155	437.463.900,0	620,56	354,44	243.200.778,20	52.482.570,00	190.718.208,20
MG	3.257.717	2.878.603.400,0	861,14	113,86	370.923.657,62		370.923.657,62
RN	543.826	528.435.200,0	946,63	28,37	15.428.343,62		15.428.343,62
AM	737.073	591.242.000,0	783,08	191,92	141.459.050,16		141.459.050,16
PE	1.531.186	1.088.471.800,0	691,72	283,28	433.754.370,08		433.754.370,08
PI	663.490	422.830.800,0	620,56	354,44	235.167.395,60	48.307.145,00	186.860.250,60
PB	773.710	529.638.800,0	666,53	308,47	238.666.323,70		238.666.323,70
MA	1.475.516	941.615.200,0	620,56	354,44	522.981.891,04	331.229.210,00	191.752.681,04
PA	1.554.289	988.222.600,0	620,56	354,44	550.902.193,16	202.718.569,00	348.183.624,16
BA	2.886.955	1.888.059.100,0	635,93	339,07	978.879.831,85	29.583.565,00	949.296.266,85
T	15.695.316	11.317.170.000			4.284.493.692,14	737.803.494,00	3.546.690.198,14

Fonte : STN e MEC/SEB/FUNDEF 2005

Diferentemente de 2005, os dados relativos ao exercício de 2004 não se encontravam publicizados na página eletrônica do governo¹⁰⁹, tendo sido necessário o envio de solicitação ao setor responsável junto à Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC. Recebida a resposta quanto ao resultado daquele exercício, constata-se que o déficit também ultrapassou o patamar de 3 bilhões de reais, devidos aos 11 (onze) estados que não alcançaram a média nacional daquele exercício : de R\$ 864,00 (oitocentos e sessenta e quatro reais) :

¹⁰⁹ Página: <http://portal.mec.gov.br/seb/fundef>, acessado em 28 de agosto de 2006.

Tabela 13 – Déficit do FUNDEF total e por estado no exercício de 2004 (R\$)

	Matrículas EF	Receita Vinculada FUNDEF	Valor Estadual	Déficit por aluno	Complementação devida	Complementação	Déficit
CE	1.629.478	917.926.388,0	563,33	301,38	491.099.533,38	4.545.000,00	486.554.533,38
AL	681.631	405.176.141,0	594,42	270,29	184.237.001,01	24.689.000,00	159.548.001,01
MG	3.234.938	2.773.447.182,0	857,34	7,37	23.836.055,98		23.836.055,98
RN	556.513	451.792.010,0	811,83	52,88	29.430.346,23		29.430.346,23
AM	702.496	555.435.539,0	790,66	74,05	52.019.777,16		52.019.777,16
PE	1.556.767	927.553.880,0	595,82	268,89	418.598.112,57		418.598.112,57
PI	680.126	392.872.557,0	577,65	287,06	195.239.196,46	30.942.932,00	164.296.264,46
PB	785.138	463.151.635,0	589,90	274,81	215.765.044,98		215.765.044,98
MA	1.515.900	884.168.605,0	583,26	281,45	426.645.284,00	280.358.518,00	146.286.766,00
PA	1.563.132	875.698.382,0	560,22	304,49	475.957.489,72	110.140.411,00	365.817.078,72
BA	3.145.874	1.712.864.772,0	544,48	320,23	1.007.403.934,54	34.320.142,13	973.083.792,41
T	16.051.993	10.360.087.091			3.520.231.776,03	484.996.003,13	3.035.235.772,90

Fonte : MEC/SEB/FUNDEF 2004

Os dados dos exercícios anteriores 1998 a 2003 também não constam da referida página eletrônica, mas podem ser extraídos de documento oficial – o Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria/MEC nº 71, de 27.01.2003, “com a finalidade de estudar e apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (BRASIL/MEC, 2003, p.2)”, criado no início do atual governo pelo ministro Cristovam Buarque para analisar os impactos de um eventual reajuste do valor mínimo do Fundo ainda naquele exercício.

Este documento do governo reconhece a irregularidade na forma de cálculo, concluindo:

Verifica-se, nesse contexto, que a urgente demanda que se apresenta deixa de ser a aplicação da fórmula do valor mínimo nacional para o FUNDEF, mas sim a realização de um criterioso e abrangente estudo técnico que permita ao MEC identificar o custo mínimo por aluno capaz de assegurar ensino de qualidade.

Esse fato, porém, não afasta a obrigatoriedade da União de procurar dar cumprimento ao provisório critério estabelecido no art. 6º da Lei do FUNDEF, até que seja definido o custo aluno qualidade. Assim, o caminho a ser percorrido deve guardar perfeita consonância com esse objetivo, avançando-se, na medida do possível, na direção de um crescimento mais acentuado no valor mínimo por aluno/ano do Fundo, se necessário, por meio de uma compatibilização da legislação vigente, conforme recomenda o TCU. (...)

A fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano para 2003, vem sendo realizada sem a integral observância dos critérios que orientam sua definição, tanto no que diz respeito à diferenciação de valores, de forma compatível com os custos praticados entre a 1ª e a 4ª séries, a 5ª e a 8ª, a Educação Especial e o ensino rural, quanto no que se refere à metodologia de cálculo que recomenda a observância do valor médio nacional como limite mínimo. (BRASIL/MEC, 2003)

E estipula a dívida acumulada até 2002:

O valor da Complementação da União realizado entre 1998 representou cerca de 23,6% do valor que seria transferido, caso o valor médio nacional tivesse sido adotado. Esse percentual foi se reduzindo ao longo dos exercícios seguintes, chegando a 11,2% em 2001 e 12,7% em 2002. No período de 1998 a 2002 a União assegurou cerca de 15,6% do valor da Complementação, calculado a partir do valor médio nacional por aluno/ano. Simulações sobre o valor mínimo nacional, calculadas a partir desse valor médio nacional, demonstram que a Complementação da União seria da ordem de R\$ 2,0 bilhões em 1998, evoluindo-se progressivamente até alcançar cerca de R\$3,9 bilhões em 2002, caso tivesse sido adotado esse critério de fixação do valor mínimo. Tais valores significariam o repasses (sic!) de recursos federais no âmbito de 17 Estados em 1998, cerca de 15 entre 1999 e 2001 e 12 em 2002 (média de 14,6 Estados no período). A diferença entre a Complementação calculada com base no valor médio e a Complementação efetivamente realizada, acumula cerca de R\$12,7 bilhões entre 1998 e 2002. (Ibid, 2003, p.9)

Assim como o acréscimo necessário ao cumprimento da média nacional ainda em 2003:

Anexo XII – Valor Mínimo equivalente ao Valor Médio Nacional

Considerando a previsão de receita de R\$ 24,9 bilhões, associada ao nº de alunos do ensino fundamental de 2002, tem-se um valor médio nacional de R\$761,00 para a 1ª a 4ª série e R\$ 799,05 para a 5ª a 8ª e Educação Especial, projetando um montante de R\$ 4.221,9 milhões de Complementação da União para o corrente ano (542% acima da dotação orçamentária atual).

A suplementação orçamentária necessária nesse caso é de R\$3.564,4 milhões, e a adaptação do espaço fiscal é de R\$ 3.826,9 milhões (R\$ 3.564,4 milhões de novos recursos orçamentários mais R\$ 262,5 milhões da dotação atual, já considerados no esforço fiscal). (Ibid, 2003, p.27)

Conclui-se, portanto, que a dívida bruta da União acumulada com o ensino fundamental através do FUNDEF chega, ao final de 2005, a cerca de R\$ 22,8 bilhões (vinte e dois bilhões de reais)¹¹⁰, o que significa bem mais que os R\$ 20,214 bilhões (vinte bilhões e duzentos e quatorze milhões de reais) – lembrando que este valor foi atualizado – que deixaram de ser aplicados em função das desvinculações e do descumprimento do §6º, do art.60, do ADCT.

Isto responde à questão com a qual fecho o capítulo anterior : caso cumprido, o FUNDEF elevaria, na prática, o patamar de receitas vinculadas à manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, uma vez que os recursos que deveriam ter sido despendidos facilmente extrapolam os patamares mínimos estabelecidos na Constituição a partir da Emenda nº 14/1996, sendo bastante provável que estes “caberiam” na subvinculação constitucional revogada de 50%. Esse elemento deve ser considerado nos debates em torno da (in)suficiência dos atuais patamares de vinculação, nos quais costuma-se afirmar a inexistência de paradigmas para tal avaliação. Que tal começarmos avaliando com a lei que temos em mãos?

Fica ainda mais evidente a insuficiência das atuais vinculações, principalmente considerando-se as manobras oficiais para “fugir” de sua

¹¹⁰ O fato de não contar com os dados desagregados do período de 1998 a 2002 impossibilita a atualização exata desses valores. Motivo pelo qual prefiro trabalhar com o valor bruto, ainda que reconhecidamente inferior ao realmente devido pela União.

incidência, quando lembramos do princípio constitucional do “padrão mínimo de qualidade” (CF88, art.206, VII), regulado em lei, ao qual dedico o próximo e breve tópico do trabalho.

4.2 O não-estabelecimento de um custo-aluno-qualidade no FUNDEF: do “direito” conforme ao financiamento ao financiamento conforme ao direito

Em recente estudo, Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso de Araújo chamam a atenção para o que consideram uma “nova dimensão da luta pelo direito à educação”: a qualidade do ensino ofertado. Os autores situam que esta temática passou a se destacar como problema a partir da implantação das atuais políticas públicas educacionais, caracterizadas pela ampliação do acesso com a “generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados” (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2005, p.6).

Este momento constitui, segundo Oliveira e Araújo (2005, pp.6-8), o terceiro estágio de representação social do significado do que seja qualidade do ensino, tendo sido antecedido, primeiramente, pela “qualidade determinada pela oferta insuficiente”, ou seja, a escola era considerada ruim porque não atendia a todos os que a demandavam. O segundo estágio percebia a carência de qualidade “pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental”, especificamente nos altos índices de repetência e evasão/expulsão.

Neste sentido, consideram que o último ciclo de expansão do acesso à escola pública, iniciado na década de 1980 e consolidado com a implantação do FUNDEF¹¹¹, possibilitou o salto do primeiro para o segundo estágio. Já a chegada ao terceiro nível de compreensão e exigência da qualidade veio com a quase universalização do acesso ao ensino fundamental e com os já referidos testes de aproveitamento: o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), iniciado em 2000 por iniciativa da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que teve o Brasil como convidado, e o Sistema Nacional de

¹¹¹ “É importante destacar que este ciclo expansionista se deu de forma diferenciada nas regiões do país. Enquanto no Sul e Sudeste pode-se dizer que a última grande expansão se iniciou ainda na década de 1980, no Norte e no Nordeste esta somente se efetivou com a implantação do FUNDEF a partir de 1998. Enquanto as matrículas no ensino fundamental cresceram, entre 1991 e 2000, 5,12% e 8,11% no Sul e Sudeste, respectivamente; no Norte e Nordeste este crescimento foi de 45,73% e 44,61% respectivamente. O Centro-Oeste ocupou uma posição intermediária, tendo crescido em 20,66% suas matrículas.” (Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; FÓRUM DCA, 2004, p.46).

Avaliação da Educação Básica (SAEB), promovido pelo governo federal entre 1990 e 2003, que:

(...) têm contribuído para destacar no cenário educacional brasileiro a questão da qualidade do ensino, bem como a questão correlata dos meios e recursos necessários para promovê-la com igualdade para todos aqueles que acessam a etapa obrigatória da escolarização. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p.16)

Cumpram destacar que os autores não dão por encerrado o debate em torno da qualidade nas dimensões do acesso e da permanência, ressaltando que muito falta por avançar, principalmente quando se analisam as desigualdades regionais brasileiras. O que há de novo, contudo, não são esses históricos problemas, mas sim a percepção de que a luta pelo direito à educação não se esgota na garantia de vaga e na permanência do estudante por longos anos na escola. Não basta que este se matricule e freqüente, é necessário que aprenda.

Como também alertam Oliveira e Araújo, “qualidade é uma palavra polissêmica”, daí a necessidade de explicitar o sentido que aqui adoto. É de amplo conhecimento e tem sido pautado exaustivamente (com pouca efetividade, é verdade) na esfera pública o fato de, segundo os critérios do SAEB e do PISA, a educação brasileira encontrar-se em situação vexatória quanto ao aproveitamento escolar de seus estudantes, os quais, em sua grande maioria, mesmo “freqüentando” a escola durante anos, permanecem, na prática, em estágio de analfabetismo funcional. Mas não será este meu enfoque. Interessa-me neste trabalho tratar da qualidade do ensino como um direito conquistado, sobretudo a partir de 1988, especificamente em sua relação com o financiamento da educação pública.

Como foi explicitado na citação do *Amicus Curiae* proposto pelo CEDECA, Conectas e outras entidades, a partir de 2002 o gasto-aluno-ano do FUNDEF, que serve de referência para a complementação da União (apesar deste o haver deturpado), deveria evoluir da fórmula aritmética de divisão do total arrecadado pelo total de matrículas para um montante capaz de assegurar “um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, (CF/88, ADCT, art.60, §4º)”. Esse padrão mínimo teria como referência o disposto

nos arts. 4º, IX, 74 e 75 da LDB, no art.13 da Lei do FUNDEF e nas diretrizes do Plano Nacional de Educação.

Pouco percebido pela comunidade educacional, principalmente se levada em conta a sua potencialidade verdadeiramente revolucionária, o chamado custo-aluno-qualidade, caso implementado, representaria uma verdadeira mudança de paradigma no financiamento da educação, que deixaria de ser pautado e limitado pela “disponibilidade orçamentária” do governo para ser determinado pelas necessidades básicas de oferta de uma educação de qualidade, ou seja, teríamos um financiamento do tamanho do direito, substituindo o atual “direito” do tamanho do financiamento.

Paulo Sena (2001, pp.87-88), ao analisar o processo de discussão que levou à aprovação do Plano Nacional de Educação no Congresso, critica tanto a tese governamental “da redução de custo a qualquer custo, até com o sacrifício da qualidade”, como a postura da oposição em defender com absoluta prioridade a vinculação de percentual do PIB, defendendo que o mais importante “desafio é viabilizar (o que dispõe o art.60, §4º do ADCT) o ajuste progressivo das contribuições ao Fundef.” Assinala ainda:

Enquanto a proposta da oposição distancia-se da visão de custo aluno/qualidade por uma trilha conceitual, a proposta do executivo também o faz, por outra, ao se contentar com o gasto-aluno, sem enfrentar o desafio do ajuste progressivo previsto na Carta Magna. Assim, a visão do governo seria conceitualmente limitada, mesmo se estivesse sendo observada a Lei do Fundef (art.6º, §1º), no que se refere à fixação do valor mínimo por aluno/ano, o que não vem ocorrendo. (SENA, 2001, p.88)

Oliveira e Araújo também destacam este déficit conceitual em nossa política educacional, criticando o fato de ainda permanecermos presos à noção de gasto-aluno, que difere do custo-aluno justamente por não se basear no direito, mas somente na “disponibilidade” de recursos a serem rateados:

No Brasil, dos vários indicadores de investimento, apenas o gasto-aluno, erroneamente entendido como custo-aluno, foi estabelecido, ainda que não tenhamos chegado a um consenso sobre seu cálculo. Todavia, essa definição não foi antecedida da

explicitação de metas a serem atingidas em termos de melhoria de infra-estrutura, equipamentos, instalações, salário, de formação inicial e continuada e dos programas de assistência ao estudante. Sendo assim, a definição do gasto-aluno correspondeu a uma lógica que partiu do rateio do montante dos recursos existentes, e não dos insumos necessários e da definição de padrões de qualidade mínimos para o conjunto da população. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p.18)

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem feito um esforço de estimar esse valor, tornando-o exigível juridicamente¹¹². Propõe o que denomina um Custo-Aluno-Qualidade Inicial, “(...) que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional (2006b, p.40)”. Contudo, para chegar a um valor concreto, uma série de decisões tiveram que ser tomadas, tais como: tamanho da escola/creche; jornada dos alunos e alunas (crianças, no caso da educação infantil); a relação aluno/turma ou aluno/professor e os salários dos(as) profissionais de educação.

O mérito dessa articulação tem sido justamente o acordo que tem produzido entre a representação de segmentos educacionais diversos e, muitas vezes, opostos, como é o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Optou-se por tomar como referência de cálculo uma escola/creche padrão médio, provida dos insumos mínimos que a própria legislação já estabelece (como é o caso da biblioteca) Não cabe aqui explicitar todos os aspectos do estudo da Campanha, que logo estará à disposição de todos para o debate, mas para que se possa ter uma idéia, em relação às duas principais variáveis de custo – número de alunos por sala e remuneração dos profissionais – a opção foi retomar possibilidades “esquecidas” na regulamentação constitucional

¹¹² Um dos pedidos da Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental nº71, em trâmite no Supremo Tribunal Federal e que questiona o descumprimento do FUNDEF, é no sentido de que a União seja obrigada a estabelecer esta nova forma de cálculo de sua complementação. Esta ação se encontra parada no gabinete de seu relator – Ministro Gilmar Mendes, aguardando, ao que parece, que seja resolvida pela perda do objeto, com a nova reforma constitucional em discussão no Congresso Nacional e que cria o FUNDEB.

de 1996, o que ajuda a perceber o quão ainda insuficiente é nosso atual patamar normativo em matéria de direito educacional:

Com relação ao número de alunos/crianças por turma ou por professor, dialogamos com especialistas, entidades e movimentos vinculados às diferentes etapas da educação básica, resgatamos a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo Jorge Hage) e assumimos os referenciais propostos pelo Conselho Nacional de Educação:

Educação infantil

0 a 1 ano: 6 a 8 crianças por professor

1 a 3 anos: 8 a 10 crianças por professor

3 a 5 anos: 12 a 15 crianças por professor

5 a 6 anos: 20 a 25 crianças por professor

Ensino fundamental

Séries iniciais: 25 alunos por professor

Séries finais: 30 alunos por turma

Ensino médio: 30 alunos por turma

Como a remuneração dos profissionais que atuam em uma escola é o insumo de maior impacto no custo-aluno (em torno de 75% do custo total) e na qualidade do ensino, (...) O ponto de partida para a fixação dos salários foi o “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica”, assinado em 1994, no governo Itamar Franco, que fixava um piso salarial profissional nacional de R\$ 300,00/mês para um jornada de 40 horas semanais de trabalho para um professor com formação em nível médio (normal). Este valor, com correção inflacionária, corresponde hoje a cerca de R\$ 1.000.

Estabeleceu-se, portanto, que todos os profissionais que atuam na escola e que tenham formação em nível técnico (inclusive os não docentes) terão uma remuneração inicial de R\$ 1.000/mês para uma jornada de 40 horas semanais. Fixou-se ainda uma segunda alternativa de jornada de 30 horas de trabalho semanais, com remuneração proporcional à redução da jornada. Para todos os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior, estabeleceu-se um adicional de 50% frente a seus colegas que possuem nível médio com habilitação técnica, e para aqueles profissionais com formação apenas no ensino fundamental, fixou-se um salário correspondente a 70% do que recebem seus colegas com nível médio.

Finalmente, do ponto de vista de progressão na carreira, tomou-se como parâmetro a Resolução CNE 03/97, que estabelece uma razão de duas vezes entre o salário final e o salário no início da carreira. Tendo por base a mesma Resolução, as horas-atividade

para planejamento e avaliação (a serem cumpridas na escola) foram consideradas como equivalentes a 20% da jornada total. Na construção das matrizes dos diferentes CAQs, tomamos por base o salário inicial, pois o CAQ define o valor mínimo que deve ser aplicado por aluno. Optou-se ainda por se fixar um adicional de 30% para as funções de direção de escola, de 20% para aquelas de coordenação pedagógica, além de se ter fixado um adicional de 30% sobre o salário-base para os professores que atuam nas escolas situadas na zona rural, tendo em vista as dificuldades de acesso e o tempo gasto no percurso. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2006b, pp.42-43)

Segundo a Campanha, os valores inicialmente necessários para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, não se incluindo investimentos mas tão somente custeio são:

Tabela 14 – Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQI) – Níveis da Educação Básica

	MDE	TOTAL
Creche (10h)	3.785	4.414
Pré-escola (5h)	1.661	1.791
Ensino Fundamental – Séries Iniciais (5h)	1.619	1.726
Ensino Fundamental – Séries Finais (5h)	1.607	1.714
Ensino Médio (5h)	1.656	1.757

Fonte: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2006b.

Em relação ao ensino fundamental, R\$ 1.619 (um mil seiscentos e dezenove reais) e R\$ 1.607 (um mil seiscentos e sete reais) seriam os valores previstos na Constituição Federal, ADCT, art.60, §4º. Ou seja, caso esta fosse cumprida, esse seria o valor-mínimo nacional do FUNDEF e somente os estados de Roraima, Amapá e São Paulo não receberiam complementação financeira da União. Nos demais estados um valor igualitário estaria assegurado.

Somente assim, poderíamos começar a pôr em prática o “direito de todos” à educação pública e gratuita, garantindo-se “um padrão mínimo de qualidade”. Em termos arendtianos, somente assim poderíamos colocar a

educação pública a serviço da construção de um “mundo-comum”. Esta é uma possibilidade a ser conquistada em uma conjuntura amplamente desfavorável. O próximo capítulo ajuda a mensurar a distância em que nos encontramos.

Capítulo 5 - Município de Fortaleza: especificidades da privatização do fundo público

Retomo neste capítulo a faceta local da questão que me motivou a este estudo: o que aconteceu com a educação pública no município de Fortaleza desde aquele “esforço das matrículas”, lançado pomposamente pelo presidente em ano de (re)eleição, e que se tratava, do ponto de vista do discurso governamental de deslocar mais recursos para o setor, em uma “pseudovalorização da escola”?

Já situamos que essa política, assim como todas as demais desenvolvidas na última década, adequaram-se ao novo perfil de distribuição do fundo federal, com sua priorização absoluta à remuneração do capital, em prejuízo da política e da democracia. Já vimos como tal reorientação se operou em matéria de política educacional, que tem o diferencial de contar com recursos vinculados no texto constitucional; e que essa “garantia” constitucional, assim como as inscritas em leis, não significaram grande obstáculo ao avanço do “ajuste fiscal” nesta área.

É fato, portanto, que a denominada crise do Estado, que tem como uma de suas expressões a crise fiscal, afetou substancialmente o financiamento das políticas educacionais, tendo o FUNDEF operado, na ponta do sistema, a “desresponsabilização” do governo central com a educação básica, ao mesmo tempo em que a DRU operava no cenário macro o “desvio de finalidade” de receita originalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estas poderiam ser as respostas, mas não admito me prender neste trabalho ao que seria uma leitura determinista da realidade, atribuindo todos os males da escola às opções macroeconômicas e seus impactos no financiamento federal da educação. Tais impactos são inegáveis, como espero haver demonstrado até este ponto. Entretanto, consigo visualizar especificidades e contradições a partir do contexto local, seja pela forma diferenciada como se desenvolveu a distribuição do fundo público na cidade de Fortaleza, seja

simplesmente pela forma como as referidas questões foram “trazidas ao mundo comum”, ou seja, foram postas na esfera pública pela ação dos movimentos sociais locais – com os quais estive profundamente envolvido.

Até em função desse envolvimento militante, procurarei não incorrer no erro de avaliar o significado social ou a legitimidade de tais movimentos – tarefa importantíssima que poderia ser realizada em outro estudo e, preferencialmente, por outro sujeito. Retiro desta atuação, entretanto, as questões trazidas a público no período estudado, através das quais busco apreender a interação entre o fundo público local e o global.

Tomo como certas as conclusões de Vera Peroni, em sua tese de doutoramento na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), apresentada em 1999. Após estudar os projetos educacionais levados a cabo pelo governo central e seus diferentes impactos nos municípios de Porto Alegre e Campo Grande, concluiu:

A análise desses projetos mostrou uma prática diferente do jargão da época sobre o Estado mínimo. O que verificamos foi uma contradição entre Estado mínimo e máximo, isto é, a questão era mais complexa do que aquilo que se colocava no cenário das discussões sobre neoliberalismo e educação. Os projetos de política educacional apontavam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e para um processo de descentralização de recursos, inclusive desobrigando a União do financiamento da educação básica. (PERONI, 2003, pp.15-16)

No plano federal, quando se fala em Estado mínimo ou em enxugamento da máquina pública, isto somente é verdade em relação às políticas sociais, quero dizer, às políticas sociais de perfis universalizantes, pois, como vimos, a política assistencial de transferência de renda (o que não é o mesmo que redistribuição) tem visivelmente se ampliado.

E mais nos ensina Peroni: esse Estado mínimo na educação se restringe, sobretudo, ao financiamento federal da educação básica. Alerta a autora para a tensão entre centralização e descentralização na política educacional, pois

enquanto o Estado neoliberal enxugava o financiamento educacional, maximizava o “controle ideológico” via parâmetros curriculares e avaliação centralizada com base nestes.

No presente trabalho, restrinjo-me ao aspecto da “descentralização” do financiamento, procurando levantar alguns elementos a respeito da forma como esta foi recebida na política educacional da cidade de Fortaleza. Embora haja um elemento de caráter geral, pois é inegável que a população de todos os municípios e estados brasileiros foi diretamente prejudicada pelo abandono dos preceitos constitucionais de financiamento da oferta educacional, demonstrados nos capítulos anteriores, acredito, no entanto, que os impactos não obedeceram a um padrão único, mas foram melhor ou pior administrados conforme o contexto político local, assim como foram devidamente visualizados ou não, conforme o poder das sociedades locais de levar tais questões à esfera pública. Nesta conclusão também me amparo em Peroni: “Quanto às políticas educacionais de caráter local, nos municípios estudados, verificamos que o conteúdo da descentralização apresentou perfis diferenciados, revelando projetos de sociedade e de política educacional distintos.” (2003, p.180)

No município de Fortaleza, por razões que demandariam um estudo mais profundo, houve uma interação simbiótica entre dois elementos de destaque: a incapacidade dos gestores públicos em administrar o atendimento dos “novos usuários da escola pública” e a capacidade das organizações da sociedade civil em questionar e expor ao público os problemas enfrentados, sobretudo as péssimas condições nas quais foi e é atendida a população usuária da escola pública.

Após situar a dinâmica de atendimento educacional na cidade, privilegiando o ponto de vista da sociedade civil organizada, analiso o seu financiamento em âmbito municipal, buscando as relações com as reformas no padrão de distribuição do fundo público até aqui expostas.

5.1 Dinâmica geral de atendimento educacional na cidade de Fortaleza.

Para melhor entendimento das questões aqui apresentadas, faz-se necessário resgatar alguns dados do contexto educacional da cidade de Fortaleza, priorizando o enfoque da sociedade civil organizada, articulando-os aos sentidos gerais das reformas empreendidas, sobretudo, a partir de 1996, ano de promulgação da Emenda Constitucional n° 14/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundef), e a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n° 9.394/96 (LDB).

A referida reforma educacional teve como um de seus vetores de implantação a municipalização das responsabilidades pela oferta de ensino, com a desobrigação da esfera federal, com a concentração de esforços na ampliação do acesso ao ensino fundamental para as crianças e adolescentes de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos através do FUNDEF, mas com reflexos nos demais níveis de ensino.

Caberia aos municípios atender prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil, incluindo-se as creches, que com a nova LDB passaram a compor a etapa inicial da educação básica. Aos estados competiria atender em regime de colaboração o referido ensino fundamental e principalmente o ensino médio; enquanto à União restaria o ensino superior e funções supletivas e redistributivas na educação básica.

Em Fortaleza não foi diferente, na verdade, a capital cearense pode ser situada no ápice do processo de municipalização, em função da política educacional agressiva levada a cabo pela administração estadual. O Ceará foi o estado que mais rapidamente repassou às administrações municipais o atendimento ao ensino fundamental, chegando em 2005 a atender na rede estadual somente 11,88% dos 1.726.560 estudantes matriculados nesse nível, situando-se praticamente a metade desse atendimento na capital. Enquanto isso, os municípios cearenses passaram a responder por 76,65%, sendo 11,61% do

total somente em Fortaleza. Ou seja, em relação ao quantitativo de atendimentos no ensino fundamental, chegamos a 2005 com um “empate técnico” entre a rede pública municipal de Fortaleza e a rede pública estadual sediada nos 183 (cento e oitenta e três) municípios do Ceará¹¹³.

Mesmo Fortaleza não sendo contemplada como deveria através do FUNDEF, e chegando ao limite de ter que repassar parte de sua arrecadação aos demais municípios do Ceará (efeito das distorções do referido Fundo), essa realidade somente se tornou possível após um grande crescimento nas matrículas de ensino fundamental na rede municipal. Vejamos:

Tabela 15 - Evolução de Matrículas - Ensino Fundamental – Município de Fortaleza – 1997 a 2005

Rede / Ano	1997	1998	2000	2002	2004	2005
Estadual	163.554	176.032	168.088	139.007	115.185	100.208
Municipal	115.429	131.889	151.776	182.603	197.073	200.509
Privada	158.386	130.924	120.342	119.684	118.899	112.181
Total*	437.369	438.845	440.206	441.294	431.157	412.898

Fonte: Censo Escolar – MEC / INEP

* Não foram contabilizadas as matrículas residuais na rede federal, que em 2005 foram de 537 estudantes.

No ano de 1998, quando entrou em vigor o Fundo, houve um incremento de 28.938 novas matrículas na rede pública em relação ao ano anterior, sendo 16.460 na rede municipal.

Nos anos iniciais, gerou-se uma grande confusão por ocasião das matrículas de novatos nas redes públicas, realizadas em um único período e denominada “Matrícula Única”. O ano de 1999 é exemplar desse processo, Município e Estado decidiram realizá-lo de forma concentrada, em 20 (vinte) pólos de matrículas espalhados pela cidade, nos quais os estudantes e familiares indicavam as escolas onde gostariam de cursar. O problema foi que a grande incompatibilidade entre a demanda da população por escola perto de casa e a

¹¹³ Todos os dados são de: MEC/INEP. *Censo Escolar 2005*.

forma como estava (des)organizada a rede pública levou a uma enorme lista de espera, culminando com um quantitativo de 18.869 (dezoito mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas que, até o início do período letivo, não haviam recebido qualquer resposta em relação à escola na qual estudariam.

Isto levou o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA - Ceará) a, juntamente com o Ministério Público Estadual (representado pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e da Juventude – Odilon Aguiar), ingressar com uma Ação Civil Pública exigindo a garantia de vaga próxima à residência desses estudantes ou, sendo isso impossível, a garantia de transporte escolar gratuito. A liminar foi concedida, passando-se posteriormente à discussão sobre o seu não cumprimento, o que, acreditem, até o presente momento ainda não se resolveu, uma vez que aquela ação ainda se encontra em estágio recursal no Tribunal de Justiça do Ceará¹¹⁴.

Mas o importante dessa ação do CEDECA e do Ministério Público foi dar visibilidade à forma como estava sendo implantada na capital cearense a campanha “Toda Criança na Escola” – situação que motivou ainda a criação da hoje denominada Comissão de Defesa do Direito à Educação. Mesmo não sendo a questão específica dos movimentos sociais o objeto deste trabalho, um ponto que merece destaque na área educacional é o impacto positivo provocado pela prioridade discursiva do governo federal na reorganização da sociedade civil em Fortaleza. Ou seja, é justamente a chamada estatal para as matrículas que provoca a reação crítica da sociedade.

Esse tema se encontra mais detalhadamente desenvolvido em outro trabalho¹¹⁵, escrito quando eu atuava como assessor jurídico junto ao CEDECA - Ceará, instituição que naquele período histórico foi desafiada a ampliar suas estratégias. A partir de visitas a 12 (doze) anexos situados nas comunidades onde atuava, o CEDECA – Ceará divulgou o relatório “Anexos: a dura realidade do ensino fundamental em Fortaleza”, no qual concluía em linhas gerais:

¹¹⁴ Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Apelação Cível nº 2000.0014.1357-1.

¹¹⁵ XIMENES, Salomão. *A Luta pelo direito à educação nas comunidades de Fortaleza: o CEDECA – Ceará e a assessoria jurídica aos movimentos populares*, 2005 (no prelo).

Garantir a efetivação do direito à educação não significa amontoar, de forma inseqüente, crianças e adolescentes em verdadeiros depósitos educacionais; e sim, oferecer elementos pedagógicos e materiais suficientes para o pleno desenvolvimento dos alunos.

Dentre os problemas mais constatados pela equipe do CEDECA/CE se destacam a superlotação das salas de aula, o péssimo estado de conservação de carteiras e lousas, a falta de material de higiene e limpeza e a carência de livros didáticos e outros materiais pedagógicos. Constatou-se ser insuficiente, e algumas vezes inexistente, o apoio pedagógico e estrutural da escola patrimonial ao seu anexo, o que ocasionou, como exemplo, o fornecimento irregular da merenda escolar. Esta, freqüentemente, acabou sendo financiada por particulares preocupados com a situação do ensino. Além disso, em outros casos, não havia sequer um vínculo oficial entre a escola patrimonial e o anexo, o que dificultou ainda mais qualquer possibilidade de apoio. (CEDECA, 1998, pp.13 e 14)

Historiando, as conclusões desse documento foram apresentadas no “II Seminário de Acesso à Educação de Qualidade para Todos, Desafios e Perspectivas”, realizado na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará. Esse evento tirou como diretriz que os anexos não deveriam persistir como política de atendimento, devendo ser substituídos por escolas patrimoniais construídas e adquiridas a partir de um planejamento de rede. Foi também nesse evento que nasceu a idéia de se criar uma articulação de entidades para acompanhar o processo de matrícula em 1999, que veio a ser chamada, à época, Comissão Interinstitucional de Fiscalização e Acompanhamento da Matrícula Única em Fortaleza. Com a criação dessa rede de instituições se conquistou um espaço permanente de acompanhamento e crítica às políticas públicas educacionais desenvolvidas em toda a cidade, o que se passou a fazer de forma articulada ao trabalho comunitário¹¹⁶.

Retomando a análise dos dados, vale destacar que praticamente não houve alteração no quantitativo de estudantes com acesso ao ensino fundamental no período que se seguiu à implantação do FUNDEF em Fortaleza até 2004.

¹¹⁶ Para aprofundar nesta linha histórica: DA SILVA, Maria de Fátima Mesquita. *Todo boato tem um fundo de verdade? Um olhar sobre as políticas educacionais do município de Fortaleza, tendo como marco a Lei do FUNDEF 1997 – 2000* (dissertação de mestrado). FAGED/UFC, 2002.

Contudo, houve uma migração de quase 40 mil estudantes para a rede pública de ensino (28 mil somente em 1998), o que nos possibilita inferir que havia um grande contingente como demanda pública reprimida, atendido em pequenas escolas privadas e comunitárias, principalmente com o aporte de recursos públicos através de convênios de apoio comunitário e de co-gestão':

(...) havia basicamente dois tipos de convênios: o convênio de apoio comunitário e o convênio de co-gestão. O primeiro, mais antigo, era celebrado com associações comunitárias e a prefeitura. O governo municipal oferecia professores, funcionários e merenda escolar; a associação oferecia o prédio e a coordenação da escola. No convênio de co-gestão mais recente, a prefeitura repassava recursos estabelecendo um "valor por aluno" e a entidade conveniada se responsabilizava por tudo – inclusive a contratação de pessoal (DA SILVA, 2002, p.71)

Assim, com o FUNDEF, podemos dizer que houve em Fortaleza uma estatização do atendimento educacional no ensino fundamental, e não sua ampliação. É neste momento que as escolas privadas mantidas em co-gestão são substituídas ou rebatizadas como "anexas"¹¹⁷, vinculando-se apenas formalmente a uma escola pública como modo de incluir seus estudantes na contabilidade do Fundo. Ou seja, parte do atendimento antes contabilizado como privado, apesar de ser mantido com recursos públicos, passa a ser contabilizado como matrícula direta na rede pública, uma vez que a regulamentação do FUNDEF veda o cálculo sobre matrículas em instituições que não sejam estatais.

Ao mesmo passo, houve uma municipalização acelerada e descoordenada do atendimento em Fortaleza. O governo do Estado do Ceará deixou de atender 63.346 estudantes do ensino fundamental entre 1997 e 2005 (sendo 14.977 somente neste último ano). No mesmo período, o município de Fortaleza recebeu 85.080 novos estudantes, entre novatos e migrantes das redes estadual e privada, que para serem atendidos adequadamente demandariam a

¹¹⁷ Muitos dos chamados anexos eram escolas privadas com convênio de co-gestão que passaram a ser alugadas pelo poder público para o atendimento da demanda excedente das escolas patrimoniais. Diferentemente das escolas co-geridas, os anexos não possuem personalidade jurídica própria, vinculando-se para efeitos administrativos e censitários a escolas patrimoniais.

construção de aproximadamente 85 (oitenta e cinco) novas unidades escolares¹¹⁸, sem contabilizar o quantitativo de crianças e adolescentes já atendidos em condições precárias. Como veremos, este investimento não aconteceu.

Em 1997, enquanto o total de matrículas no ensino fundamental em Fortaleza representava 1,28% do total nacional de matrículas neste nível, a rede municipal respondia por somente 0,34% do atendimento no país. Já em 2005, enquanto o primeiro índice sofreu leve queda para 1,23%, a participação da administração municipal no total geral de atendimentos elevou-se para 0,60%, ficando atrás somente das redes municipais dos municípios do Rio de Janeiro, com 1,77%, e de São Paulo, com 1,64%¹¹⁹.

Como foi constantemente denunciado pelas organizações da sociedade civil, sobretudo as que passaram a se reunir em torno da Comissão de Defesa do Direito à Educação¹²⁰, a rápida ampliação do acesso ao ensino fundamental não foi acompanhada de um incremento compatível da rede escolar, o que levou à proliferação dos referidos *anexos* – prédios alugados pelo poder público, em substituição ao modelo de co-gestão, para funcionar como escolas e que, como denunciado, muitas vezes não atingiam os padrões estruturais mínimos exigidos para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem¹²¹:

¹¹⁸ Tomando como base o projeto escolar executado no Município com apoio do convênio FUNDESCOLA/MEC.

¹¹⁹ Fonte: MEC/INEP. Censo Escolar. A explicação para o Rio de Janeiro ultrapassar São Paulo e Fortaleza ultrapassar Belo Horizonte e Salvador, apesar da menor população em idade escolar, é justamente a maior municipalização do atendimento no ensino fundamental.

¹²⁰ CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ. *Relatório das escolas anexas dos bairros Parque Genibaú e Serviluz*, 1999. Ibid. *Anexos: a dura realidade do ensino fundamental em Fortaleza*, 1999. COMISSÃO INTERINSTITUCIONAL EM DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE SOCIAL. *Relatório preliminar das visitas às escolas anexas da rede pública municipal de Fortaleza*, 2001. Este último deu origem ao Parecer n.º 046/2002, da Câmara de Educação Básica do Conselho de Educação do Ceará (CEC/CEB): “EMENTA: Propõe parâmetros e medidas para a transformação da improvisada figura dos ‘anexos’ da Rede Municipal de Educação de Fortaleza em ‘escolas dignas’ pelas vias da ‘colaboração entre os sistemas’ e da ‘negociação social’”. COMISSÃO DE DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Relatório de visitas às escolas públicas de Fortaleza*, 2002. Ibid. *Relatório 2003 – Aprender direito é um direito: definindo insumos, construindo indicadores e aferindo a qualidade de escolas públicas na cidade de Fortaleza*, 2004. Ibid. *Relatório de acompanhamento da matrícula em Fortaleza – 2005*, 2005.

¹²¹ Um fator a ser considerado, apesar de fugir ao enfoque específico deste estudo, diz respeito à tradição clientelista da máquina administrativa de Fortaleza no período estudado, pois levantamos a hipótese que esse elemento constitui uma especificidade local relevante na opção estatal pelos Anexos, uma vez que com estes se estatizou o atendimento educacional com a manutenção do

O primeiro fato a se registrar é que, ao contrário do que fora prometido ao final do ano de 2001, o número de “anexos” às escolas patrimoniais crescera no início deste ano, saltando para mais de 270.

Quanto às condições encontradas, resumidamente podemos destacar:

1. 85% dos prédios visitados são alugados;
2. em 74% dos estabelecimentos há demanda por novas vagas;
3. em 75% das escolas não há espaço suficiente para os alunos nas classes;
4. em 68% delas a iluminação é inadequada;
5. em 69% a aeração é insatisfatória;
6. em 26% das escolas visitadas não há carteiras suficientes para seus alunos;
7. em 43% não havia lousa ou não estavam em condições de uso;
8. 38% das escolas não tinham cozinhas com instalações adequadas;
9. em 79% não havia biblioteca;
10. 52% das escolas não têm locais adequados para o armazenamento da merenda;
11. 80% das escolas visitadas possuem carência de profissionais.

O fato mais importante a ser assinalado, é que, a despeito das inúmeras denúncias feitas há mais de ano, tanto pela **Comissão**, quanto por diversas matérias veiculadas pela mídia, a situação encontrada é substantivamente a mesma.

Na verdade, em termos de números, a situação piorou, pelo menos na rede municipal de ensino, uma vez que tínhamos, ao final do ano de 2001, 256 escolas “anexas” às patrimoniais e saltamos para 274 no começo do primeiro semestre de 2002. (COMISSÃO DE DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2002, pp. 12-13)

E comentando a inércia das autoridades estatais diante desse quadro, principalmente o fato de haver caído no esquecimento o Parecer nº 46/2002, aprovado pela Câmara de Educação Básica do Conselho de Educação

caráter privado da gestão escolar, fato que ainda em 2005 persistia nas creches municipais mantidas em convênio com associações comunitárias. Sobre esta questão ver: DA SILVA, Maria de Fátima Mesquita, Op. Cit.

do Ceará (CEB/CEC), o qual propunha “parâmetros e medidas para a transformação da improvisada figura dos ‘anexos’ da Rede Municipal de Educação de Fortaleza em ‘escolas dignas’ pelas vias da ‘colaboração entre os sistemas’ e da ‘negociação social’:

Cabe frisar, também, que em sessão solene do CEC, realizada em 06 de fevereiro de 2002 (sob a presença testemunhal de vários convidados, incluindo os órgãos de imprensa), o senhor Jaime Cavalcante, então Sub-secretário de Educação Básica do Ceará, representando o governo estadual, e a professora Isabel Lopes, Secretária de Educação e Assistência Social de Fortaleza, representando o governo municipal, estabeleceram um **pacto social**, embasado pela negociação governamental e social, tendo em vista, inicialmente, a rápida superação da situação de precariedade dos “anexos” às escolas patrimoniais.¹²²

O que se quer assinalar, neste instante, é que os gestores municipais têm se mostrado disponível em assinar documentos e pactuar compromissos, porém, no cotidiano da administração negligenciam, de maneira recorrente, os compromissos assumidos.

Por outro lado, constrange-nos conviver com frases como aquela que fora proferida pelo professor Marcondes Rosa de Sousa, presidente do Conselho de Educação do Ceará, em matéria publicada à página 5 da edição de “O Povo” de 12 de julho próximo passado: “a maioria fecharia se a gente fiscalizasse rigorosamente.” O mais surpreendente da afirmação é que ela foi feita pelo presidente do órgão ao qual, em princípio, cabe o dever de credenciar, autorizar e fiscalizar o funcionamento de tais estabelecimentos.

Ainda que possa ter havido boas intenções no encaminhamento generoso e complacente dessa questão por parte do CEC, na realidade ele pouco tem ajudado na superação real dos problemas denunciados, servindo, muito mais, como proteção aos gestores que fazem do descaso com os serviços públicos essenciais, como a educação, a marca de suas administrações. (Ibid, p.13)

De solução temporária, os referidos anexos passaram a compor permanentemente o cenário educacional de Fortaleza. Em 1998, primeiro ano em que foram implantados oficialmente, funcionaram 167 (cento e sessenta e sete) anexos, chegando-se a 274 (duzentos e setenta e quatro) em 2002. No mesmo período, o número de escolas municipais patrimoniais passou de 125 (cento e

¹²² Grifos do original.

vinte e cinco) para 151 (cento e cinquenta e um). Daí em diante, a administração municipal passa a dar autonomia a esses anexos, desvinculando-os de suas “escolas mães”, como forma de incluí-los diretamente em programas suplementares federais e locais. Não se tratava de superá-los e sim de oficializá-los como alternativa de atendimento. Em função disso, em 2003 foram registradas oficialmente 377 (trezentas e setenta e sete) “escolas patrimoniais” e somente 73 (setenta e três) anexos¹²³. Em 2005 são declaradas 222 (duzentas e vinte e duas) escolas e 114 (cento e quatorze) anexos, sendo que se está considerando escola tanto as organizadas em prédios patrimoniais como em prédios não patrimoniais que, em geral, eram anteriormente tratados como anexos¹²⁴.

O melhor e mais recente estudo sobre as condições de atendimento na rede pública de Fortaleza nasceu de uma articulação da Comissão de Defesa do Direito à Educação com a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (FACED/UFC) , contando ainda com a participação do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará (CE/UECE), tendo sido realizado sob a coordenação do Prof. Idevaldo Bodião – representante da FACED na Comissão. Foram visitadas 45 escolas de diversos tamanhos em Fortaleza, sendo 18 (dezoito) estaduais e 27 (vinte e sete) municipais. Tal pesquisa se desenvolveu em 2003, portanto, já passados 5 (cinco) anos do “choque inicial” das reformas educativas em Fortaleza, com a publicização em massa do atendimento. Apesar disso, suas conclusões foram mais uma vez alarmantes:

4.1 - A PRECARIIDADE GRASSA

Uma olhada sobre os dados apresentados neste relatório permite entrever-se que a precariedade parece ser o traço mais comum no conjunto de escolas visitadas, sejam elas municipais ou estaduais. Tudo se mostrara mal instalado, mal equipado e mal cuidado em muitas escolas. As relações profissionais se esgarçavam tanto quanto as perspectivas de práticas realmente democráticas. Do muro para dentro, e às vezes no entorno, a precariedade dava o tom.

¹²³ Todos os dados: FORTALEZA. COORDENADORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS. *Mapa do sistema municipal educacional de Fortaleza*. Apresentado em junho de 2004 em reunião no Conselho de Educação do Ceará.

¹²⁴ FORTALEZA. *Matrícula 2006*. Página eletrônica: <http://www.sedas.fortaleza.ce.gov.br/matrícula.php>. Acessada em 23 de janeiro de 2006.

Embora a amostra estudada não pretenda representar o universo das escolas públicas de Fortaleza, há fortes indícios de que, infelizmente, as características aqui apontadas eram, e ainda são, mais comuns do que se deseja que fossem.

Havia traços de violência semelhantes àqueles denunciados em matérias jornalísticas, e os gestores não pareciam efetivamente sensibilizados para o fato; havia muros danificados, além de faltarem porteiros e vigias. Por sua vez, no âmbito das administrações centrais, não parecia haver sintonia entre as ações das secretarias que poderiam intervir no tema, como a Secretaria de Segurança Pública, por exemplo.

Buracos nos pisos dos pátios, nas paredes dos prédios e nos muros das escolas, portões e corredores estreitos eram comuns, no período da investigação. Havia poucas escolas com jardins ou quaisquer outros ambientes acolhedores. Praticamente, nenhuma escola mostrou estar preocupada com a viabilização dos acessos aos portadores de necessidades especiais.

A água disponível, em muitos casos, tinha qualidade duvidosa e, por vezes, a quantidade dos bebedouros se mostrou insuficiente.

Não havia quadras esportivas em muitas escolas e, quando havia, faltavam equipamentos básicos; os parques infantis eram raros e mal providos, mesmo nas escolas com classes de Educação Infantil ou das séries iniciais do Ensino Fundamental.

As salas de aula, em muitos casos, eram pequenas, muito mal ventiladas e não havia carteiras adequadas para todos.

Os banheiros eram mal equipados, sujos, mal ventilados e mal cheirosos.

As bibliotecas, poucas, pequenas e sofrível acervo; as salas de leitura eram raríssimas e mais limitadas. As salas de informática eram poucas, com poucos equipamentos, muitos dos quais não funcionavam. A lógica da “junção de tudo num espaço só”, não conseguia apagar as marcas do improvisado das chamadas “salas de multimeios”.

Além de exíguas, as cozinhas apresentavam fortes traços da degradação nos equipamentos e utensílios.

Diretores, coordenadores e funcionários das secretarias tinham, muitas vezes, que dividir o mesmo espaço físico para poderem trabalhar.

Se muitas escolas não tinham, sequer, como reproduzir textos, o que se dirá sobre acessos à rede mundial de computadores, via Internet? As possibilidades de usos combinados de aparelhos de som, televisões e vídeo cassetes não eram constantes nos estabelecimentos visitados; muito ao contrário.

Se a maior parte dos entrevistados disse receber os itens essenciais dos materiais de consumo, por outro lado,

praticamente todos reafirmaram que isso não ocorria com regularidade, nem em quantidade suficiente para seus usos.

Em metade das escolas, nem os livros do Programa Nacional do Livro Didático haviam chegado a tempo, e em quantidade para todos, no ano letivo de 2003.

Orientação nutricional, para a composição do cardápio da merenda escolar era, quando muito, uma formalidade explicitada nos papéis, uma vez que, no cotidiano das escolas, ele era construído a partir do que havia no estoque, mesclado com o gosto culinário das “merendeiras”, que não tinham formação adequada para tal.

No geral, não faltavam professores, no entanto, muitos dos “professores” não tinham habilitação legal nas disciplinas em que lecionavam e grande parte dos docentes era mantida sob contratos temporários, com todas as suas negativas decorrências para o processo pedagógico. A classificação “professor em readaptação de função”, por sua vez, supria a falta de funcionários, para tarefas que deveriam ser exercidas por profissionais específicos, como é o caso da(o)s bibliotecária(o)s, por exemplo.

Quando havia mecanismos de democratização da gestão escolar, seus funcionamentos continuavam trazendo os antigos vícios da centralização. No caso dos “anexos”, a situação era ainda mais alarmante, já que não tinham qualquer autonomia de funcionamento.

Quase todos os entrevistados reconheceram que os recursos enviados diretamente às escolas eram insuficientes.

Uma das marcas do primeiro relatório da Comissão de Defesa do Direito à Educação (2001) foi a apresentação de denúncias às precariedades dos “anexos” às escolas patrimoniais municipais; o segundo relatório (COMISSÃO, 2002) trouxe, como dado novo o fato de que havia “anexos”, também, na rede pública estadual. Este relatório, por sua vez, pode reiterar dados de uma pesquisa realizada pelo Centro de Defesa da Vida – Herbert de Sousa (CESALTINA, 2002), ao assinalar que a precariedade estava presente de forma mais generalizada do que costumam os gestores admitir, inclusive em escolas patrimoniais, já que, das escolas visitadas, 18 eram dessa categoria. Por esse motivo, vê-se com preocupação as informações segundo as quais todas as escolas da rede municipal estariam sendo consideradas como “unidades escolares”, independentemente da sua condição de “anexo” ou escola patrimonial.

Parece que a superação das difíceis condições descritas ao longo deste texto não será alcançada apenas com gestos administrativos de reclassificação dos estabelecimentos escolares, o que significa dizer que não basta, simbolicamente, que se altere o *status* das escolas, nas placas instaladas ao lado dos portões de entrada, pois é preciso que se constitua e

consolide todo o aparato físico e organizacional que caracteriza um estabelecimento escolar.

Se não havia único item cujo funcionamento pudesse ser considerado satisfatório para a maioria dos estabelecimentos, como esperar que os alunos pudessem se sentir estimulados a irem para a escola, quase sempre um espaço físico árido, sem quaisquer nichos lúdicos atrativos? Como seria possível esperar que professores, boa parte das vezes com formações precárias, pudessem desenvolver práticas pedagogicamente diversificadas, criativas e envolventes, se as condições gerais dos prédios eram deprimentes e os espaços pedagógicos, quando existiam, eram muito mal providos de equipamentos?

Se a descrição feita parece desoladora, ao leitor, lamentavelmente é preciso dizer, parafraseando o poeta cearense, que *“ao vivo é muito pior”* (BELCHIOR, 1976). (Ibid, 2004, pp. 40-42)

Alarmante também, segundo o documento, é a permanente inércia dos administradores públicos, que em nenhum momento acolheram “a solução das precariedades das suas escolas como ‘a’ prioridade das suas gestões. (Ibid, Op.Cit., p.43). E alerta para a forma desastrosa e desordenada como a municipalização foi implantada no Ceará, onde expressou a antítese perfeita do “regime de colaboração” preceituado no art.211 da CF/88:

Sem se afastarem, os autores deste relatório, das responsabilidades dos executivos locais, julga-se necessário que se lancem novas luzes sobre a forma como a política de municipalização da educação vem sendo praticada, uma vez que as “leituras” que os governos vêm fazendo do regime de colaboração proposto pela legislação (CF/88 e LDBEN/96), mostra uma faceta bastante perversa, no que diz respeito à elevação do padrão de qualidade da escola pública de Fortaleza: enquanto as escolas estaduais fecham suas salas, as municipais não conseguem absorver as novas matrículas.

Ameaçada pela perspectiva da expansão de matrículas no ensino médio, a rede estadual tem promovido uma transferência aligeirada de matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, em ordens de grandeza que a municipalidade não tem absorvido, em condições aceitáveis. Em 1996 e 1997, por exemplo, às vésperas da implantação do FUNDEF, a Secretaria de Educação Básica do Ceará fechou suas classes de Pré-Escola, desobrigando-se de cerca de 20 mil matrículas, somente na cidade de Fortaleza. Com relação ao Ensino Fundamental, os dados do Censo Escolar do MEC permitem afirmar que, entre 1999 e 2001, as escolas municipais de Fortaleza haviam

computado um aumento de 43 mil novas matrículas, enquanto a rede estadual, no mesmo período, apresentava, somente na Capital, uma diminuição da ordem de 20 mil matrículas, para a mesma etapa da educação básica (MADEIRA, 2001b).

Além dos dados apresentados no parágrafo anterior, é bom ter em mente mais duas informações que podem ajudar na definição de parâmetros para a construção de um adequado compromisso de colaboração: mantinham-se por volta de 50 mil as matrículas da rede municipal de ensino nos “anexos” até 2003, período em que o Governo estadual registrava número semelhante de “vagas ociosas”. As vagas que faltam em uma das redes de ensino parecem sobrar na outra. Não se desconhece, desses dados, que as vagas ociosas não estão, exatamente, onde estão os alunos que delas necessitam; no entanto, tenciona-se ressaltar é que há um espectro de negociações que precisa estar presente em rodadas conjuntas de encaminhamentos. (Ibid, p.44)

O documento critica mais uma vez a letargia do Conselho de Educação do Ceará, que nada fez para exigir o cumprimento de seu Parecer nº46/2002, o que culminou, segundo os autores, “por naturalizar a precariedade nas escolas públicas de Fortaleza” (Ibid, p.46).

Uma novidade neste relatório é a chamada à responsabilidade também do “Poder Executivo Federal”, que havia sido esquecido nos documentos anteriores. Nesse trabalho coordenado pelo Prof. Bodião já haviam sido antecipados, de forma pontual, as principais questões aprofundadas no capítulo anterior desta pesquisa:

Nesse sentido, rejeita-se a tônica monocórdica, herdada de documentos dos organismos financeiros internacionais, e repetidas pelos técnicos, principalmente a partir da gestão do ex-ministro Paulo Renato de Souza, de que os recursos são suficientes, apenas são mal administrados.

Fiéis a esse raciocínio, o Poder Executivo Federal aumenta sucessivamente os percentuais de arrecadação, sem que isso signifique aumentos proporcionais nos recursos destinados à educação, através de mecanismos como, por exemplo, a criação de “contribuições”, no lugar de impostos e a Desvinculação de Receitas da União – DRU.

Como a vinculação dos recursos para a educação exige a aplicação de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos (Art. 212, §1º), pela natureza jurídica diferenciada, estão isentos dessa vinculação arrecadações como a CPMF e o CIDE, por exemplo. Os executivos municipais, amparados pelo mesmo

lineamento equivocado, trataram de cuidar suas “taxas” em substituição a iguais impostos.

Como o próprio nome sugere, a DRU desvincula 20% da massa dos impostos arrecadados, o que diminui, em igual quantidade, os recursos para a educação e para a saúde.

Outro aspecto em que o MEC se exime de exercer o papel equalizador e supletivo é na correção dos valores dos mínimos anuais a serem pagos por matrícula do Ensino Fundamental associada ao FUNDEF (Lei 9424, Art.6º, §1º). Entidades da sociedade civil, organizadas na Campanha Nacional pelo Direito à Educação, estimam que essa desobrigação, desde 1998, início de vigência da lei, tenha acumulado uma dívida de mais de 12 bilhões de reais. (Ibid, pp. 46-47)

Dentre as instituições públicas citadas no documento a única que respondeu de forma consistente foi, finalmente, o Conselho de Educação do Ceará. Este decidiu instituir um grupo de trabalho, com a participação da administração municipal, encarregado de construir um parecer sobre as condições de funcionamento atuais dos anexos. O Relatório Conclusivo, aprovado pelo colegiado do Órgão, confirmou o que há muito era denunciado pela sociedade civil organizada: dos 157 (cento e cinquenta e sete) anexos visitados, somente 10 (dez), ou 6,37%, apresentavam as condições mínimas de funcionamento estabelecidas pelo Conselho. Enquanto isso, 69 (sessenta e nove) anexos, ou 43,95% do total, não apresentavam “nenhuma possibilidade de funcionamento” de acordo com as normas do sistema, devendo ser fechados e substituídos por escolas adequadas. Os demais 78 (setenta e oito) anexos, ou 49,68%, também não apresentavam, na ocasião, condições de serem reconhecidos como instituições de ensino, devendo adotar uma série de medidas de adequação indicadas no documento¹²⁵.

Outra questão constantemente presente nos documentos da Comissão de Defesa do Direito à Educação é a grande quantidade de crianças e adolescentes que são obrigadas a estudar longe de suas casas, não lhes sendo

¹²⁵ CEARÀ. Conselho de Educação do Ceará. *Relatório de visita aos anexos da prefeitura municipal de Fortaleza*, 2004.

garantido o transporte escolar gratuito na forma da Constituição¹²⁶, o que se reflete nos índices de rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono).

A municipalização e a ampliação do ensino fundamental também foi acompanhada de um grande crescimento nas matrículas do ensino médio na rede estadual de ensino. De 57.431 jovens atendidos em 1998 na rede da Capital, chegou-se a 115.714 em 2005¹²⁷. No entanto, diferentemente da administração municipal, o estado do Ceará já contava com um parque escolar razoável na Capital, uma vez que até 2000 atendia a maior parte dos estudantes do ensino fundamental. Portanto, a ampliação das matrículas no ensino médio se deu muito mais com a transformação de escolas e salas de aula que antes atendiam ao ensino fundamental do que com a construção de novos prédios.

É preciso ressaltar que no período compreendido entre 1998 e 2002 (Tabela 16) as matrículas de crianças com idade entre zero e 6 (seis) anos tiveram um crescimento na rede municipal, à qual passou a competir explicitamente esse atendimento a partir da Emenda Constitucional nº14/1996. Contudo, a partir de 2003 há uma tendência de queda nesse quantitativo de atendimentos, o que pode ser atribuído à inclusão das crianças de 6 (seis) anos no ensino fundamental, autorizada pela legislação, mas que ocorreu sem que na prática se ofertassem novas vagas. Este é mais um reflexo da implantação do FUNDEF em Fortaleza: as questionáveis salas de alfabetização na educação infantil foram simplesmente rebatizadas, passando a compor o primeiro ano de um ensino fundamental com, agora, nove anos.

¹²⁶ COMISSÃO DE DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Diretrizes para o processo de matrícula 2005*, 2005. Cumpre ressaltar que neste citado exercício a nova administração municipal de Fortaleza passou a oferecer transporte escolar na rede, mesmo que em quantidade bem inferior à demanda reconhecida.

¹²⁷ Fonte: MEC/INEP. Censo Escolar.

Tabela 16 - Evolução de Matrículas – Educação Infantil – Município de Fortaleza – 1998 a 2005

Rede / Ano	1998	2000	2002	2004	2005
Estadual	1.121	657	687	608	618
Municipal	22.455	33.428	44.041	35.148	34.625
Privada	67.724	66.550	68.050	62.459	64.060
Total*	91.300	100.635	112.778	98.215	99.303

Fonte: Censo Escolar – MEC / INEP

* Não estão incluídos os atendimentos federais, que em 2005 foram 62.

Outro dado relevante na análise desse nível de ensino é o processo de transferência das creches do atendimento assistencial para o educacional, conforme determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Assim, parte significativa da variação das matrículas não consiste em novos atendimentos, mas tão somente em novos registros censitários educacionais. Ainda como conseqüência do processo de reforma educacional, houve uma grande redução no número de creches comunitárias (não contabilizadas nos censos educacionais) vinculadas à Secretaria de Assistência Social do Estado em Fortaleza, restando somente 99 (noventa e nove) no ano de 2005. A intenção já declarada do gestor estadual é extinguir esse atendimento em um futuro próximo¹²⁸.

Ademais, a persistente carência de atendimento público educacional às crianças pequenas se reflete na supremacia do atendimento privado neste nível, que ainda hoje corresponde a quase dois terços das crianças matriculadas na educação infantil em Fortaleza. Tal fato demonstra que neste nível poucos têm oportunidade de acesso, concentrando-se tal acesso nas camadas mais ricas da

¹²⁸ Sobre as condições de atendimento educacional infantil em Fortaleza ver: ANDRADE, Rosimeire C. de. *A espera e a ociosidade na rotina da creche comunitária de Fortaleza* (dissertação de mestrado). UFC, 2002; COSTA, Maria Celina B. *“Educação e Cuidado” numa instituição pública municipal de educação infantil de Fortaleza* (dissertação de mestrado). UFC, 2002; CRUZ, Sílvia H. *Um pobre atendimento para as crianças pobres: as creches comunitárias de Fortaleza*, 1999.

população, que, por sua vez, podem “comprar o serviço”, não esperando que lhes seja “assegurado o direito”.

Na educação infantil percebemos fortemente a disputa em torno de seu conteúdo jurídico. Uma boa parte dos gestores educacionais afirmam que esta não pode ser exigida do Estado no mesmo nível do ensino fundamental, que tem sua obrigatoriedade expressamente determinada na Constituição. Por outro lado, movimentos sociais vinculados à temática exigem esse direito também tendo como base uma interpretação constitucional de que “educação é direito de todos e dever do Estado, da família e da sociedade” (CF/88, art.205, *caput*), e que sua não obrigatoriedade não está relacionada à questão da exigibilidade, mas apenas à sua não compulsoriedade. Esse embate discursivo, que tem servido à mitigação do exercício do direito educacional de milhões de crianças, opera-se na linguagem jurídica, mas seu significado vai bem além do Direito positivo. Trata-se, no fundo, de um embate em torno da concepção de Estado (e de Direito) que se pretende implementar – e essa é a temática que permeia este estudo.

5.2 Um estudo sobre o gasto público em educação do município de Fortaleza

Nesta última parte do trabalho procuro jogar luzes sobre o fundo público municipal – arrecadação e, principalmente, dispêndio orçamentário, buscando compreender suas relações com a dinâmica do atendimento educacional em Fortaleza no período que se seguiu à reforma da Constituição e da legislação. Procuro, também, estabelecer as bases empíricas para que sejam estimados os impactos orçamentários locais da “retirada estratégica” da União do financiamento educacional.

O período estudado abrange o último ano do Plano Plurianual (PPA) 1994-1997 e a execução integral dos dois planos seguintes: 1998-2001 e 2002-2005. Nesses nove anos, a receita do município de Fortaleza progrediu de R\$ 1,25 bilhão em 1997 para R\$ 1,63 bilhão em 2001, estabilizando-se próximo a esse patamar nos exercícios seguintes e voltando a crescer no exercício de 2005, quando atingiu R\$ 1,76 bilhão. No último exercício o crescimento da receita esteve fundado no aumento das transferências correntes e da arrecadação de impostos e contribuições¹²⁹.

A exceção foi o exercício de 1998, que, por razões que escapam ao objeto do presente estudo, teve arrecadação recorde – 1,88 milhões, principalmente em receita tributária (impostos e taxas) e operações de crédito. Excetuando-se este exercício “atípico”, percebe-se um padrão de desenvolvimento das receitas municipais:

¹²⁹ Todos os valores atualizados com base no IGP-DI de 1 de abril de 2006.

Tabela 17 - Receita por Categoria Econômica - Município de Fortaleza - 1997- 2005 (em R\$ milhares)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receitas Correntes									
Receita Tributária	340.336	447.474	333.618	342.368	354.176	344.473	253.246	291.070	324.926
<i>Impostos</i>	257.918	346.564	250.370	268.108	283.786	280.507	246.627	283.669	320.672
<i>Taxas</i>	82.418	100.909	83.248	74.260	70.390	63.967	6.619	7.401	4.255
<i>Taxa de Iluminação</i>	56.066	63.178	-	62.882	63.248	58.861	-	-	-
Receita de Contribuição	27.460	29.946	28.331	140.001	164.780	155.558	217.217	198.989	252.666
<i>Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública</i>							65.168	66.815	74.182
Receita Patrimonial	10.169	56.678	21.440	31.602	23.851	25.176	42.716	56.219	47.041
Receita Industrial	1.373	1.680	1.337	265	210	-	-	-	-
Receita de Serviços	28.076	62.404	56.778	139.580	93.613	109.885	125.427	132.243	131.522
Transferências Correntes	755.443	923.108	876.202	875.256	915.266	963.782	911.481	919.181	964.337
Outras Receitas Correntes	73.600	167.573	32.816	43.138	46.965	63.440	50.413	49.394	43.710
Receitas de Capital									
Operações de Crédito	13.411	151.469	61.944	19.165	29.883	15.893	3.471	1.893	1.902
Alienação de Bens Imóveis	196	57	198	2	5.076	71	39	218	1.158
Amortização de Empréstimos	14	3.394	6	11	-	-	-	-	-
Transferências de Capital	-	41.437	-	-	-	-	-	-	635
TOTAL	1.250.078	1.885.220	1.412.671	1.591.386	1.633.821	1.678.278	1.604.011	1.649.208	1.767.899

Fonte: Balanços Gerais do Município de Fortaleza 1997-2005 - PMF

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

A receita tributária neste âmbito federativo é composta pelos **impostos próprios** do município, no caso: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, Imposto de Renda Retido na Fonte (dos funcionários públicos municipais, que por disposição constitucional pertence integralmente ao ente municipal), Imposto sobre Transmissão Intervivos – ITBI e, o mais significativo, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS; e pelas taxas. Sobre estes impostos incide a vinculação de 25% à manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art.212, *caput*) e a subvinculação de 15% à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (CF/88, ADCT, art.60, *caput*), apesar de não comporem a “cesta de impostos” do FUNDEF. Ou seja, sua dinâmica de arrecadação influencia diretamente o quantitativo de recursos disponíveis obrigatoriamente para a

educação, aos quais devem ser somados 25% das transferências correntes de impostos da União e do estado ao município.

Vemos que a receita de impostos municipais apresenta uma tendência descontínua de crescimento no período. A análise geral das receitas tributárias (impostos e taxas) apresenta distorções em função da transformação da Taxa de Iluminação Pública em Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública.

Isso explica parcialmente o crescimento da receita de contribuições a partir de 2003. Seguindo a trilha aberta pela União, o município ampliou sua arrecadação mais fortemente através deste mecanismo.

Em relação às transferências correntes, destacamos as seguintes transferências obrigatórias da União, das quais já vêm descontados os 15% referentes ao FUNDEF. Para que não reste dúvida, não se pode confundir a parcela das transferências obrigatórias que constituem o FUNDEF – constituída por receita pertencente ao município, mas arrecadada pelo Tesouro Nacional, com a complementação da União, que deve ser constituída por receitas próprias federais:

Tabela 18 – Principais Transferências da União e FUNDEF total - Município de Fortaleza - 1997-2005 (R\$ milhares)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FPM	259.670	249.956	250.380	209.065	224.651	240.755	229.892	231.687	280.732
LC 87/96	127	8.564	11.726	10.417	8.704	8.243	5.484	5.127	4.735
FUNDEF**	-	82.785	89.753	81.486	95.950	113.936	106.401	120.954	128.756

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

** A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação, ICMS e LC 87/96 já está descontada a parcela de 15% destinada ao FUNDEF. Ou seja, os valores acima correspondem ao total do FUNDEF do Município de Fortaleza, calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Com exceção do último ano, houve uma tendência de queda no Fundo de Participação do Município (FPM), que reúne os repasses obrigatórios da União a Fortaleza, subtraídos de 15% pertencentes ao FUNDEF. No quadro

acima, tal Fundo reúne também a quota-estadual repassada ao município (na forma calculada pelo Tesouro Nacional) e apresenta um crescimento real no período estudado. Isso se deve ao incremento simultâneo dos dois fatores de cálculo do FUNDEF, ou seja: à crescente municipalização do ensino fundamental em Fortaleza e à diminuição, nos últimos dois exercícios, da defasagem do valor aluno/ano em relação ao que estabelece a Lei nº 9.424/1996 (ver pág.128). Tal fato provocou uma virada na forma como o município participa do fundo, passando de contribuinte a beneficiário. Assim, passam a constar nos Balanços do Município de Fortaleza de 2004 e 2005 receitas oriundas de complementação à conta municipal do Fundo, sendo, respectivamente, R\$ 30,02 milhões e R\$ 38,82 milhões em valores da época¹³⁰. Nos exercícios de 2002 e 2003, apesar de não constarem repasses de Fortaleza ao FUNDEF do Ceará, também não constam discriminadas nos Balanços as complementações à conta municipal oriundas do fundo estadual, o que impossibilita a análise. Enquanto isso, constata-se que entre 1999 e 2001 o município “perdeu” R\$ 29.996,6 milhões em razão do Fundo.

Os quadros acima apresentados convidam a um estudo mais aprofundado da política fiscal e tributária desenvolvida no período, o que poderia ser feito relacionando-a aos impactos provocados no exercício do direito à educação. No entanto, assumo que neste trabalho não teria “fôlego” para tal tarefa, motivo pelo qual não o exploro completamente. O importante é perceber o peso das diversas fontes de receita no orçamento de um município grande como Fortaleza, no qual ainda exerce função determinante o repasse (obrigatório ou voluntário) de receitas arrecadadas em outras esferas, sendo a arrecadação direta de impostos relativamente pequena quando comparada às transferências.

Passemos ao foco da análise que são as despesas orçamentárias. Uma das dificuldades no estudo dos gastos públicos, com maior gravidade em nível municipal, é a mudança indiscriminada na denominação dos dispêndios de um exercício para o outro. Tentando minorar as dificuldades daí advindas, procuro, sempre que possível, tratá-los todos em um mesmo quadro. Na tabela

¹³⁰ R\$ 32,36 milhões e R\$ 39,44 milhões em valores constantes, atualizados com base no IGP-DI de 1 em 1º de abril de 2006.

Tabela 19 - Despesas por Categoria Econômica - Município de Fortaleza - 1997-2005
(em R\$ milhares)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Despesas Correntes									
Pessoal e Encargos Sociais	-	33,7	-	-	-	44,5	42,9	43,4	50,5
Juros e Encargos da Dívida	-	1,5	-	-	-	1,3	1,2	0,9	1,2
Outras Despesas Correntes	-	37,9	-	-	-	42,3	42,8	42,4	41,8
Despesas de Custeio	72,5	-	69,5	68,3	74,5	-	-	-	-
Transferências Correntes	15,1	-	13,8	11,2	12,5	-	-	-	-
Despesas de Capital									
Investimentos	10,2	23,3	15,4	19,2	11,4	10,5	11,8	11,6	3,9
Inversões Financeiras	0,4	1,2	0,2	0,3	0,5	0,4	0,3	0,6	0,8
Transferências de Capital	1,8	-	1,0	1,0	1,1	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	0,4	-	-	-	1,0	1,1	1,0	1,8
Outras Despesas de Capital	-	1,3	-	-	-	-	-	-	-
Reserva de Contingência	-	0,6	-	-	-	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

abaixo, por exemplo, a nomenclatura para as categorias econômicas de despesas difere do modelo adotado pela União nos exercícios de 1997, 1999, 2000 e 2001:

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2005 – PMF
*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

Quando comparado à União, vemos que a participação dos investimentos nas despesas do município é relativamente bem maior. Enquanto no orçamento federal estes variaram entre 2% e 3% no período, segundo os Balanços Gerais do Município, com exceção de 2005, estes dispêndios se mantiveram sempre acima do patamar de 10%, com uma grande variação. Pode-se dizer, contudo, que há uma tendência à diminuição dessa participação,

principalmente quando se verifica o crescimento das despesas de caráter permanente, como as despesas com pessoal e encargos sociais.

O diferencial local que leva a uma participação maior dos investimentos no total das despesas pode ser atribuído à pequena proporção do pagamento e custeio da dívida em âmbito municipal, o que torna possível uma maior flexibilidade do orçamento.

Abrindo-se os dispêndios municipais por função, na próxima tabela vê-se que houve um crescimento nominal da função educação (educação e cultura até 2001)¹³¹ entre 1997 e 2000, caindo e tendendo a estabilizar-se em torno de R\$ 300 milhões nos anos seguintes. Em termos proporcionais, contudo, o crescimento não se deu de forma contínua, havendo queda nos exercícios de 1999 e 2000 em relação ao total do orçamento executado. A partir de 2003, também em termos relativos, percebe-se uma tendência de estabilização em torno de 18%.

Vale ressaltar que, como atestou o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM)¹³², em 1997 a administração municipal não aplicou o percentual mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino, atingindo “(...) apenas **23,11%**, indicando assim um déficit de 1,89%, tendo em vista que o valor definitivo encontrado, relativo à aplicação em manutenção e desenvolvimento de ensino, foi de R\$ 92.187.052,95¹³³”(CEARÁ/TCM, 2001, p.12). Em sua defesa, o então Prefeito Municipal alegou:

Ressalto, todavia que a diferença entre a determinação constitucional e o que efetivamente foi aplicado é de valor irrelevante, se se considera as despesas necessárias à

¹³¹ Devido à pequena participação da função cultura no total das despesas gerais, sua junção à função educação até 2001 não prejudica a descrição aqui realizada.

¹³² As Contas do Governo Municipal de Fortaleza referentes ao exercício de 1997, sob responsabilidade do então Prefeito Juraci Magalhães, receberam Parecer Prévio desfavorável do Tribunal de Contas dos Municípios, em 15 de março de 2001.

¹³³ R\$ 220.068.840,62 em valores constantes, atualizados com base no IGP-DI de 1 em 1º de abril de 2006. Tendo em vista que, segundo o Balanço Geral do Município de 1997, que serviu de base à análise do TCM, os gastos na função educação e cultura foram de R\$ 202.022.900 em valores constantes, presume-se que o Tribunal contabilizou despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino oriundas de outras fontes orçamentárias.

manutenção e desenvolvimento de ensino numa metrópole do porte do município de Fortaleza. (MAGALHÃES apud CEARÁ/TCM, 2001, p.13)

Ora, é justamente pelo motivo alegado pelo ex-prefeito, com os enormes desafios educacionais da administração municipal, que a não aplicação dos recursos mínimos deve ser considerada relevante, afinal R\$ 6.969.341,20 (1,89%) deixaram de ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que corresponderia hoje a R\$ 17.997.841,15.

O Parecer Prévio do Tribunal foi rejeitado pela Câmara Municipal de Fortaleza em 2001, que aprovou as contas do prefeito. Nos exercícios de 1998 a 2001, segundo o TCM, foi cumprido o preceito constitucional¹³⁴. As contas dos exercícios seguintes ainda não tiveram seu parecer divulgado. Este enorme atraso, indubitavelmente, torna ainda mais ineficaz o controle exercido pelo referido órgão. Exemplo disso é justamente o julgamento das contas de 1997, que aconteceu logo após a reeleição de Juraci Magalhães para seu terceiro mandato à frente da Prefeitura de Fortaleza, não podendo, portanto, influenciar o resultado eleitoral.

Retomando a análise da tabela a seguir, no comparativo com outras funções, pode-se afirmar que em educação a variação de gastos foi pequena, o que pode ser atribuído à vinculação constitucional de impostos e transferências, uma vez que (ainda) não há desvinculação em Fortaleza. As funções habitação e

¹³⁴ Cumpre ressaltar que, segundo o quadro “2.2.8. APLICAÇÃO DOS IMPOSTOS ARRECADADOS E DAS TRANSFERÊNCIAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO”, que consta no Balanço Geral do Município de 1999, pág. 21, foram incluídos R\$ 19.224.486,03 gastos em “INATIVOS DA EDUCAÇÃO”. Excluindo-se este montante que não constitui despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo entendimento do próprio Tribunal de Contas dos Municípios (CEARÁ/TCM, Parecer Prévio nº 34/2005, p.16), o gasto no exercício de 1999 foi de somente 21,07%. Da mesma forma, no exercício de 2000, excluindo-se do Demonstrativo constante no Balanço Geral do Município, pág.23, as despesas com “INATIVOS DA EDUCAÇÃO” – R\$ 4.475.851,76 e com “Restos a Pagar de 1999 pago em 2000” – R\$ 6.896.576,86, conclui-se que somente o total de 24,72% da receita de impostos e transferências foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso porque também é entendimento do TCM que os restos a pagar não podem ser incluídos, uma vez que a CF/88 no art.212 fala em dispêndio anual, ou seja, por exercício financeiro. Neste sentido: TCM. Parecer Prévio nº12/2001 – Fortaleza, pp.11-13. Não posso, contudo, concluir que o Tribunal incorreu em erro, uma vez que não tive acesso à defesa apresentada pelo prefeito e à fórmula final de cálculo.

urbanismo, por exemplo, variaram negativamente ao ponto de os gastos no último exercício corresponderem a pouco mais de 1/3 (um terço) dos gastos realizados em 1998.

Por outro lado, percebemos que, diferentemente do que aconteceu com a educação, a municipalização dos serviços públicos de saúde foi acompanhada de um incremento real de sua participação nas despesas municipais, que praticamente dobrou no período.

Outro aspecto positivo que pode ser visualizado no quadro adiante é a redução das despesas com o legislativo municipal, o que pode ser atribuído ao limite legal de pagamento de pessoal estabelecido em 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Contudo, os gastos com este poder seguem demasiadamente elevados quando comparados ao que se gastou no período com saneamento e habitação – reconhecidamente dois dos maiores problemas enfrentados pela população fortalezense.

Tabela 20 - Despesas por Função - Município de Fortaleza - 1997- 2005 (em R\$ milhares e %)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Legislativo	58.374 (5,2%)	78.058 (4,2%)	72.867 (5,6%)	83.037 (5,0%)	48.704 (3,0%)	48.664 (2,9%)	45.074 (2,8%)	47.025 (2,8%)	49.094 (3,1%)
Essencial à Justiça						12.523 (0,7%)	12.138 (0,8%)	11.799 (0,7%)	13.253 (0,8%)
Direitos da Cidadania						0	0	55 (0,003%)	318 (0,02%)
Administração						193.034 (11,5%)	190.658 (11,9%)	193.571 (11,4%)	173.945 (10,8%)
Administração e Planejamento	177.386 (15,7%)	207.363 (11,1%)	180.932 (13,9%)	227.861 (13,7%)	256.150 (16,0%)				
Segurança Pública						29.123 (1,7%)	25.951 (1,6%)	29.626 (1,7%)	21.416 (1,3%)
Agricultura	0	0	2.815 (0,2%)	2.915 (0,2%)	1.816 (0,1%)				
Educação e Cultura	202.024 (17,9%)	362.384 (19,3%)	226.638 (17,5%)	279.611 (16,8%)	311.721 (19,5%)				
Educação						334.358 (19,9%)	288.105 (18,0%)	301.085 (17,7%)	296.067 (18,5%)
Cultura						7.710 (0,5%)	7.582 (0,5%)	6.460 (0,4%)	4.791 (0,3%)
Desporto e Lazer						2.159 (0,1%)	2.043 (0,1%)	3.698 (0,2%)	1.463 (0,1%)
Habitação e Urbanismo	263.757 (23,4%)	557.052 (29,7%)	341.078 (26,3%)	414.547 (25,0%)	301.343 (18,8%)				
Habitação						22.696 (1,3%)	15.537 (1,0%)	18.940 (1,1%)	5.874 (0,4%)
Urbanismo						257.242 (15,3%)	204.877 (12,8%)	238.658 (14,0%)	164.941 (10,3%)
Indústria, Comércio e Serviços	1.432 (0,1%)	5.724 (0,3%)	840 (0,1%)	383 (0,023%)	146 (0,009%)				
Comércio e Serviço						1.405 (0,1%)	278 (0,017%)	318 (0,019%)	48 (0,003%)
Trabalho						5.118 (0,3%)	5.266 (0,3%)	5.998 (0,4%)	4.330 (0,3%)
Saúde e Saneamento	222.635 (19,7%)	421.714 (22,5%)	315.426 (24,3%)	472.011 (28,4%)	481.096 (30,0%)				
Saúde						543.944 (32,3%)	537.911 (33,6%)	543.886 (32,0%)	598.636 (37,3%)
Saneamento						1.035 (0,1%)	1.771 (0,1%)	915 (0,1%)	0
Gestão Ambiental						723 (0,04%)	53.366 (3,3%)	73.212 (4,3%)	38.163 (2,4%)
Assistência e Previdência	155.946 (13,8%)	229.676 (12,3%)	155.315 (12,0%)	166.632 (10,0%)	172.697 (10,8%)				
Assistência Social						37.648 (2,2%)	36.658 (2,3%)	39.247 (2,3%)	32.923 (2,1%)
Previdência Social						112.674 (6,7%)	103.391 (6,5%)	115.935 (6,8%)	122.357 (7,6%)
Transporte	47.937 (4,2%)	11.820 (0,6%)	1.467 (0,1%)	14.388 (0,9%)	28.534 (1,8%)				
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	73.009 (4,3%)	68.806 (4,3%)	68.408 (4,0%)	75.852 (4,7%)
Total (100%)	1.129.491	1.873.791	1.297.379	1.661.385	1.602.207	1.683.067	1.599.415	1.698.838	1.603.471

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2005 – PMF

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

Abrindo-se a função educação e cultura (1997-2001), percebemos que ela concentrou os dispêndios em um único programa: ensino regular, dentro da subfunção ensino de primeiro grau, responsável pelo atendimento do que na ocasião já se denominava ensino fundamental. No entanto, percebe-se que há uma diminuição progressiva da participação desse programa no total da função. Enquanto em 1997 este respondia por 95,12% do total, em 2001 passou a responder por 84,89%. Apesar disso, o crescimento real dos recursos gastos na função permitiu também o aumento real das despesas no “ensino fundamental”. Adiante veremos como ocorreu esse dispêndio a partir das ações orçamentárias executadas.

Vemos que em 1997 era praticamente inexistente dentro da função o atendimento em educação infantil, resumido a R\$ 460 mil no programa educação pré-escolar. Isso não quer dizer que inexistia atendimento em creche, mas sim que este era todo realizado com recursos oriundos da função assistência e previdência, passando a migrar, por força do que dispõe a atual LDB, lentamente para a educação a partir de 1998, em um processo que até 2005 não se havia concluído inteiramente. Principalmente em 2001 é possível perceber um grande crescimento do programa creche dentro da função educação e cultura, acompanhado, por sua vez, pelo programa educação pré-escolar.

É, portanto, a participação crescente do ensino infantil no total das despesas que leva à queda proporcional do “ensino fundamental”. Outro fator responsável por essa queda proporcional é a inserção do ensino de segundo grau, que passa a vir especificado no programa ensino polivalente, no qual passam a ser contabilizados os dispêndios com a única escola municipal que, a despeito do estabelecido na nova redação do art.211 da CF/88, continuaria (exclusivamente) atendendo este nível de ensino – o Colégio Municipal Figueiras Lima. Em 2001 aparece pela primeira vez, como gasto no “ensino médio”, o enigmático programa cursos de suprimento, que neste caso se tratava do que passaria a ser denominado no Plano Plurianual (PPA) seguinte como programa Nossa Vez – cursinho de preparação para os concursos vestibulares, que era realizado em

parceria com o sistema local de comunicações Verdes Mares, afiliada da Rede Globo no estado.

Tabela 21 - Despesas por Subfunção e por Programas - Função Educação e Cultura - Município de Fortaleza: 1997 - 2001 (em R\$ milhares)*

	1997	1998	1999	2000	2001
ADMINISTRAÇÃO	1.710,9	-	-	294,6	409,3
Administração Geral	1.710,9	-	-	294,6	409,3
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	460,0	-	-	-	-
Educação Pré-Escolar	460,0	-	-	-	-
EDUCAÇÃO DE CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS	-	15.695,8	14.475,7	13.824,3	28.263,2
Creche	-	2.169,1	956,1	806,0	5.995,6
Educação Pré-Escolar	-	13.526,7	13.519,5	13.018,2	22.267,6
ENSINO DE PRIMEIRO GRAU	192.162,8	323.445,1	197.297,5	252.133,8	264.966,9
Erradicação do Analfabetismo	-	1.098,5	1.120,2	655,3	333,2
Ensino Regular	192.162,8	322.346,5	196.177,1	251.478,5	264.633,9
ENSINO DE SEGUNDO GRAU	145,1	1.774,8	4.218,5	2.632,5	5.933,1
Formação para o Setor Terciário	145,1	-	-	-	-
Ensino Polivalente	-	1.774,8	4.218,5	2.632,5	1.988,1
Cursos de Suprimento	-	-	-	-	3.945,0
ENSINO SUPLETIVO	-	629,8	178,3	-	-
Cursos de Suprimento	-	629,8	178,3	-	-
ENSINO SUPERIOR	59,9	-	-	201,4	106,5
Treinamento de Recursos Humanos	59,9	-	-	-	-
Cursos de Suprimento	-	-	-	201,4	106,5
EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS	2.388,4	11.973,5	6.828,6	4.893,8	3.796,6
Educação Física	11,0	580,6	5,6	91,6	129,9
Desporto Amador	1.467,2	5.165,8	1.443,4	1.615,1	1.599,0
Parques Recreativos e Desportivos	910,2	6.227,1	5.379,6	3.187,1	2.067,8
ASSISTÊNCIA A EDUCANDOS	104,1	83,9	-	-	-
Bolsas de Estudo	104,1	83,9	-	-	-
CULTURA	4.960,6	7.054,9	3.591,8	5.065,8	7.558,4
Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico	-	653,0	-	26,3	-
Difusão Cultural	4.960,6	6.401,9	3.591,8	5.039,7	7.558,4
EDUCAÇÃO ESPECIAL	0	1.679,2	15,7	511,0	634,5
Educação Compensatória	0	1.679,2	15,7	511,0	634,5
PROG. DE FORMAÇÃO DO PASEP	31,0	-	32,4	53,0	62,3
Previdência Social a Segurados	31,0	-	32,4	53,0	62,3
TOTAL	202.022,9	362.336,9	226.638,4	279.610,2	311.730,8

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2005 - PMF

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

No quadro também podem ser destacadas as subfunções educação especial, com uma execução absolutamente instável e o decrescente gasto em erradicação do analfabetismo. Somente a partir de 2002, com o novo PPA, há o desmembramento das funções educação e cultura, motivo pelo qual opto por dividir os quadros:

Tabela 22 - Despesas por Subfunção e por Programas - Função Educação - Município de Fortaleza - 2002 - 2005 (em R\$ milhares)*

	2002	2003	2004	2005
ADMINISTRAÇÃO GERAL	5.858,3	7.710,2	8.802,1	10.959,6
Apoio Administrativo	1.725,0	7.671,4	7.910,3	10.931,2
Gestão da Política de Comunicação	-	14,0	888,8	20,7
Valorização do Servidor Público	-	24,8	3,1	7,7
Gestão da Política de Educação	4.133,2	-	-	-
ENSINO FUNDAMENTAL	289.267,3	242.368,9	258.422,3	251.744,5
Capacitação de Servidores Públicos	338,4	161,2	70,3	42,6
Gestão da Política de Educação	4.644,9	2.982,8	8.234,5	4.518,6
Escola de Qualidade para Todos	284.283,9	239.225,0	250.117,4	247.183,3
ENSINO MÉDIO	5.160,0	4.325,8	3.392,3	1.767,9
Nossa Vez	3.475,5	2.830,5	2.587,4	0
Desenvolvimento do Ensino Médio	1.684,5	1.495,2	804,9	1.767,9
EDUCAÇÃO INFANTIL	30.797,6	31.413,1	27.964,8	29.805,2
Gestão da Política de Educação	157,3	1.120,4	440,3	734,6
Desenvolvimento do Ensino Infantil	30.640,3	30.292,7	27.524,4	29.070,6
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	2.665,4	1.899,3	1.829,4	1.166,3
Gestão da Política de Educação	2,8	1.899,3	-	-
Ed. de Jovens e Adultos (Manutenção)	2.662,7	0-	1.829,4	1.166,3
EDUCAÇÃO ESPECIAL	610,2	387,7	674,2	623,4
Gestão da Política de Educação	610,2	387,7	674,2	497,7
Desenvolvimento da Ed. Especial	0	-	-	125,7
TOTAL	334.358,7	288.105,1	301.084,9	296.066,9

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2005 - PMF

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

A participação da subfunção ensino fundamental no gasto total da função permaneceu estável em torno de 85%, acompanhando as variações negativas do período. A partir de 2002, o programa que passa a concentrar a maior parte dos dispêndios se denomina Escola de Qualidade para Todos, voltado ao atendimento do ensino fundamental regular. A Educação de Jovens e Adultos, antes denominada erradicação do analfabetismo, passa a constituir uma subfunção própria, apresentando um gasto maior no período, mas mantendo a tendência de queda nos últimos anos do PPA. A educação infantil se estabiliza em torno de 10% do total dos gastos, com uma leve tendência de queda no final do período.

No entanto, quando visualizamos o gasto por aluno ao ano no ensino fundamental, percebemos uma preocupante queda no período (excetuando-se, mais uma vez, o exercício de 1998). Tal fato ocorreu porque a municipalização e publicização do atendimento neste nível não foi acompanhada do incremento de novos dispêndios, o que confirma a contradição da atual política educacional, que universaliza o acesso dos pobres a uma escola cada dia mais pobre, ou seja, cada dia mais distante de um gasto-aluno equivalente ao custo-aluno-qualidade que é direito de todos:

Tabela 23 - Gasto/aluno - Ensino Fundamental - Município de Fortaleza - 1997 - 2005

	1997	1998	2000	2002	2004	2005
Despesa*	192.162.800	322.346.500	251.478.500	289.267.300	258.422.300	251.744.500
Matrículas	115.429	131.889	151.776	182.603	197.073	200.509
Gasto/aluno*	1.665	2.444	1.657	1.584	1.311	1.256

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2005 – PMF. Censo Escolar INEP/MEC.

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

Ressalte-se que isso se deu apesar do ganho real na quota-parte do FUNDEF nos últimos exercícios, o que denota uma menor participação dos impostos próprios do município na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, sem que estes tenham sido redirecionados aos demais níveis e modalidades de ensino, uma vez que não tiveram incremento de gastos.

Outra questão que merece ser ressaltada é a diferença conceitual entre o gasto-aluno acima apresentado do que seria o custo-aluno, que, de acordo com a Constituição deve ser calculado tendo como base o direito à educação de qualidade. Gilda Araújo e Romualdo Portela de Oliveira alertam para essa diferenciação, destacando que enquanto o gasto-aluno é calculado a partir dos recursos “disponíveis” (na forma como é calculado o valor/aluno do FUNDEF) o custo-aluno tem como parâmetro inicial de cálculo o direito (na forma que *deveria ser* calculado o valor/aluno do FUNDEF):

No Brasil, dos vários indicadores de investimento, apenas o gasto-aluno, erroneamente entendido como custo-aluno, foi estabelecido, ainda que não tenhamos chegado a um consenso sobre seu cálculo. Todavia, essa definição não foi antecedida da explicitação de metas a serem atingidas em termos de melhoria de infra-estrutura, equipamentos, instalações, salário, de formação inicial e continuada e dos programas de assistência ao estudante. Sendo assim, a definição do gasto-aluno correspondeu a uma lógica que partiu do rateio do montante dos recursos existentes, e não dos insumos necessários e da definição de padrões de qualidade mínimos para o conjunto da população. (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2005, p.18)

Na forma de cálculo desse custo-aluno-qualidade proposta pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2006b), que estabelece um valor inicial de R\$ 1.726,00 para as séries iniciais e R\$ 1.714 para as séries finais do ensino fundamental, não estão incluídos, por exemplo, os gastos com investimentos, tendo em vista tratar-se de um custo de manutenção.

Abrindo-se o dispêndio do ensino fundamental por ações orçamentárias, vemos que constituíram investimentos iniciais, que enumero abaixo como 5,6,7,9 e 10, somaram somente 1.721,9 milhão em 1997 – ano em que o ex-prefeito Juraci Magalhães afirmou ter sido “irrelevante” a não aplicação de R\$ 17.997.841,15 – tudo em valores corrigidos. Nesse exercício ainda constava a ação conveniamento com escolas, que custeava os chamados contratos de co-gestão com a rede privada.

Nos anos seguintes cresceram os investimentos, tendo sido aplicados, entre 1999 e 2001, R\$ 45.060,5 milhões na ação construção de

escolas, na qual também se contabilizavam as reformas, ampliações, equipamentos e aquisições. As demais ações (9 e 10) que constituem investimentos, somadas, representaram R\$ 7.023,2 milhões no período. Considerando-se que o Demonstrativo da Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 1998 (p.42) apresenta um investimento total de R\$ 28.781,6 milhões em valores constantes, podemos concluir que o investimento total na rede entre 1998 e 2001 ficou ao redor de R\$ 80.865,3 milhões.

**Tabela 24 - Despesas por Programas e Ações - Subfunção Ensino de Primeiro Grau
- Município de Fortaleza: 1997 - 2001 (em R\$ milhares)**

		1997	1999	2000	2001
ENSINO DE PRIMEIRO GRAU		192.162,8	197.297,5	252.133,8	264.966,9
Erradicação do Analfabetismo		-	1.120,2	655,3	333,2
1	<i>Alfabetização de Jovens e Adultos</i>	-	15,3	148,9	331,3
2	<i>Coordenação da Educação de Jovens e Adultos</i>	-	1.104,9	506,3	1,8
Ensino Regular		192.162,8	196.177,1	251.478,5	264.633,9
3	<i>Determinação do Custo Aluno</i>	2,9	-	-	-
4	<i>Avaliação da Qualidade das Escolas Municipais</i>	-	367,1	1.437,3	1.433,5
5	<i>Construção de Escolas</i>	101,9	13.338,5	12.892,7	18.829,3
6	<i>Melhoria da Rede Física do Ensino</i>	1.524,9	-	-	-
7	<i>Implantação e Dinamização de Bibliotecas nas Escolas</i>	95,0	-	-	-
8	<i>Implantação e Implementação de Conselhos Escolares</i>	15,5	-	-	-
9	<i>Implantação do Centro de Referência do Professor</i>	-	3.874,3	1.962,9	-
10	<i>Implantação do Centro de Tecnologia de Messejana</i>	-	-	1.083,4	102,6
11	<i>Coordenação de Atividades Pedagógicas</i>	21,0	-	-	-
12	<i>Coordenação do Ensino Fundamental</i>	2.123,7	-	-	-
13	<i>Ações Descentralizadas de Educação</i>	42.439,9	-	-	-
14	<i>Coordenação do Ensino do Município</i>	8.974,2	12.692,1	7.260,7	8.775,5
15	<i>Manutenção do Ensino Fundamental</i>	102.542,1	146.786,2	196.151,5	225.709,7
16	<i>Conveniamiento com Escolas</i>	28.893,2	-	-	-
17	<i>Iniciação Esportiva e Recreativa do Educando</i>	-	215,3	429,0	-
18	<i>Programa de Saúde Escolar</i>	129,1	-	262,5	698,9
19	<i>Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE)</i>	-	-	0,0	14,1
20	<i>Distribuição da Merenda Escolar</i>	5.299,8	6.979,2	10.993,5	5.407,8
21	<i>Programa Escola Viva</i>	-	1.263,0	490,5	274,3
22	<i>Manutenção do Centro de Referência do Professor</i>	-	-	-	626,4
23	<i>Contribuição ao FUNDEF</i>	-	10.661,0	17.990,1	1.345,6
24	<i>Fornecimento de Carteira de Estudante</i>	-	-	524,6	418,5
25	<i>Programa de Formação Docente em Nível Superior</i>	-	-	-	997,8

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2001 – PMF.

OBS: Não foi possível incluir o exercício de 1998, pois não dispunha do detalhamento consolidado por ações.

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

No mesmo período, o efeito do descumprimento da Lei do FUNDEF fez com que o município “perdesse” R\$ 29.996,6 milhões. No período de 2002 a 2005, segundo os Balanços Oficiais do Município, cessa esta contribuição:

**Tabela 25 - Despesas por Programas e Ações - Subfunção Ensino Fundamental -
Município de Fortaleza: 2002 -2005 (em R\$ milhares)***

	2002	2003	2004	2005
ENSINO FUNDAMENTAL	289.267,3	242.368,9	258.422,3	251.744,5
Capacitação de Servidores Públicos	338,4	161,2	70,3	42,6
<i>Capacitação de Recursos Humanos da Educação</i>	338,4	161,2	70,3	42,7
Gestão da Política de Educação	4.644,9	2.982,8	8.234,5	4.518,6
<i>Desenvolvimento de Tecnologias Educacionais</i>	646,9	328,8	5.059,9	152,8
<i>Desenvolvimento do Ensino Fundamental</i>	549,0	300,2	874,6	2.794,0
<i>Desenvolvimento da Gestão Escolar</i>	8,4	0	5,4	37,0
<i>Programa de Adequação de Prédios Escolares</i>	-	-	0	15,0
<i>Manutenção do Conselho de Educação de Fortaleza</i>	-	-	-	0
<i>Gerenciamento das Políticas do Ens. Fundamental</i>	1.645,1	2.257,7	1.291,7	1.183,0
<i>Gerenciamento das Políticas de Esporte e Arte</i>	24,5	42,3	531,3	332,6
<i>Gerenciamento das Políticas de RH da Educação</i>	1.771,1	53,8	77,1	4,2
<i>Contribuição ao FUNDEF</i>	0	0	0	0
<i>Conferência Municipal de Educação</i>	-	-	0	0
<i>Formação Docente em Nível Superior, Especialização</i>	-	-	394,6	0
Escola de Qualidade para Todos	284.283,9	239.225,0	250.117,4	247.183,3
<i>Construção e Equipamento do CIES</i>	3.861,7	4.479,6	2.877,2	-
<i>Construção de Escolas</i>	13.167,2	11.384,9	5.644,9	63,6
<i>Reforma e Ampliação de Escola</i>	8.871,5	7.460,7	6.175,2	2.136,4
<i>Equipamento de Escola</i>	1.591,1	1.824,8	1.146,4	2.322,6
<i>Implantação de Infra-estrutura Esportiva nas Escolas</i>	3.280,9	-	3.713,0	33,9
<i>Aquisição de Imóvel para Implantação de Escola</i>	4.337,1	212,3	0	6.195,9
<i>Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos</i>	188.278,5	159.491,1	169.129,7	173.162,4
<i>Manutenção do Ensino Fundamental</i>	31.831,3	32.274,7	36.424,3	40.180,2
<i>Manutenção das Escolas pelo PMDE</i>	13.029,5	11.133,2	10.065,1	7.621,0
<i>Alimentação Escolar</i>	10.457,5	9.987,0	7.754,0	8.096,9
<i>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)</i>	0	0	0	0
<i>Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)</i>	519,6	0,5	365,0	483,5
<i>Carteira de Estudante para Alunos da Rede</i>	1.535,0	0	1.746,5	781,3
<i>Fardamento Escolar</i>	3.336,8	271,0	3.905,3	3.792,8
<i>Informática na Educação - CRP</i>	186,2	358,2	195,3	248,9
<i>Educação Tempo Integral</i>	-	347,1	975,3	2.063,8

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 1997-2005 - PMF

*Valor atualizado com base no IGP-DI de 1 em abril de 2006.

Neste último período (2002-2005), os investimentos passam a vir desmembrados em seis ações: construção e equipamento de CIES (Centro Integrado de Educação e Saúde) – com R\$ 9.133,7 milhões; construção de escolas – com R\$ 24.044,5 milhões; reforma e ampliação de escolas – com R\$

20.282,9 milhões; equipamento de escolas, com R\$ 5.995,4 milhões; implantação de infra-estrutura esportiva nas escolas – com R\$ 5.743,1 milhões; e aquisição de imóvel para implantação de escola – com R\$ 9.273,5 milhões; considerando-se os quatro anos. Somados, essas ações representaram no último PPA um investimento total de R\$ 74.473,1 milhões, o que significa uma queda em comparação com o quantitativo executado no PPA 1998-2001.

Também é importante perceber que, excetuando 2002, os investimentos em ensino fundamental, quando comparados com o total gasto na subfunção, ficaram abaixo da média total dos investimentos municipais (tratados no início deste tópico), o que denota que havia espaço no orçamento de Fortaleza para um maior esforço de superação das precaríssimas estruturas dos anexos. Isso sem levarmos em conta o descumprimento, também em nível municipal, da garantia constitucional do art.212, *caput*, que somente em 1997 representou um “prejuízo” de R\$ 17.997,8 milhões – justamente quando o município deveria estar se preparando para atender a nova demanda que passaria a procurar a rede pública.

Conclusão

Retomando a “conclusão provisória”, lembremos que 20,214 bilhões deixaram de ser aplicados pela União no ensino fundamental, entre 1997 e 2005, em função das desvinculações (na forma como vêm sendo calculadas) e do reiterado descumprimento da subvinculação do art.60, §6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – CF/88. Retomando o dado que a rede municipal de Fortaleza respondeu, no período, por 0,34% a 0,60% do total nacional de matrículas no ensino fundamental, pode-se concluir que em função da reorientação do fundo público federal, tendo como base o critério de repasse por aluno registrado no censo e sem levar em conta critérios de equalização, algo entre R\$ 68.727,6 milhões e R\$ 121.284 milhões deixou de ser alocados pela União na rede escolar local, o que seria suficiente para mais do que dobrar os investimentos educacionais realizados em cada um dos dois últimos Planos Plurianuais do Município de Fortaleza (PPA 1998-2001 e PPA 2002-2005).

Enfim, na comparação entre as execuções orçamentárias da União e do município de Fortaleza, percebemos dinâmicas diversas, porém articuladas. Ao passo que na esfera federal as reformas provocaram um claro redirecionamento do fundo público, provocando o “enxugamento” da faceta redistributiva estatal e “maximizando” sua intervenção na esfera econômica, através da remuneração direta do capital, de outra parte, na esfera municipal este processo não esteve presente.

No âmbito da União, o resultado perceptível ao final da última década foi a diminuição permanente dos recursos destinados à educação pública. Pode-se notar que foram removidos os “obstáculos” à discricionariedade do gestor, que o obrigavam a aplicar parte significativa da receita tributária em manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa “remoção” de obstáculos foi fundamentada na restrição do conteúdo material do direito à educação, fruto da nova redação incorporada ao texto constitucional através da Emenda nº14/1996 e, principalmente, na demolição de sua garantia de financiamento.

A adoção de uma série de medidas sobrepostas, como a Desvinculação de Receitas da União; a redução da subvinculação ao ensino fundamental; os reiterados descumprimentos das vinculações constitucionais; a política fiscal e tributária que privilegia a arrecadação não vinculada ao ensino e o FUNDEF, que provocou a municipalização acelerada do atendimento com uma menor participação da União na manutenção do ensino fundamental, resultaram na prática, na distorção do significado das vinculações constitucionais.

No âmbito do município de Fortaleza, as despesas com educação permaneceram praticamente estáveis entre os anos de 1998 a 2005; no entanto, no mesmo período, a rede municipal dobrou o atendimento, agravando as disparidades existentes entre a rede física e o direito a um padrão mínimo de qualidade do ensino, o que fez perdurar no cenário local a figura do anexo – prédio alugado para funcionar como extensão de uma escola. Assim, na esfera municipal, o resultado prático das últimas reformas foi a progressiva diminuição do gasto-aluno no ensino fundamental. Contrariando o discurso do “Estado-mínimo”, houve, no plano local, uma ampliação da ação estatal, através da “publicização” de grande parte do atendimento educacional.

Entretanto, longe de significar ampliação efetiva de direitos, esse processo de “universalização com pauperização” da educação pública aponta para a sedimentação das desigualdades em matéria educativa, colocando de um lado, a grande massa de “sem-direitos” excluída pelo processo “anti-hegemônico” e, do outro lado, uma elite que não precisa de direitos pois obtém no mercado seus sistemas próprios de segurança, saúde, cultura, previdência e educação. Essa dicotomia de mundos dificulta o diálogo, esvazia a esfera pública e, no limite, permite que a política democrática ceda lugar à violência institucional.

Neste ínterim, é importante salientar que já se discute a necessidade de prorrogar a DRU, que tem vigência somente até o final de 2007 (quando completa 14 anos de “transitoriedade”). Ademais, a nova proposta de reforma da Constituição, que pretende criar o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, coloca

em “terceiro plano” a necessidade de adoção do custo-aluno-qualidade como referencial para o financiamento da educação.

Afinal, se a Constituição é descumprida, mudemos a Constituição!

Referências Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA. *Boletim Obstáculos e Possibilidades de Acesso*, 28ª e 29ª ed. São Paulo: Ação Educativa. Disponível em: "www.acaoeducativa.org/acaonajustica". Acesso em 6 set. 2006.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Rosimeire C. de. *A espera e a ociosidade na rotina da creche comunitária de Fortaleza* (dissertação de mestrado). UFC, Fortaleza, 2002.

ARENDT, Hannah., *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. *As origens do totalitarismo*. 5 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; FÓRUM DCA. *Relatório alternativo da sociedade civil sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil*. 2004. São Paulo: Anced. Disponível em: http://www.anced.org.br/biblioteca/biblioteca_cdc.htm. Acesso em 15 de junho de 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENSAID, Daniel; LOWY, Michael. *Marxismo, modernidade e utopia*. São Paulo: Xamã, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Brasília: Palácio do Planalto, 2006.

_____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2000: Educação*. Brasília: IBGE, 2004.

_____. Ministério da Educação/INEP. *Geografia da Educação Brasileira*, 2002. Brasília: MEC/Inep, 2002.

_____. Ministério da Educação/INEP. *Censo Escolar: sinopses estatísticas*. Brasília: MEC/Inep, 2006.

_____. Ministério da Educação. *Relatório Final do Grupo de Trabalho (instituído pelas Portarias n° 71, de 27.01.2003 e n° 212, de 14.02.2003) sobre Definição do Valor Mínimo Nacional por Aluno/Ano do Fundef – 2003*. Brasília: MEC, 2003.

_____. Ministério da Educação. *Balanço do Fundef 1998-2000*. Brasília: MEC/INEP, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação de recursos do governo federal*, Vol.1. n.1. Brasília: SOF, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Fundef – Estimativa de Receitas e Complementação da União para 2005*. Brasília, 2005.

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Base da legislação federal do Brasil*. Brasília: Palácio do Planalto, 2006. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/legislacao/base_legislacao/.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Despesas da União por Grupo: série histórica 1980-2005*. Brasília: Siafi, 2005. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa Grupo.xls Acesso em 1 jul. 2006.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional: *Despesas da União por Função: série histórica 1980-2005*. Brasília: Siafi, 2006. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa Funcao.xls. Acesso em 1 jul. 2006.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal*. Brasília: STN, 2006. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>

- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: série histórica 2000-2005*. Brasília: Siafi/STN, 2006. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/MDE.xls. Acesso em 10 set. 2006.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Governo Geral 1998 – 2001*. Brasília: Siafi/STN, 2006. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/ResGovGeral.xls. Acesso 3 jul.2006.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço Geral da União – 1999*, volume A. Brasília: Siafi/STN, 2000.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária: manual de elaboração*. 5ª Ed. Brasília: STN, 2005.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço Geral da União 2004*, volume A. Brasília: Siafi/STN, 2005.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do governo da República: exercícios de 1999 a 2005*. Brasília: TCU, 2006. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,442508&_dad=portal&_schema=PORTAL. Acesso em 2 jun 2006.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1998*. Brasília: TCU, 1999.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 1997*. Brasília: TCU, 1998.
- CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA – Comissão de Educação, Cultura e Desporto; CEDECA-CEARÁ – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará. *Relatório sobre a matrícula única 1998*. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 1998, 5p. *mimeo*.
- CEDECA-CEARÁ – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará. *Relatório das escolas anexas dos bairros Parque Genibaú e Serviluz*. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 1999, 15p. *mimeo*.
- _____. *Anexos: a dura realidade do ensino fundamental em Fortaleza*. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 1999, 15p. *mimeo*.

_____ et al. *Amici Curiae em favor da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n° 71/2005*. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 2005, 40p. *mimeo*.

COMISSÃO DE DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Relatório de visita às escolas públicas de Fortaleza: por uma escola de qualidade social*. Comissão de Defesa do Direito à Educação: Fortaleza, 2002, 55p. *mimeo*.

_____. *Contribuições para o processo de matrícula 2003 no município de Fortaleza e execução da política de educação*. Comissão de Defesa do Direito à Educação: Fortaleza, 2003, 5p. *mimeo*.

_____. *Relatório 2003: aprender direito é um direito*. Faculdade de Educação da UFC e Centro de Educação da UECE: Fortaleza, 2004, 56p. *mimeo*.

_____. *Relatório de acompanhamento da matrícula em Fortaleza - 2005*. Comissão de Defesa do Direito à Educação: Fortaleza, 2005, 24p. *mimeo*.

_____. *Diretrizes para o processo de matrícula 2005*. Comissão de Defesa do Direito à Educação: Fortaleza, 2005, 7p. *mimeo*.

_____. *Relatório preliminar das visitas às escolas anexas da rede pública municipal de Fortaleza*. Comissão Interinstitucional em Defesa do Direito à Educação de Qualidade Social: Fortaleza, 2001, 6p. *mimeo*.

COMISSÃO INTERINSTITUCIONAL PARA ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO DE MATRÍCULA ÚNICA. *Relatório final da Comissão Interinstitucional para Acompanhamento e Fiscalização do Processo de Matrícula Única do ano de 1999*. Comissão Interinstitucional para Acompanhamento e Fiscalização do Processo de Matrícula Única: Fortaleza, 1999, 13p. *mimeo*.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Muito discurso, pouco recurso: nota técnica sobre a execução orçamentária de 2005 e as perspectivas para 2006*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006a. *mimeo*.

_____. *Proposta de desvinculação orçamentária ameaça a educação brasileira*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2004. Disponível em: http://www.campanhaeducacao.org.br/downloads/nota_desvinculacao.doc. Acesso 15 agosto 2006.

_____. *Custo Aluno Qualidade Inicial*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006b. *mimeo*.

- CEARÁ. Conselho de Educação do Ceará. Câmara de Educação Básica. *Parecer n.º 046/2002*. Fortaleza: CEC/CEB, 2002.
- _____. Conselho de Educação do Ceará. Câmara de Educação Básica. *Relatório de visita aos anexos da prefeitura municipal de Fortaleza*. Fortaleza: CEC/CEB, 2004. *mimeo*.
- _____. Tribunal de Contas dos Municípios. *Parecer prévio n.º 12/2001*: Município de Fortaleza. Exercício Financeiro de 1997. Fortaleza: TCM, 2001.
- _____. Tribunal de Contas dos Municípios. *Parecer prévio n.º 33/2005*: Município de Fortaleza. Exercício Financeiro de 1999. Fortaleza: TCM, 2005.
- _____. Tribunal de Contas dos Municípios. *Parecer prévio n.º 34/2005*: Município de Fortaleza. Exercício Financeiro de 2000. Fortaleza: TCM, 2005.
- CHESNAIS, François. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André F. (Orgs.). *O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativa*. Lajeado: UNIVATES, 2005.
- COSTA, Maria Celina B. *“Educação e Cuidado” numa instituição pública municipal de educação infantil de Fortaleza* (dissertação de mestrado). Fortaleza: UFC, 2002.
- CRUZ, Silvia H. *Um pobre atendimento para as crianças pobres: as creches comunitárias de Fortaleza*, 1999. *mimeo*.
- DA SILVA, Maria de Fátima Mesquita. *Todo boato tem um fundo de verdade? Um olhar sobre as políticas educacionais do município de Fortaleza, tendo como marco a Lei do FUNDEF 1997 – 2000* (dissertação de mestrado). Fortaleza: UFC, 2002.
- DE ALMEIDA, Eloísa Machado. *Sociedade civil e democracia: a participação da sociedade civil como Amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal* (dissertação de mestrado). São Paulo: PUC-SP, 2006.
- DALLARI, Dalmo *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- _____. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. São Paulo: Vozes, 1997.

FORTALEZA. Coordenadoria de Políticas Públicas Educacionais. *Mapa do sistema municipal educacional de Fortaleza*. Apresentado em junho de 2004 em reunião no Conselho de Educação do Ceará. Fortaleza, 2004. mimeo.

_____. *Matrícula 2006*. Fortaleza: SEDAS, 2006. Disponível em: <http://www.sedas.fortaleza.ce.gov.br/matricula.php>. Acesso em 23 jan. 2006.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 2005*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2006.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 2004*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2005.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 2003*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2004.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 2002*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2003.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 2001*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2002.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 2000*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2001.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 1999*. Fortaleza: PMF/Sefin, 2000.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 1998*. Fortaleza: PMF/Sefin, 1999.

_____. Secretaria de Finanças do Município. *Balanço 1997*. Fortaleza: PMF/Sefin, 1998.

FURTADO, Jorge. *Ilha das flores* (curta-metragem). Porto Alegre, 1989. Disponível em: <http://www.portacurtas.com.br/Filme.asp?Cod=647>. Acesso em 23 set. 2006.

GENTILI, Pablo. *Entre a herança e a promessa: o governo Lula e a política educacional*. Rio de Janeiro: OLPED/UERJ, 2004. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0811.pdf>.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, Vol. 3 – Notas sobre Maquiavel, o Estado e a política. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2000.

- HABERMAS, Jürgen, *O discurso filosófico da modernidade*, Ed. Martins Fontes, Trad. Luiz Sergio Repa, São Paulo, 2000.
- HADDAD, Sérgio. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*. 2 ed. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Orçamento e Políticas Públicas*, nº09. Brasília: INESC, 2006.
- LAFER, Celso. Apresentação. In: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito?* São Paulo: Brasiliense, 2005.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. Financiamento da educação básica pública no Brasil: algumas notas. In: LIBERATI, Wilson Donizete (Org.). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- _____. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- MONLEVADE, João. Plano Nacional de Educação ou carta de intenções? . In: IBASE; OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA; CAMAPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Cadernos do Observatório*, n.3, dezembro de 2001. São Paulo, 2001.
- NOLETO, Mauro Almeida. *Subjetividade Jurídica: a titularidade de direitos em perspectiva emancipatória*. Porto Alegre: SafE, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- _____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e Cidadania: O Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil* (tese de doutorado). São Paulo: USP, 1995.

_____; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Rev. Bras. Educ.* Rio de Janeiro, n. 28, 2005.

O POVO. Editoria Brasil, edição de 1º de fevereiro de 1998.

O POVO. Editoria Brasil, edição de 9 de fevereiro de 1998.

PÉREZ LUÑO, A.E.: *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado : no Brasil dos anos 1990*. São Paulo : Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Os recursos disponíveis para o ensino no Brasil. In: VELLOSO, Jaques; MELLO, Guiomar N. et al. *Estado e educação*. Campinas: Papyrus, 1992.

_____. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PONCE, Aníbal. *Educação e luta de classes*. 20 ed. São Paulo: Cortez: 2003.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. *O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das Mudanças Político-Econômicas Pós-90*. Brasília: Plano, 2003.

SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SENA, Paulo. O financiamento da educação básica no Plano Nacional de Educação. In: IBASE; OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA; CAMAPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Cadernos do Observatório*, n.3, dezembro de 2001. São Paulo, 2001.

SOUSA JR., José Geraldo. *Ética, cidadania e direitos humanos: a experiência constituinte no Brasil*. In: *Revista CEJ*, vol.1, n.1. Brasília, 1997.

_____. (org.). *Introdução crítica ao Direito: série o Direito achado na rua*. vol.1. 4 ed. Brasília: UnB, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Desajuste global e a modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TOMASEVSKI, Katarina. *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2005.

TORRES, Rosa Maria. *Educación para todos: la tarea pendiente*. Madrid: Editorial Popular, s/d. 156p.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Educação e Desigualdades Regionais: os impactos fiscais do FUNDEF*. Brasília: ESAF, 2002. 76 p. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIPremio/financas/MH1tefpVIIPTN/vasquez.pdf. Acesso em 13 mar 2006.

XIMENES, Salomão. *A Luta pelo direito à educação nas comunidades de Fortaleza: o CEDECA – Ceará e a assessoria jurídica aos movimentos populares*. Fortaleza: ABONG, 2005. *mimeo*.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3 ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

_____. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

Anexos