



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

JOSÉ RODRIGUES DE LIMA JÚNIOR

**FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA NO FEDERALISMO
BRASILEIRO: DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS À CONSOLIDAÇÃO DA
POLÍTICA DE FUNDOS A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/20**

FORTALEZA

2021

JOSÉ RODRIGUES DE LIMA JÚNIOR

FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA NO FEDERALISMO
BRASILEIRO: DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS À CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA
DE FUNDOS A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/20

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^ª. Dr.^a. Raquel Coelho de
Freitas.

FORTALEZA

2021

L698f Lima Júnior, José Rodrigues de.
FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA NO FEDERALISMO
BRASILEIRO: DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS À CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE
FUNDOS A PARTIR DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/20 / José Rodrigues de Lima Júnior. – 2021.
75 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de
Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Raquel Coelho de Freitas.

1. Direito social à educação. 2. Política de fundos. 3. Fundeb. I. Título.

CDD 340

JOSÉ RODRIGUES DE LIMA JÚNIOR

FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA NO FEDERALISMO
BRASILEIRO: DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS À CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA
DE FUNDOS A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/20

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: xx/xx/xxxx.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Raquel Coelho de Freitas (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Doutoranda Vanessa de Lima Marques Santiago
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

À minha família.

Aos meus pais, Rodrigues e Antônia.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, pela vida em suas múltiplas possibilidades e pela oportunidade de por ela contemplar a sua obra mais sublime.

À FUNCAP, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio no período em que fui bolsista de iniciação científica e de iniciação acadêmica e à orientadora do projeto, professora Theresa Rachel.

À Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas, pela orientação nesse trabalho, cujas observações foram proveitosas para não se perder o objetivo geral do trabalho.

Aos professores participantes da banca examinadora Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo Doutoranda Vanessa de Lima Marques Santiago pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

À Josefa Alves, *in memoriam*, pois, a sua causa foi o princípio motivador da iniciativa deste trabalho, e para quem o autor é muito grato.

À Terezinha Rodrigues, *in memoriam*, pela atenção e amor incondicional sempre dispensado aos netos.

À Elaina, pelo companheirismo e pela atenção e a paciência que sempre dispensou em discutir questões relacionadas à temática desse trabalho, me fazendo enxergar além do que eu poderia ver no início da pesquisa.

Ao meu pai, pelo exemplo dado ao vencer a COVID-19, demonstrando, além de tudo, forte senso de missão, ao voltar do estado de coma, e que serviu de combustível no meu retorno para conclusão deste trabalho.

À minha mãe, pelo amor absoluto e inesgotável; por ser o ponto de equilíbrio, enquanto tudo foi caos, por ser a sabedoria diante da incompreensão. Laudas não dão conta de exprimir a gratidão que tenho por ela.

À Laíse, por me apresentar o outro verso do amor, e que, de forma sempre muito sutil, me chama atenção para o que realmente importa.

Às minhas irmãs, por me estimularem a ingressar na faculdade de direito e ao meu irmão, pelo apoio em momentos importantes.

Aos meus professores, em especial àqueles que sempre encorajam seus alunos a trilhar caminhos que levariam a realização de seus sonhos.

Aos amigos que a Faculdade de Direito me proporcionou.

“O fracasso brasileiro na educação- nossa incapacidade de criar uma boa escola pública generalizável a todos, funcionando com um mínimo de eficácia- é paralelo à nossa incapacidade de organizar a economia para que todos trabalhem e comam.” (RIBEIRO, 2018, posição 289, Edições Kindle).

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo investigar a trajetória do financiamento à educação pública básica no contexto brasileiro, tendo em vista as recentes mudanças implementadas pela Emenda Constitucional nº 108/2020. Para tanto, inicialmente, apresenta a fundamentalidade do direito à educação na perspectiva do constitucionalismo social, tendo como recorte epistemológico específico o tratamento constitucional da matéria no tocante às receitas públicas destinadas à sua concretização, no âmbito dos entes federados. Essa abordagem implica na necessidade de discorrer, ainda que brevemente, acerca do federalismo cooperativo e os princípios que o inspiram, demonstrando seus reflexos no enfrentamento da efetivação social do direito à educação básica e pública. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com abordagem exploratória e caráter quantitativo, com esteio em livros, artigos científicos, dissertações e teses, bem como outros documentos e análise de dados de órgãos oficiais. Conclui-se que as modificações implementadas pela EC nº 108/20 corrigiram distorções referentes aos repasses de fundos para financiamento da educação, bem como instituíram os requisitos de qualidade no ensino como forma de otimizá-lo, mas ainda persistem dificuldades para além do plano legislativo, ou seja, na consecução de políticas públicas para implementação efetiva desse direito, que leve em consideração as desigualdades materiais entre as pessoas e as diferenças regionais dos estados.

Palavras-chave: direito social à educação; política de fundos; fundeb.

ABSTRACT

This research aims to investigate the trajectory of funding public basic education in the Brazilian context, in view of the recent changes implemented by Constitutional Amendment No. 108/2020. To do so, initially, it presents the fundamentality of the right to education from the perspective of social constitutionalism, having as a specific epistemological approach the constitutional treatment of the matter with regard to public revenues intended for its implementation, within the scope of federated entities. This approach implies the need to discuss, albeit briefly, about cooperative federalism and the principles that inspire it, demonstrating its consequences in confronting the social effectiveness of the right to basic and public education. Methodologically, it is a qualitative research, bibliographical and documentary in nature, with an exploratory approach and quantitative character, based on books, scientific articles, dissertations and theses, as well as other documents from official bodies. It is concluded that the changes implemented by EC n° 108/20 corrected distortions regarding the transfer of funds for financing education, as well as instituted quality requirements in teaching as a way to optimize it, but difficulties persist beyond the legislative plan, that is, in the pursuit of public policies for the effective implementation of this right, which take into account the material inequalities between people and the regional differences of the states.

Keywords: social right to education; fund policy; fundeb.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes percentuais de recursos do Fundeb, implementadas gradualmente (2007-2009) compradas com as do Fundef.....	51
Quadro 2 – Fatores de ponderação e valor aluno/ano associados aos níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino para o Fundeb, de 2007 a 2010.....	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição das Receitas Disponíveis por nível de Governo - % do Total 2002/2017.....	41
Gráfico 2 – Contribuição e Receita dos Estados e Municípios ao FUNDEF (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano (R\$ bilhões).....	48
Gráfico 3 – Complementação da União – percentuais por modalidade de complementação.....	59
Gráfico 4 – Valores Mínimos – em R\$/aluno – de Equalização com a nova dinâmica de complementação.....	61
Gráfico 5 – Equalização final dos valores mínimos de aplicação.....	62
Gráfico 6 – Relação dos municípios ganhadores vs perdedores.....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gasto real e gasto legal, por aluno/ano, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef, de 1997 a 2006.....	49
Tabela 2 – Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 2007 a 2010.....	52
Tabela 3 – Relação de Estados contemplados com a complementação-VAAT progressiva da União.....	58
Tabela 4 – Quantidade de redes de ensino e de matrículas atingidas com a nova complementação- VAAT.....	63
Tabela 5 – Redes estaduais beneficiadas com a complementação VAAT 10,5.....	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CTN	Código Tributário Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CONOF/CD	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Aplicada
EUA	Estados Unidos da América
ET	Estudo Técnico
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
INPC	Índice Nacional de Preços do
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC	Ministério da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários
VAF	Valor Adicional Fiscal
VAAF	Valor Aluno-Ano Fiscal
VAAR	Valor Aluno-Ano por Resultado
VAAT	Valor Aluno-Ano Total

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	O DIREITO À EDUCAÇÃO	20
2.1	Antecedentes históricos do direito à educação e seu financiamento no Brasil	20
2.2	O direito à educação na Constituição da República de 1988.....	31
2.3	A qualidade da educação pública básica: parâmetros PNE 2014-2024.....	36
3	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA E A POLÍTICA DE FUNDOS	39
3.1	O pacto federativo brasileiro: federalismo cooperativo.....	39
3.2	A organização do ensino básico público: a divisão de competências na prestação do ensino e a repartição de receitas entre os entes federados.....	42
3.3	A Política de Fundos Contábeis.....	44
4	AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES: DO FUNDEF AO FUNDEB.....	45
4.1	O FUNDEF.....	46
4.2	O FUNDEB.....	50
5	A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/20: DA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE FUNDOS AO APRIMORAMENTO DAS REGRAS DE EQUALIZAÇÃO DAS RECEITAS DOS ESTADOS.....	54
5.1	A constitucionalização do Fundeb: do ADCT ao Corpo Permanente da Constituição.....	54
5.2	Da vedação ao retrocesso social em matéria de direitos e prestações educacionais.....	55
5.3	A nova dinâmica do mecanismo redistributivo a partir da Política de Fundos.....	56
5.4	A vinculação dos recursos do Fundeb ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ)...	59
5.5	Impactos da nova regra de distribuição dos recursos do Fundeb.....	60
5.6	Distribuição do ICMS: a utilização da modelo cearense no Brasil.....	64

5.7	A impossibilidade de utilização dos recursos do Fundeb para financiar atividades educacionais da rede privada.....	67
5.8	A vinculação dos recursos do Fundeb a receitas derivadas.....	67
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
	REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

Preliminarmente, a motivação da escolha do tema deu-se a partir da reflexão de que por meio da educação de qualidade se pode chegar à efetivação de outros direitos, como o de acesso a uma renda que satisfaça as necessidades básicas das pessoas e que possibilite a fruição dos bens da vida, sejam eles materiais ou imateriais; bem como a conquista da liberdade e de uma vida com dignidade. Parte-se da premissa de que a educação é um instrumento emancipador do indivíduo, que apresenta um sentido coletivo fundamental à modificação da estrutura social, além de ser instrumento de transformação da vida pessoal.

Nesse horizonte, o direito à educação situa-se como um tema de fronteira e de natureza intra e multidisciplinar, assumindo um espectro de análise amplo tanto no terreno jurídico como em outros campos do saber, a exemplo das políticas públicas e de seus mecanismos avaliativos. A presente pesquisa parte de um recorte epistemológico que visa ao estudo do direito à educação básica, com enfoque em seus modos de financiamento, tendo em vista as mudanças legislativas na matéria.

Com a Constituição Federal de 1998, o direito social à educação, já reconhecido nos instrumentos constitucionais anteriores, passou a ter nova conformação, a partir de sua inserção no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais. Com isso, abriu-se ampla discussão jurídica de como deveria se dar a efetividade de tal direito. A partir de então, o ensino público passa a ganhar nova dimensão, tanto em seus princípios informativos, com viés democrático, quanto pelas características que deveriam comportar, como a gratuidade, obrigatoriedade de matrícula dos 4 aos 17 anos, igualdade de oportunidades e garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Diante desse desafio, a instauração de estudos de políticas que viabilizassem a efetivação desse direito fundamental ganhou espaço no âmbito do legislativo federal. Apesar de as questões estruturantes do debate atual a respeito do financiamento da educação ter origem anterior¹, somente em 1996 foi aprovada uma política de fundo que prioriza o ensino fundamental. A sua inscrição no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que conferiu ao Fundo prazo de validade, fez com que os debates em torno do financiamento de toda a educação básica permanecessem em voga.

A execução dos compromissos de financiamento assumidos entre os entes federados a partir da política de fundos, fez com que, durante todo esse período (1996 a

¹ A exemplo, o documento "Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova", de 1932.

2020), pudesse se analisar sua eficácia normativa, a dinâmica fiscal do fundo, a aplicação dos recursos, bem como avaliar pontos positivos e de melhora.

A relevância do tema, portanto, reside em sua atualidade e dinamicidade, o que movimenta diferentes ângulos de análise acerca de suas formas de financiamento, cujas escolhas legislativas impactam diretamente a efetividade desse direito em seu sentido constitucional e social.

Metodologicamente, a pesquisa classifica-se, quanto ao tipo, como bibliográfica, mediante utilização de livros, monografias, dissertações, revistas e artigos científicos; e documental, com a utilização da legislação e dados publicados nos órgãos oficiais, sobretudo os veiculados nos órgãos de Consultoria Legislativa de ambas as Casas do Congresso Nacional. Além disso, buscou-se informações em dados disponibilizados por organizações da sociedade civil, a exemplo da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, e do Todos Pela Educação.

Quanto aos objetivos, é uma pesquisa de cunho descritivo, visto que propõe a interpretação, descrição e explicação de fatos sociais relacionados ao fenômeno da educação e sua relação com as dimensões dos direitos fundamentais, do federalismo e de suas formas de financiamento. Também é de natureza exploratória, pois objetiva a coleta de informações relacionadas ao tema em estudo, a fim de auxiliar na formulação de problemas, hipóteses e soluções mais afins com o recorte teórico-metodológico aqui proposto.

No que se refere à abordagem, é uma pesquisa qualitativa e de caráter quantitativo, visto que para compreender como o financiamento da educação vem se materializando, faz a análise de dados quantitativos referentes a diferentes critérios que envolvem a matéria, a exemplo do que é explorado no quinto capítulo.

Com isso, o trabalho estrutura-se em quatro capítulos, apresentando-se, ao final, as considerações conclusivas. No primeiro capítulo, é feito breve histórico da evolução do direito à educação a partir do momento em que ela foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro como direito social, ao passo em que também se previu a vinculação de receitas para garantir a efetividade de tal direito. Em um segundo momento, analisa-se a educação na Constituição Federal de 1988, suas conformações fáticas e jurídicas e como são estabelecidos os contornos básicos da política de ensino.

No segundo capítulo, busca-se compreender as bases jurídico-políticas nas quais a política de fundos está alicerçada. Tendo em vista que a finalidade de implementação da política de fundos é mitigar as desigualdades socio-regionais que caracterizam a federação brasileira (art. 3º da CF/88), bem como de promover a cooperação entre os entes federados no

atingimento dos objetivos republicanos, analisa-se o modelo de pacto federativo adotado pela República Federativa do Brasil. Em seguida, demonstra-se como se estrutura a organização do financiamento da educação. Por último, faz-se breve explanação da Teoria Contábil dos Fundos (BREDA e HENDRIKSEN,1999), argumentando o porquê da necessidade de adoção de uma política de fundos própria para o financiamento da educação.

No terceiro capítulo, analisa-se a implementação da política de fundos, primeiro com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb). Busca-se apontar quais aspectos de ambos os Fundos trouxeram mudanças relevantes para o ensino público, além de outros problemas que se conformaram em suas operacionalizações.

Por último, no quarto capítulo, analisam-se as inovações legislativas introduzidas pela EC nº 108/2020, mormente quanto às regras de redistribuição e recursos, mas também quanto a mecanismos jurídicos que garantem a perenidade da política de financiamento da educação básica pública.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO

Neste capítulo, far-se-á uma breve incursão na história do direito à educação e seus modos de financiamento, desde o momento em que o Estado avoca a si o dever de prestação de ensino de forma direta, até quando se inicia a vinculação de receitas para a efetivação desse direito. Por meio da interpretação de leis de ensino à luz dos contextos sociais, culturais, políticos e econômicos em que elas foram produzidas (eixo sincrônico)², inicialmente, discorre brevemente sobre o histórico do direito à educação e de seu financiamento. Em um segundo momento, analisar-se-á o direito à educação na Constituição Federal de 1988, fazendo-se um estudo do seu conteúdo jurídico e como ele se conforma no modelo de ensino que se tem hoje. Dada a importância do elemento qualidade como atributo indispensável do direito fundamental à educação, analisar-se-á, por fim, como o padrão de qualidade tem sido regulado pelas legislações de ensino.

2.1 Antecedentes históricos do direito à educação e seu financiamento no Brasil

Para compreender a evolução do direito à educação no Brasil, necessário se faz entender o contexto socioeconômico e político que ensejou as modelagens jurídicas que se apresentaram ao longo da história constitucional brasileira, a partir do momento em que o Estado a avocou para si o dever de prestação do ensino.

É na década de 1920, que, no Brasil, emergiu uma série de movimentos em diferentes setores sociais. No âmbito político, a velha ordem oligárquica e o protecionismo estatal à exportação do café vinham tornando-se insustentáveis, sendo que a derrocada dessa política econômica desembocou na crise de 1929, que abalou a economia ocidental, e, em consequência, reduziu drasticamente as exportações da produção agropecuária, em especial do café, que representava o carro chefe da economia brasileira.

Por outro lado, o país começa a despontar para a industrialização, que aumentou ainda mais com a urbanização provocada pelos movimentos migratórios no início do século (FAUSTO, 2006). Com isso, o novo cenário produtivo que se formava exigia cada vez mais capital humano alfabetizado, tecnicamente qualificado e apto e viver dentro da dinâmica social dos espaços urbanos emergentes, o que demandava, cada vez mais, mão-de-obra qualificada e exigência de formação educacional das populações urbanas.

² Perspectiva adotada por Saviani (1976), para quem a compreensão dos textos legais exige que se entenda o cenário sociopolítico onde legislações são forjadas.

A reunião desses fatores foi fundamental para que surgissem movimentos regionais de reformas educacionais com vistas à reformulação do ensino para atender as novas demandas locais. Para Romanelli (1986), é nesse período peculiar da História do Brasil que se inicia o colapso do ensino público, uma vez que a dinâmica social se modificava de forma intensa, levando a mudanças por uma confluência de fatores que os gestores públicos não foram capazes de perceber e atuar de forma a responder às demandas insurgentes.

No entanto, atrelado a isso, diferentes reformas nos sistemas locais de ensino ensejaram o aparecimento do “Movimento de Escolas Novas”, que ganharia força e projeção nacional e eclodiria em um movimento maior, capitaneado por um grupo de intelectuais da época, cujas ideias de educação foram expressos no “Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nacional”, de 1932, documento que influenciaria a constitucionalização do direito social à educação de forma gratuita e universal.

Assim, pouco tempo depois, sob a influência do Manifesto dos Pioneiros, o direito à educação, enquanto dever de prestação do Estado, viria a ser constitucionalizado, em 1934. Os artigos 148 e 149 dispunham sobre o direito à educação (BRASIL, 1934):

Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Antes restrita a classes sociais abastadas, a educação passa a ser direito de todos, devendo ser administrada pelo Poder Público, em parceria com a família, de modo a possibilitar eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolver no espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Vê-se também, pela primeira vez, a vinculação de receitas dos entes federados na tentativa de organizar recursos para a expansão e manutenção do ensino público, presentes nos artigos 156 e 157 da Constituição de 1934:

Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação (BRASIL, 1934).

Outras conquistas de caráter nacional também foram previstas na referida Constituição, como a previsão da fixação de um plano nacional de educação³, a gratuidade do ensino⁴, a ação supletiva da União ao ensino primário⁵, dentre outros direitos elencados no mesmo artigo.

Tais conquistas, no entanto, tiveram caráter efêmero, haja vista o golpe de estado estabelecido em 1937, que outorgou uma nova constituição, suprimindo boa parte dos direitos reconhecidos na constituição anterior.

A Constituição do Estado Novo tratou muito restritivamente do direito à educação, embora ainda mantivesse algumas conquistas já estabelecidas na constituição revogada, como a necessidade de a União, em seu artigo 15, inciso IX, “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deverá obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (BRASIL, 1937), bem como manteve, no artigo 150, a “gratuidade e a obrigatoriedade do ensino” (BRASIL, 1937).

Neste último texto normativo, no entanto, a formulação dada é completamente diversa daquela apresentada na Constituição de 1934, sendo a gratuidade parcial, vez que o artigo 130 assim determinava (BRASIL, 1937):

A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Como se percebe, a constituição estadonovista é completamente silente quanto à destinação de orçamento para a manutenção e expansão do ensino, exigindo-se mesmo a taxaço do serviço para aqueles que, de algum modo, demonstrassem capacidade econômica para o seu custeio. Ademais, vê-se claramente o caráter discriminatório e seletivo da Carta Política, ao dar ênfase à promoção do ensino profissional e definir a educação promovida pelo estado como sendo “destinada às classes menos favorecidas”, conforme artigo 129 (BRASIL, 1937).

³Art. 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”.

⁴Art. 150 b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível.

⁵Art. 150 a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos.

Desse modo, enquanto no texto constitucional de 1934 a educação era definida como direito de todos e dever do Estado, no texto de 1937, o Estado passa a ter atuação meramente complementar, dando suporte àqueles que não pudessem pagar pelo ensino.

Por seu turno, a liberdade da livre iniciativa na oferta do ensino era evidenciada, ao ter a sua posição marcada no artigo 128 do capítulo que trata sobre educação: “A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares” (BRASIL, 1937).

Além disso, o artigo 130 destaca o retorno do ensino religioso na matriz curricular, como disciplina que “poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias” sem, contudo, “constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos” (BRASIL, 1937). Com isso, as escolas particulares, junto ao setor conservador da Igreja Católica, continuavam a manter novamente o poderio sobre o ensino que detinham antes da Constituição de 1934.

Entre os anos de 1942 e 1946, vários setores educacionais são reformados sob o comando do Ministro da Educação de então, Gustavo Capanema, pelo que ficaram conhecidas como Leis Orgânicas do Ensino. Sobreleva-se indispensável seu exame por se tratar de leis que exprimiram a concepção de ser humano que o Estado pretendia formar, tanto para o exercício da cidadania, quanto para a prática profissional. Desse modo, analisa-se aqui os regramentos de estruturação do que hoje se compreende por educação básica.

A Lei Orgânica do Ensino Secundário, instituída mediante o Decreto-lei n° 4.244, de 9 de abril de 1942, trazia, em seu bojo, concepções de caráter nitidamente fascista, chegando mesmo a conter prescrições de regramentos autoritários, conforme se observa já em seu artigo 1º, alínea 2, que trata dos objetivos do ensino secundário: “acentuar e elevar, na formação espiritual dos adolescentes, a consciência patriótica e a consciência humanística” (BRASIL, 1942).

À parte isso, a lei sob análise reforçava o caráter excludente e seletivo da reforma instituída por Francisco Campos. O ensino secundário ficou, então, estruturado em dois ciclos, o ginásial e o segundo ciclo, que se subdividia em clássico ou científico. Embora tivessem denominações diferentes, estes dois últimos não apresentavam muitas distinções quanto à sua estruturação, mudando-se tão somente algumas disciplinas ministradas entre um e outro.

De modo geral, o ensino secundário continuou, frise-se, bastante seletivo, sendo as avaliações dos alunos por provas e exames, o que ressaltava o caráter enciclopédico e de

preparação para o ensino superior, o que reforça o seu caráter elitista e discriminatório, quando vistos juntos aos objetivos dados pelo ensino público e profissional, destinados àqueles que não podiam pagar pelo ensino ofertado em instituições privadas de ensino (ROMANELLI, 1986).

A Lei Orgânica do Ensino Primário, por seu turno, fora instituída em 02 de janeiro de 1946, logo após a queda do regime getulista, e durante o processo de redemocratização do país.

Os ideais do movimento renovador consubstanciados no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 voltaram a influir nos trabalhos de formulação do ensino pátrio empreendidos pelo Governo Central. Observa-se isso a partir do retorno da obrigatoriedade de prestação do ensino por parte do Estado, bem como com a sua gratuidade, presentes, respectivamente nos artigos 39⁶ e 41⁷.

O grande salto desta lei foi a instituição de um plano de educação, com a previsão de destinação de recursos para a expansão e prestação do ensino primário, a partir da edição de normas para a formação de cestas próprias para financiar a prestação e expansão da educação primária.

Assim, o Título VI do referido Decreto-lei estabelecia a vinculação de receitas tributárias dos estados e dos municípios (artigos 45⁸ e 46⁹), bem como mencionava a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário¹⁰, proposta encampada no “Manifesto dos Pioneiros”.

Com efeito, à época a preocupação com o ensino primário era tônica que se fazia sentir em todo o mundo, conforme afirma Eric Hobsbawn (1997, p. 231):

“A educação primária universal, isto é, alfabetização básica, era na verdade a aspiração de todos os governos, tanto assim que no fim da década de 1980 só os Estados mais honestos e desvalidos admitiam ter até metade de sua população analfabeta, e só dez — todos, com exceção do Afeganistão, na África — estavam

⁶ Art. 39. O ensino primário é gratuito, o que não exclui a organização de caixas escolares a que concorram segundo seus recursos, famílias dos alunos.

⁷ Art. 41. O ensino primário elementar é obrigatório para todas as crianças nas idades de sete a doze anos, tanto no que se refere à matrícula como no que diz respeito à frequência (sic) regular às aulas e exercícios escolares.

⁸ Art. 45. Os Estados e o Distrito Federal reservarão, cada ano, para manutenção e desenvolvimento de seus serviços de ensino primário, a cota parte das rendas tributárias de impostos, fixada no convênio, de que trata o Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro, de 1942. Igual providência tornará a União, quanto aos orçamentos dos Territórios.

⁹ Art. 46. Os recursos destinados ao ensino primário, pelos Municípios, por força do convênio referido no artigo anterior, poderão ser incorporados às cotações estaduais, em cada Estado, ou terem aplicação direta, segundo os acordos estipulados entre os Municípios e a administração estadual respectiva.

¹⁰ Art. 47. Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, estabelecidos pelo Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942, serão distribuídos pela União, na forma do respectivo regulamento, atendidas as maiores e mais urgentes necessidades de cada região, verificadas de modo objetiva.

dispostos a admitir que menos de 20% de sua população sabia ler e escrever. E a alfabetização fez um progresso sensacional, não menos nos países revolucionários sob governo comunista, cujas realizações neste aspecto foram de fato as mais impressionantes, mesmo quando as afirmações de ter “liquidado” o analfabetismo num período implausivelmente curto eram às vezes otimistas.

Com se denota pela transcrição acima, o ensino escolar de qualidade, em suas primeiras etapas, se tornava uma preocupação de responsabilidade assumida em muitos estados nacionais. Assim, não só a expansão e a estruturação do ensino que foram previstas em lei, mas também a carreira de professores do ensino primário passou também a constar em previsões legais.

No campo pedagógico, seus efeitos se fizeram sentir pela queda da taxa de analfabetismo entre as décadas de 1940 e 1950. Com efeito, a estruturação do ensino primário em fundamental e supletivo teve efetivo resultado, não só pela matriz curricular, mas também pelo modelo proposto e os princípios nos quais era fundado:

- a) desenvolver-se de modo sistemático e graduado, segundo os interesses naturais da infância;
- b) ter como fundamento didático as atividades dos próprios discípulos;
- c) apoiar-se nas realidades do ambiente em que se exerça, para que sirva à sua melhor compreensão e mais proveitosa utilização;
- d) desenvolver o espírito de cooperação e o sentimento de solidariedade social;
- e) revelar as tendências e aptidões dos alunos, cooperando para o seu melhor aproveitamento no sentido do bem-estar individual e coletivo
- f) inspirar-se, em todos os momentos, no sentimento da unidade nacional e da fraternidade humana¹¹.

As reformas educacionais iriam afetar todos os estados e todos os setores da educação. Somente nos anos de 1942 e 1943, além da Lei Orgânica do Ensino Secundário, mais três decretos-lei foram baixados para regular os ensinos¹² e a aprendizagem¹³ industrial, além do ensino comercial¹⁴, que criavam, respectivamente, o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

No ano de 1946, após a queda do governo de Getúlio Vargas, além da Lei Orgânica do Ensino Primário, mais três decretos também seriam baixados, regulando o Ensino Normal¹⁵, a Aprendizagem Comercial¹⁶ e o Ensino Agrícola¹⁷. Sentir-se-ia, nos anos

¹¹ Art. 10 do Decreto- lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946.

¹² Decreto-lei 4073, de 30 de janeiro de 1942.

¹³ Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942

¹⁴ Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943.

¹⁵ Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946.

¹⁶ Decreto-lei 8.621 e 8.622, de janeiro de 1946.

¹⁷ Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946

vindouros, substancial mudança no nível educacional da população brasileira, em especial, na redução do número de analfabetos, até que a luta ideológica travadas no âmbito político levassem novamente o país a um grande período de autoritarismo.

Com o fim da ditadura de Getúlio Vargas, em janeiro de 1946, Eurico Gaspar Dutra se elegeria presidente e, em setembro do mesmo ano, promulgaria uma nova constituição, que traria de volta a normalidade democrática.

Inspirada em ideologia liberal democrática, a Constituição de 1946 fez surgir de novo os debates em torno da educação, iniciados na década de 1920. Boa parte dessas discussões giraria em torno da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino – LDB, vez que a Carta Política, em seu artigo 5º, item XV, alínea d, estabeleceria caber à União “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946.).

Nesse sentido, o ensino voltava a ser responsabilidade do Estado, devendo ser oferecido a toda a população, em diferentes níveis, além de sua obrigatoriedade e gratuidade, conforme averbado nos dispositivos constitucionais que tratavam sobre a matéria de ensino (BRASIL, 1946):

Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitadas os direitos dos professores

Ademais, uma vez que a função de educar voltava a ser precipuamente do Estado, e não mais da iniciativa privada, como quiseram as forças políticas que influíram na constituição revogada, a nova constituição trazia a previsão de recursos mínimos a serem destinados para financiar a educação.

Assim, o artigo 169 estabelecia que a União aplicasse, dos recursos auferidos de sua receita tributária, monta não inferior a dez por cento, enquanto que para Estados, Distrito Federal e Municípios o valor a ser destinado não poderia ser inferior ao percentual de vinte por cento de suas receitas. Vê-se o retorno da vinculação de receitas dos entes federados, bem como a criação de fundos contábeis próprios para o financiamento de certas atividades do Estado, a exemplo do Decreto-lei nº 4.598, de 14 de novembro de 1942, que instituiu o Fundo

Nacional do Ensino Primário, ambas propostas lançadas no “Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova”, em 1932.

A vigência de uma nova Carta Política, com aspirações democráticas, fez reacender uma série de discussões em torno de inúmeras questões sociais, dentre elas aquelas iniciadas na década de 1920. Nessa perspectiva, as lutas ideológicas travadas entre reformistas e conservadores teria como arena a comissão para elaboração do projeto nacional de reforma da educação e as discussões sucessivas que se deram em torno dos anteprojetos propostos.

Dessarte, conforme ressalta Romanelli (1986), os intensos debates levados a efeito nas comissões de discussão dos anteprojetos que se seguiram, durante os treze anos que antecederam à sanção da LDB de 1961, fizeram perceber as novas forças que se estruturavam no poder e os interesses que se defendiam, ao buscar inserir na lei reguladora do ensino regras que beneficiariam determinados setores da sociedade.

Assim, o campo de debate ficou dividido entre o setor de novos intelectuais, ao lado dos idealizadores da Escola Nova, e a coalizão formada pela velha força conservadora representativa dos interesses da Igreja Católica, que pregava a permanência do ensino confessional obrigatório, junto a representantes das instituições privadas de ensino.

Desse modo, o resultado do texto da primeira legislação federal reguladora do ensino não emanou de um projeto nacional consolidado para um fim comum, mas engendrou-se das disputas para satisfação de interesses particulares que sempre marcaram o debate público sobre o ensino.

Em que pese os avanços conquistados pelos idealistas do movimento renovador, percebe-se a prevalência dos interesses da coalizão de conservadores e privatistas diluída ao longo do texto legal, como a predominância da educação familiar, e a liberdade de ensino das instituições particulares (BRASIL, 1961):

Art. 2º A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Parágrafo único. À família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos.

Art. 3º O direito à educação é assegurado:

I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor;

II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

A respeito da formação humana proposta pelo projeto educacional, embora

expressa de maneira ampla, imprime nítida inspiração democrática, em estabelecer que a função educadora do Estado não é somente a de formar mão-de-obra para atender às exigências do setor econômico, mas também para promover a efetiva participação dos indivíduos na vida social e política do país (BRASIL, 1961):

Art. 1º A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim:

- a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
- b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem;
- c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;
- d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;
- e) o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio;
- f) a preservação e expansão do patrimônio cultural;
- g) a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça.

Quanto às normas reguladoras do orçamento, seus dispositivos traziam algumas especificações quanto ao percentual a ser destinado por cada ente, bem como a forma de aplicá-los:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem” (BRASIL, 1961).

Em síntese, a lei não trouxe mudanças que impactassem além das previsões já existentes no texto constitucional, muito menos mudou a forma como o ensino vinha sendo praticado nos ambientes escolares brasileiros, seguindo-se à normalidade já conhecida.

Após o golpe de estado contra João Goulart, o que se seguiu foi o período marcado pelo autoritarismo militar, de grande agitação política e forte repressão social. Ressalta-se que o regime militar contou com amplo apoio de setores civis para a sua

implantação, com vistas a preservar o sistema capitalista de produção, em um período marcado por forte polarização que dominava o mundo e que deixava suas marcas também na América Latina.

A Constituição de 1967 guardou forte similitudes com a Constituição de 1937, pelo que se observa no artigo 168 da norma constitucional que trata sobre o direito de ensino (BRASIL, 1967):

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;

III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;

IV - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio.

Já no *caput* do artigo, pela ordem em que os termos aparecem dispostos na redação do dispositivo, nota-se a importância que é dada à família na responsabilidade de promover a educação, seguida, em segundo plano, pela escola. A obrigatoriedade do ensino restringe-se apenas a crianças entre sete e quatorze anos, o que abrangia apenas o ensino fundamental. O ensino secundário, por seu turno, seria gratuito de acordo com os rendimentos educacionais dos alunos, o que tornava o ensino novamente excludente e seletivo.

Nota-se também a atenção que é dada às instituições de ensino privadas, ao ser previsto a concessão de bolsa de estudos para os alunos com melhores desempenhos no ensino primário, além de ajuda técnica e financeira do Estado no fomento às atividades do ensino privado.

Além disso, outras mudanças em relação à educação se seguiram, como a edição da Lei nº 5.692/71, que reformou os ensinos primário e secundário, dando nova estrutura ao ensino básico.

Como se evidencia no texto normativo, as modificações buscavam implementar uma educação mais pragmática e alinhada aos outros níveis de ensino e que atendesse aos interesses econômicos do país. De outro modo, a matriz curricular de ensino, trazia ainda forte

transmissão de valores ideológicos conservadores.

Ressalta-se, entretanto, que as normas da Lei nº 5692/71 estavam em acordo com a LDB de 1961. Como bem esclarece (VIEIRA, 2015, pg. 25-26)

Vale registrar, porém, que o espírito do texto da Lei nº 5.692/71 está em sintonia com a LDB de 1961 e a Constituição de 1967, em que as fronteiras entre o apoio ao ensino público e ao ensino privado são difusas. A gratuidade aparece como algo que diz respeito ao estudante necessitado, isto é, àqueles que “provarem falta ou insuficiência de recursos” (art. 44). É previsto apoio financeiro ao setor privado, mediante “amparo técnico e financeiro do Poder Público” (art. 45), sob a forma de bolsas de estudo (art. 46). Também merece registro a referência às obrigações das empresas com a oferta de ensino a seus funcionários e filhos destes (art. 47) ou pela contribuição do salário-educação (art. 48). Entre outras providências, cabe referir ainda a possibilidade de sanções da União “aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau” (art. 59).

No que se refere ao financiamento da educação, a Constituição de 1967 afasta-se das concepções presentes nas constituições de 1934 e 1946, assemelhando-se, também nesse ponto, ao texto constitucional de 1937. Desse modo, em descompasso com as normas de vinculação de receitas e instituição de fundos financeiros, o que se viu foi o descompromisso do poder central com a promoção do ensino básico, pelo que se depreende da redação constitucional (BRASIL, 1967):

Art. 169 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.
 § 1º – A União prestará assistência técnica e financeira para desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.
 § 2º – Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.” (BRASIL, 1967).

Contudo, cabe trazer à tona a implementação do salário-educação como importante política de financiamento do ensino, criado por lei em 1964, com intuito de inicialmente “suplementar as despesas públicas com a educação elementar”. Tal política consistia na contribuição de empresas para custear o ensino primário dos filhos de seus empregados em idade de escolarização obrigatória (BRASIL, 1964). Sua importância se revela com o passar do tempo, pois o salário-educação constituiu-se em importante instrumento para o financiamento da educação, ainda hoje sendo utilizado como política de financiamento para a melhoria da qualidade do ensino, estando vinculado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FNDE).

A década de 1980 é retratada como um período de esvaziamento do regime

autoritário e de gradual reabertura para a política republicana. Na esfera social, muitos movimentos já possuíam algum grau de liberdade para reivindicar do Poder Público compromissos com questões de interesse comuns à sociedade. Nessa esteira, a vinculação de recursos para a educação, introduzidas nas constituições democráticas de 1934 e 1946 é retomada pela edição da Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. A Emenda Calmon, como ficou conhecida, foi recepcionada pela Constituição de 1988, permitindo que as políticas educacionais pudessem ser reformuladas a partir de então. Sua vigência permaneceria até a implementação, em 1996, da política de fundos, que será objeto de análise no capítulo quatro deste trabalho.

2.2 O direito à educação na Constituição da República de 1988

A promulgação da Constituição de 1988 foi marcada pela recepção eufórica de diferentes setores sociais. Denominada de “Constituição Cidadã” pelo então Presidente da Assembleia Constituinte, Ulisses Guimarães, por contar com ampla participação popular na sua elaboração, o dia 05 de outubro daquele ano representou, na história do Brasil, a aurora de reabertura democrática, que se seguiria pela esperança de uma frente de grandes transformações políticas, dado o forte caráter social de seu conteúdo.

A esperança tanto de lideranças sociais, quanto de juristas e outros intelectuais, tem a sua razão de ser no modelo de dirigismo constitucional, no qual o novo texto promulgado houvera sido insculpido. Apesar das críticas que se faz ao caráter dirigente da Constituição de 1988 e da própria concepção de dirigismo constitucional, o texto constitucional fora redigido seguindo essa concepção, porque inspirada nos modelos constitucionais português e espanhol, documentos reconhecidos por seu caráter dirigente. Com efeito, para Canotilho, a norma constitucional atua como substrato jurídico para efetivar alterações sociais, uma vez que as leis fundamentais se assumem como norma (garantia) e tarefa (direção) do processo político-social (CANOTILHO, 2001, p. 169-170).

Muito embora haja, no campo acadêmico, discussões acerca da instrumentalidade do texto constitucional para se efetivar mudanças sociais, tendo em vista o revés provocado pelas políticas neoliberais em curso, a Constituição de 1988 é dirigente, em sua natureza, na medida em que “[...] incorpora um programa de transformações econômicas e sociais a partir de uma série de princípios de política social e econômica que devem ser realizados pelo Estado brasileiro” (BERCOVICI, 2019, p.1771).

Entre as inovações produzidas pela Constituição de 1988 está a de colocar todos

os direitos sociais, dos quais é exemplo o direito à educação, no Título II dos Direitos e Garantias Fundamentais. De fato, desde a promulgação da Constituição de 1934, as normas constitucionais democráticas têm conferido aos direitos sociais o status de direito fundamental. Contudo, conforme Bernardo Gonçalves Fernandes, “é inquestionável a pertença dos direitos sociais como espécies de direitos fundamentais” (FERNANDES, 2016, p. 664). Nesse sentido, os direitos sociais, sendo fundamentais, constitui-se em um rol de “direitos inerentes à pessoa humana pelo simples fato de ser considerada como tal, trazendo consigo os atributos da universalidade, da imprescritibilidade, da irrenunciabilidade e da inalienabilidade” (GARCIA, 2012, p. 1)

Enquanto direito social, a educação é marcada por aspectos inerentes a essa classe de direitos, que remontam ao momento de sua concepção. Assim, conforme informa a doutrina:

[...] Os direitos sociais, como compreensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (Silva, 1992, p. 258).

Se os direitos sociais nasceram em um contexto de crise da tradição do estado liberal, passado um século de seu marco legal - Constituição Mexicana de 1917, Constituição Russa de 1918 e Constituição de Weimar 1919 - as condicionantes materiais que aludem a tais direitos ainda persistem, a exemplo das crianças e jovens em situação de rua que ainda se encontram à margem das políticas sociais ofertadas pelo Estado (IBGE, 2017), razão pela qual os motivos que outrora ensejaram o reconhecimento e positivação dos direitos sociais ainda se fazem atuais.

Dessa forma, percebe-se que atitude do Estado na promoção do bem-estar social tem por objetivo mitigar as desigualdades ainda presentes no seio da sociedade e tem como alvo a parcela da população que mais carece de assistência para garantir a sua emancipação.

os direitos sociais visam, de forma mais veemente, aqueles cidadãos que não estão em condições plenas de exercitarem os seus direitos mais básicos, principalmente pela hipossuficiência econômica, educacional, cultural e outras. É principalmente para os mais carentes, debilitados e excluídos que os direitos sociais voltam sua carga normativa. E, de forma mais intensa, quando esses direitos são consagrados em constituições de países periféricos e de desenvolvimento tardio, onde os níveis de pobreza, miséria e exclusão ainda são alarmantes, como os países da América Latina, sem deixar de incluir o Brasil. (LIMA, 2011, p. 95).

Entre as várias acepções doutrinárias acerca dos direitos sociais, Bernardo Gonçalves Fernandes anota as teses pelas quais os direitos sociais são reconhecidos, destacando-se entre elas aquela que encara os direitos sociais como direitos subjetivos

definitivos¹⁸ e outra que tem os direitos sociais como direitos subjetivos *prima facie*¹⁹. Para o autor, a primeira classificação “peca pelo excesso, na medida em que não há como exigir do Estado de forma incondicional a realização e concretização de todos os direitos sociais” (FERNANDES, 2016, p. 667). Por seu turno, os direitos subjetivos *prima facie* seriam aqueles que “se sujeitam a um processo de ponderação à luz de um caso concreto que precede o reconhecimento desses direitos sociais como direitos definitivos” (FERNANDES, 2016, p. 667).

Dentro desse contexto, por muitas razões, ousamos compreender que direito à educação se enquadra como direito público subjetivo definitivo. Primeiramente, porque a Constituição consagrou a educação enquanto direito público subjetivo em seu artigo 208, §1º, reconhecendo a exigibilidade dele na ausência de atuação do Estado, no parágrafo segundo do mesmo artigo (BRASIL, 1988). Além disso, tal direito se consagra como um direito-garantia, pois sua efetivação plena faz garantir a efetivação de outros direitos fundamentais. Para tanto, basta pensar que um indivíduo que tenha acesso e saiba tratar, de forma crítica, as múltiplas informações à sua disposição, poderá exercer a sua cidadania de forma mais efetiva.

A título de exemplo, no momento da construção deste trabalho, a sociedade global enfrenta uma forte crise sanitária em decorrência da Pandemia da COVID-19. O direito à saúde, também fundamental, nesse sentido, poderia ser melhor efetivado e trazer resultados positivos no controle da disseminação da doença a partir da correta compreensão, pelos cidadãos, das prescrições dos órgãos de vigilância sanitária.

Assim, como já explicitado acima, o direito à educação, enquanto fundamental, se incorpora ao patrimônio jurídico de todo e qualquer pessoa, tornando-se direito subjetivo, cuja exigibilidade se torna imediata ante a sua inexecutabilidade por parte do Estado, vez que a norma fundamental se insere num conjunto de prescrições que “enunciam tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade” (PIOVESAN, 2010, p. 378).

Dessa forma, todo o arcabouço insculpido entre os artigos 205 a 214 da Constituição Federal é consequência do caráter fundamental atribuído ao direito à educação, pois, a prestação positiva do estado, uma vez fundamental, faz surgir o direito de sua prestação na relação jurídica obrigacional entre Administração e administrados.

Desta feita, uma vez já examinada a dimensão teórico-jurídica de tal direito, passemos a analisar a sua dimensão fática, a partir da seguinte pergunta: o que é educação?

¹⁸ Para aprofundar, ver tese defendida originalmente por Carlos Bernal Pulido, *EL Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales*, 2003.

¹⁹ Para aprofundar, ver: SARLET, Ingo. *Os direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988; Eficácia dos Direitos Fundamentais* (2007).

Conceituar educação não é uma tarefa simples, pois envolve a compreensão de diferentes matizes que exige uma percepção sob diferentes perspectivas para a sua integral compreensão. Por conta disso, lança-se mão de algumas conceituações que satisfaçam a proposta deste trabalho, que envolve a garantia do direito à educação a ser prestado pelo Estado.

De modo geral, ao desenvolver sua obra de “Direito Educacional”, Nelson Joaquim conceitua a educação como “um fenômeno social e universal, sendo uma atividade humana necessária a existência e funcionamento de todas as sociedades, embora com diferentes concepções nos diferentes ramos do conhecimento” (JOAQUIM, 2009, p. 35).

O conceito acima aponta o caminho para sabermos e identificarmos aquilo que faz parte do processo educacional. No entanto, para dar maior concretude a esse conceito e ainda trabalhá-lo no campo jurídico, o mesmo autor parte da concepção de Libâneo, para quem a educação se conforma num duplo sentido, amplo e estrito. Considera-se a concepção a seguir que melhor se coaduna aos dispositivos encontrados nos instrumentos jurídicos pátrios (JOAQUIM, 2009, p. 35)

Em sentido amplo, a educação compreende os processos formativos, que ocorrem no meio social, nos quais os indivíduos estão envolvidos de modo necessário e inevitável pelo simples fato de existirem socialmente; em sentido estrito, a educação ocorre em instituições específicas, escolares ou não, com finalidades explícitas de instrução e ensino mediante uma ação consciente, deliberada e planejada, embora sem separar-se daqueles processos formativos gerais.

Pela concepção acima apresentada, observa-se que o dever de prestação educacional ofertado pelo Estado se coaduna ao sentido estrito de educação. Percebe-se, pois, que nesse processo há uma multiplicidade de atores e situações que o constituem. Assim, o dever de educação do Estado reside justamente em ofertar tais instituições específicas, dotadas de finalidades explícitas, para a correta execução das ações conscientes de quem participa desse processo.

Embora tenha-se avançado no conceito de educação, ainda assim falta saber quais processos são esses e quem são os atores que deles participam. O Plano de Desenvolvimento Educacional – PDE, em sua estrutura, “reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, tanto os indivíduos titulares do direito à educação, quanto os profissionais envolvidos nos processos de ensino-aprendizagem constituem-se como elementos integrantes do processo educacional e, portanto, são alvo da atuação do Estado.

Dessa forma, pode-se compreender que a educação se estabelece através do processo de ensino-aprendizagem nas múltiplas relações estabelecidas no ambiente escolar, entre elas aquela professor-aluno, ou entre aluno-aluno, mediada por professores, seus auxiliares e outros profissionais da educação.

Desse modo, para que se estabeleça o processo educacional, é fundamental o papel dos profissionais da educação nesse processo. Imprescindível, portanto, que se garanta condições dignas também ao educador, o que se faz a partir da consagração dos direitos sociais do trabalho a esses profissionais. Sem a garantia dessas condições ao profissional da educação, o ensino não se estabelece adequadamente.

Parametrizados os elementos que dão conformidade fática e jurídica ao direito fundamental à educação, depreende-se que todo o arcabouço feito do direito educacional no texto constitucional decorre da sua fundamentalidade e de como ela se realiza na prática, a partir dos modelos de ensino adotados. Por isso, o artigo 205 consagra como objetivos do ensino público “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o ensino público deve guiar-se pelos princípios da igualdade de condições, gratuidade, universalização do ensino, valorização dos profissionais de educação e estabelecimento de piso salarial profissional, gestão democrática do ensino público, garantia de um padrão mínimo de qualidade, além de assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, além organização do ensino público e seu financiamento (BRASIL, 1988).

É cristalina a importância dada em se garantir a qualidade do ensino público prestado, quando o texto constitucional traz a sua menção em diferentes momentos ao se referir à garantia do padrão de qualidade, artigo 206; da avaliação da qualidade efetivada pelo poder público, artigo 209; de um padrão mínimo de qualidade do ensino equalizado por um sistema federal de ensino, artigo 211, e um plano nacional da educação que deve conduzir a melhoria da qualidade do ensino artigo 212. (BRASIL, 1988). Em razão disso, a qualidade do ensino será melhor detalhada no próximo tópico.

Antes, porém, importante salientar as implicações jurídicas advindas do enunciado do *caput* do artigo 205 da Constituição Federal. Ao estabelecer que a “educação é direito de todos e dever do Estado e da família” o ensino, garantia pela qual o direito à educação é efetivado, passa a ser direito subjetivo, isto é, possível de ser exigível judicialmente quando não fornecido pelo Estado. Isso porque, se forma uma relação jurídica entre indivíduo e Estado, cuja obrigação tem como credor aquele, e este como prestador dessa

obrigação. O reconhecimento da educação como direito subjetivo vem expresso no texto do artigo 208, §1º da CF/1988. Por seu turno, o ensino público se efetiva na atuação do Estado enquanto serviço público. Em decorrência disso, e também por sua fundamentalidade, a educação se enquadra, no conceito de bem público.

Em Economia, bens públicos são definidos como bens não-rivais e não excludentes (ENAP, 2018, p.8), e que, portanto, não seguem as regras do mercado de consumo. Bens não-rivais são aqueles cuja oferta não reduz a disponibilidade para outros. A não-exclusividade, por seu turno, refere-se à indisponibilidade de alguém em usufruir de determinado bem, pois a sua utilização por um indivíduo não a impede a utilização por outro. Tais características de bens públicos conjugam-se ao caráter dos direitos fundamentais e, portanto, devem ser universalizados.

No entanto, existe posição de que a educação se classifica como bem semi-público ou meritório, por ser um bem que pode ser explorado pela iniciativa privada, mas que deve ser prestado pelo poder público no limite do mínimo existencial (ENAP, 2017, p.9). Essa visão não se coaduna com a perspectiva teórica deste trabalho, visto que essa classificação não é compatível com o caráter fundamental do direito à educação, que deve ser oferecido com padrão de qualidade para os fins que são almejados. Tão visão, ao contrário, tem evidente conotação mercadológica de grupos sociais que exploram economicamente a educação no mercado de consumo e consideram o Estado como potencial concorrente na prestação de tais serviços. Ora, se o Estado, ao oferecer um ensino de qualidade, efetivando o direito fundamental à educação, se torna potencial concorrente da iniciativa privada, o problema deve estar em como o ensino vem sendo oferecido no âmbito particular e não no correto funcionamento do ensino público.

2.3 A qualidade da educação pública básica: parâmetros PNE 2014-2024

Conforme mencionado no tópico anterior, o texto constitucional faz, por mais de uma vez, menção expressa a parâmetros de qualidade do ensino a ser buscado pela Administração Pública. Dessa forma, a qualidade do ensino é característica inerente ao direito fundamental à educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que regulamenta a organização do ensino nacional, define, em seu artigo 4º inciso IX, o padrão mínimo de qualidade como sendo “a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996). O artigo 74 da

mesma lei estabelece, ainda, que os entes federados, em regime de colaboração, estabelecerão “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (BRASIL, 1996). No entanto, em que pese a definição e previsão da criação e observância a um padrão de qualidade, a redação das disposições normativas ainda se apresenta muito imprecisa, e o próprio conceito de padrão de qualidade carece de regulamentação.

A necessidade de se definir legislativamente parâmetros que deem maior concretude ao padrão de qualidade do ensino levou à adoção do conceito Custo Aluno-Qualidade (CAQ), quando da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-24, de vigência decenal. O conceito Custo-Aluno-Qualidade foi apresentado pelo pesquisador em financiamento educacional Ediruald de Mello, em 1989, e é entendido como o custo tido por aluno para se chegar ao padrão de qualidade dos países mais desenvolvidos, representando, assim, a garantia de condições concretas para a efetivação de compromissos educacionais firmados na legislação (CALLIGARE, 2015, p.28). O CAQ, nesse sentido, é um indicador do custo aluno por ano, quando do atendimento das necessidades educacionais na garantia de um processo de ensino-aprendizagem adequado.

Após intensos debates, o CAQ fora introduzido na meta nº20 do Plano Nacional de Educação 2014-24, estando presente expressamente nas estratégias 20.6; 20.7; 20.8 e 20.10. e configura-se como instrumento para alcance de investimentos em educação para se atingir o padrão de qualidade esperado. O Plano Nacional da Educação é documento editado na forma de lei e tem as suas finalidades estabelecidas no artigo 214 da Constituição da República (BRASIL, 1988):

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE está organizado na forma de vinte metas e cada uma delas é subdividida em estratégias, a serem observadas por gestores públicos na administração do ensino. A meta nº 20 trata das políticas de financiamento do ensino público, bem como adota o CAQ como indicador do padrão de qualidade da educação.

A matriz de referência utilizada para cálculo do CAQ adotada pelo PNE foi formulada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e leva em consideração o ensino a ser ministrado em cada etapa e modalidade de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação especial, etc.), os recortes de equidade (desigualdades regionais, orientação sexual, econômica, de gênero), e aquilo que pertence ao grupo dos insumos indispensáveis à qualidade do ensino: condições de infraestrutura das escolas, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática e acesso e permanência na escola (CARREIRA, PINTO, 2007, p.12).

A estrutura das variáveis a serem observadas no CAQ foram estabelecidas na estratégia nº20.7, que assim dispõe (BRASIL, 2014):

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

O PNE estabeleceu ainda, na estratégia 20.6, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que corresponde a um conjunto de padrões mínimos dos insumos indispensáveis no processo de ensino-aprendizagem, servindo de marco inicial de implementação do indicador de qualidade, devendo ser reajustado progressivamente até se chegar ao estabelecimento pleno do CAQ (BRASIL, 2014).

Apesar dos avanços legislativos com vistas a garantir a qualidade do ensino, o CAQ ainda precisa ser regulamentado, com legislação especificando os elementos que precisam ser observados em cada uma das balizas definidoras da qualidade do ensino.

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA E A POLÍTICA DE FUNDOS

Neste capítulo, avaliar-se-ão as regras de divisão de responsabilidades na prestação do ensino por cada um dos entes federados, além de analisar as regras que estruturam o financiamento da educação pública básica e dão suporte para o desenvolvimento e manutenção das políticas educacionais nesse âmbito. Os princípios que informam as regras de distribuição de responsabilidades e receitas têm a sua gênese no modelo de federalismo republicano adotado pelo Estado brasileiro, que, ao mesmo tempo em que dá autonomia a cada um dos entes, também busca coordenar a ação de todos eles em torno da promoção de políticas públicas. É dentro desse contexto que a política de fundos contábeis se insere, enquanto um mecanismo de redistribuição de receitas, com vistas a mitigar as desigualdades entre as diferentes regiões brasileiras.

3.1 O pacto federativo brasileiro: federalismo cooperativo

Conforme explicitado no capítulo anterior, a Constituição de 1988 inaugurou um modelo de constituição dirigente a partir de aspirações de construção de um Estado Social. Ao contrário das constituições liberais, cujo conteúdo restringe-se somente à proclamação dos direitos individuais e à organização administrativa do Estado, as constituições sociais passam a contar com os chamados “direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos” (BERCOVICI, 2005, p.11).

Assim, na égide da Constituição de 1988, dentre a gama de garantias fundamentais assumidas pelo estado brasileiro, o dever de prestação de ensino obrigatório, gratuito e para todos, desponta como aquele cuja atuação do Estado se dá como prioritária, por meio de implementação de políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, proclamada a nova Constituição, e para dar consecução às suas atividades gerenciais, o Estado-nação precisaria arranjar-se administrativa e financeiramente de modo a melhor atender às suas finalidades e demandas sociais. É o modelo federativo de estado que a Constituição consagrou já em sua primeira disposição normativa. Assim, o Estado Republicano Brasileiro adota o modelo federativo de união indissolúvel entre Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Entre as várias acepções possíveis de organização política, é modelo federativo de

estado que vemos celebrado na norma constitucional entre seus membros. É nesse arranjo político-administrativo que se pode aproveitar da melhor forma o poder atribuído a cada ente federado para adequar as leis e as instituições públicas ao atendimento dos objetivos aí traçados.

Nesse sentido, é na Teoria do federalismo enquanto pacto, do cientista político Daniel Elazar, que encontra-se a definição que explica o funcionamento do federalismo brasileiro:

Federalismo é o modo de associação e organização política que une políticas distintas dentro de um sistema político mais abrangente, de modo a permitir que cada um mantenha sua própria integridade política. Os sistemas federativos fazem isso exigindo que as políticas sejam feitas e implementadas por meio de alguma forma de negociação, a fim de que todos os membros possam compartilhar no processo de formulação e execução das decisões. (ELAZAR, 1995, p.1 tradução própria).

Dessa definição, portanto, depreende-se que o federalismo traduz-se enquanto um pacto entre os diferentes entes federativos, cujas relações orientam-se primordialmente pela parceria entre eles, com ênfase “[...] na negociação e na cooperação entre os vários centros de poder; eles ressaltam as virtudes dos centros de poder espalhados como um mecanismo para salvaguardar as liberdades individuais e locais” (ELAZAR, 1995, p.1 tradução própria).

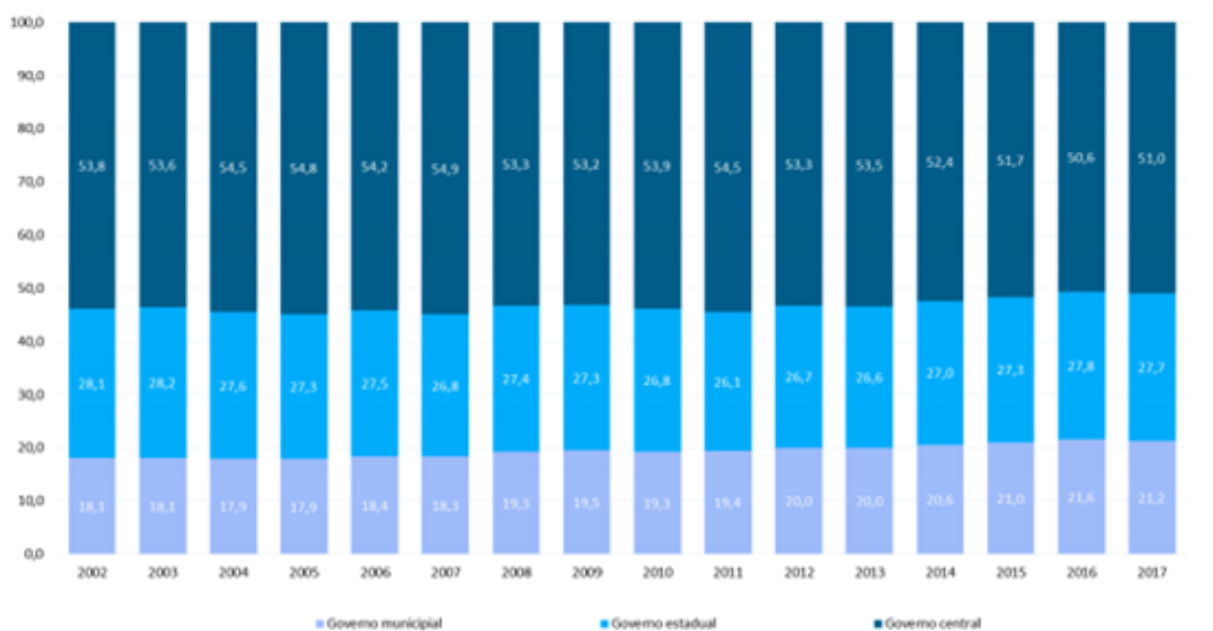
Importante particularidade do federalismo brasileiro, em comparação às demais federações existentes no mundo, foi ter garantido aos municípios o *status* de ente federado. Como destaca Aspácia Camargo “[...] pela primeira vez na história do federalismo no mundo, deu status constitucional aos municípios reconhecendo sua existência como ente federativo em igualdade de condições com os Estados” (CAMARGO, 2001, p.313). Desse modo, os municípios também possuem autonomia para estabelecer sua própria organização administrativa e condução da política local, colocando-os no mesmo patamar em relação aos demais entes federados.

Nesse sentido, o federalismo brasileiro caracteriza-se pelo arranjo estrutural da administração estatal em que os entes federados têm autonomia para organizar suas políticas de forma a melhor atender as suas necessidades locais. Tal descentralização do poder faz-se necessária em países como o Brasil, dada a sua extensão territorial e as diversidades climáticas, culturais e socioeconômicas que se evidenciam pela ligeira observação das características das diferentes regiões nacionais, o que exige que cada região e local estabeleça políticas voltadas para atender a demandas específicas.

No entanto, no federalismo brasileiro essa divisão de poderes entre as três esferas de entes federados não se dá de modo completo, havendo concentração de poderes específicos no governo federal. Isso porque, dadas as desigualdades regionais evidentes, cuja redução

constitui-se como política fundamental da República Federativa Brasileira (Art.3º, CRFB/88), é preciso haver certa concentração de poder em um ente capaz de melhor distribuir as riquezas e pautar as tomadas de decisões que tenham repercussão nacional. Nesse sentido, é que a competência da arrecadação tributária ainda permanece concentrada do governo central, mudando-se muito pouco a distribuição do poder de tributar dos entes federados na República em comparação ao que ocorria em regimes autoritários.

Gráfico 1: Composição das Receitas Disponíveis por nível de Governo - % do Total 2002/2017.



Fonte: Instituto Social Independente

Como se nota, em que pese o movimento de descentralização do poder político com o advento da Constituição de 1988, poucas mudanças foram realizadas em relação a estrutura de tributação, continuando a ter pouca distribuição da autoridade para tributar, estando esse processo de descentralização relacionados à definição da alíquota aplicada nos impostos dos quais tem competência, bem como quanto á autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos (ARRETCHE,2004)

Em vista disso, a coordenação de políticas entre os diferentes níveis de governo para a execução das políticas públicas se faz imperiosa para o funcionamento do pacto federativo. Conforme destaca Fernando Abrucio “o objetivo é **compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes**, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2014, p.2, grifou-se). Por outro lado,

destaca o autor que a “coordenação entre os níveis de governo se torna cada vez mais necessária, contudo, nem sempre a decisão de um ente federativo se coaduna com a dos demais” (ABRUCIO, 2014, p.1).

Tomando como exemplo a promoção do ensino público, o parágrafo único do artigo 23 estabelece a edição de lei complementar para regular a cooperação entre os entes federados. No entanto, o que se observa ainda é que “os princípios de autonomia e de interdependência, bem como as noções de controle mútuo e de coordenação intergovernamental, tiveram uma trajetória tortuosa em nosso País, e ainda hoje têm problemas para realmente se efetivar (ABRUCIO, 2014, p.4).

No próximo tópico será demonstrado que a União possui menor responsabilidade na prestação do ensino, em comparação aos outros entes federados. Por outro lado, a sua arrecadação de tributos tem volume superior aos desses entes. Dentro desse contexto de desequilíbrio entre receitas e obrigações, mecanismos de cooperação entre os entes federados são articulados para compensar as diferenças entre as regiões do país. É dentro desse cenário que a política de fundos se insere.

3.2 A organização do ensino básico público: a divisão de competências na prestação do ensino e a repartição de receitas entre os entes federados

A Educação Pública Básica, conforme preceitua o artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, é direito de todos e dever do Estado, devendo, portanto, ser prestada mediante políticas públicas de ensino. Nesse sentido, como consequência do modelo de federalismo cooperativo a norma constitucional estabelece que as responsabilidades dos entes federados na promoção do ensino deve ser dar de modo a observar o regime de colaboração entre eles. Desse modo, a Constituição trouxe, no título dedicado a organização político-administrativa do estado, a instituição de competências comuns e concorrentes.

O artigo 23 da Constituição definiu que cabe a todos os entes federados proporcionar os meios de acesso à educação, de modo a organizar seus sistemas de ensino, em regime de colaboração, de acordo com o que preceitua o artigo 211. Assim, a Educação Básica, que compreende o ensino infantil ao ensino médio, deve ser ofertada pelos Municípios e Estados. A União, por seu turno, deve exercer, em matéria educacional com os demais entes, função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira.

No que diz respeito à competência concorrente, pela dicção do artigo 24 da

Constituição, cabe à União precipuamente a função de editar normas sobre a educação e a organização do ensino, cabendo aos Estados, o Distrito Federal o estabelecimento de normas suplementares naquilo que couber. Veja-se que aos Municípios, que em geral tem a maior carga na execução do ensino, pois abraça mais níveis de ensino em suas atribuições não é permitido estabelecer normas sobre o ensino, senão da própria organização de seus sistemas. Ademais, na organização dos sistemas de ensino de cada um dos entes federativos está prevista a definição de formas de colaboração entre eles que deveram ser dispostas em lei complementar, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 23.

Da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não se extrai maiores especificações além daquilo que já está previsto na Constituição em relação a repartição e atribuição de competência entre os entes federados. Nesse sentido, o que se percebe é uma omissão legislativa na definição dos padrões de colaboração dos entes federados. Dentro desse cenário, o que se observa é a sobreposição de funções, principalmente entre Estados e Municípios no tocante à prestação do ensino fundamental. Esse comportamento ocorre principalmente por conta dos repasses realizados pela União, quando da execução de sua função supletiva e financeira, que, conforme veremos mais a frente, tem como base o número de matrículas nos sistemas de ensino.

Em se tratando da repartição das receitas para a execução das políticas educacionais, e também para garantir certa autonomia na gestão dos recursos financeiros, é que a Constituição de 1988 vinculou a receita dos entes federados, destinando percentual previamente fixado para cota própria com a finalidade de promover a manutenção do ensino. Assim, Estados, Distrito Federal e Municípios têm vinculados de suas receitas o percentual de 25% para promoção das políticas educacionais, enquanto a União deve destinar percentual não inferior a 18% do total de seus recursos para o cumprimento de suas obrigações de ensino.

No entanto, tais vinculações são realizadas apenas após a realização da distribuição de recursos para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios²⁰. Por força do Pacto Federativo, a União realiza a repartição de sua receita em aportes de complementação, repassando recursos financeiros por meio de transferências constitucionais, com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais. Assim, o montante do qual é retirado o percentual próprio para a manutenção de desenvolvimento do ensino, é proveniente tanto dos

²⁰Os Fundos de Participação de Estados e Municípios constituem-se de modalidade de transferência de recursos das arrecadações tributárias para Estados e Municípios, conforme previsão do artigo 159 da Constituição Federal.

impostos arrecadados por estados e Municípios, quanto pela complementação feita pela União, por meio das transferências constitucionais.

Feita essa distribuição, a União inicia o repasse exercendo as suas funções redistributivas e supletivas por meio da execução da política de fundos, tema central deste trabalho. A explicação de como é feita a distribuição de tais recursos será feita nos próximos capítulos por constituírem e dinâmica própria das leis de instituição dos fundos.

Além disso, a Educação Básica conta ainda com outras fontes de financiamentos de programas educacionais. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde serão financiados por recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. A contribuição social do salário-educação, a partir das contribuições sociais advindas das folhas de pagamento das empresas, são direcionadas diretamente para a promoção de programas executados exclusivamente no ensino fundamental, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

3.3 A Política de Fundos Contábeis

A repartição das competências tributárias reguladas no texto constitucional centralizou na União a maior captação de receitas. Tal concentração de recursos exigiu do governo central a criação de amplo programa de formulação de políticas públicas capazes de viabilizar a distribuição dos insumos financeiros de acordo com as necessidades de cada região, em vista de diminuir as desigualdades existentes entre elas.

Para Oliveira e Souza (2016, p. 56), a implantação do Plano Real estabilizou a economia e permitiu a Reforma Administrativa do Estado, em 1995, abrir caminho para a implementação de mecanismos viabilizassem a distribuição de recursos. Desse modo, a Administração Pública pode setorizar as suas atividades, com a conseqüente criação de núcleo central formulador de políticas de estado. Nesse contexto, as políticas de fundos de natureza contábil foram formuladas como instrumento de complementação financeira capaz de financiar políticas públicas.

Entende-se por fundo financeiro toda reserva de receita para aplicação determinada em lei (MEIRELES, 1990). Para o professor Regis Fernandes de Oliveira (2015), os fundos financeiros classificam-se em duas categorias. A primeira vincula a aplicação de recursos à determinada finalidade, sendo, portanto, os ativos ali aportados restritos a políticas específicas, como é o caso do FUNDEB. A segunda constitui-se de uma reserva de recursos para a distribuição a pessoas jurídicas determinadas, a exemplo dos Fundos de Participação de

Estados e Municípios.

Por se tratar de instrumento específico da contabilidade, é na Teoria dos Fundos Contábeis de Breda e Hendriksen (1999) que encontramos a melhor conceituação da natureza dos fundos contábeis. Para estes autores, fundo constitui-se de “um grupo de ativos e obrigações e restrições correspondentes, representando funções ou atividades econômicas específicas” (HENDRIKSEN E BREDA, 1999, p. 470). Assim, o capital financeiro aportado em um fundo constitui-se de uma restrição legal de sua utilização vinculada a determinados serviços específicos de sua aplicação, tendo, no caso dos fundos públicos, sua arrecadação e consequente destinação prescrita em instrumento de lei (COSTA, 2014).

Desse modo, a implementação da política de fundos a partir da década de 1990, tem como finalidade direcionar recursos para o financiamento de determinadas políticas públicas. No caso particular da educação, conforme vimos no segundo capítulo, a criação de um fundo específico para financiar as atividades de ensino do estado remontam da década de 30 do século passado. Com isso, a partir da política de fundos, se garantiria recursos aplicação de recursos exclusivos a uma determinada política pública específica.

O que se viu, no entanto, é que, muito embora a política de fundos tenha sido aplicada de forma complementar às receitas já vinculadas, os aportes destinados à promoção das políticas de ensino não foram suficientes para financiar todas as suas atividades, ao deixar determinadas modalidades de ensino desassistidas, ou mesmo pela confusão de recursos durante os repasses. Tais questões serão melhor abordadas no próximo capítulo, em que faremos breve avaliação da implementação dos fundos específicos para o financiamento da educação pública básica.

4 AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES: DO FUNDEF AO FUNDEB

Antes de analisar as inovações legislativas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, é preciso que se avaliem as experiências anteriores, com a implementação da política de fundos para o financiamento da educação. Assim, neste capítulo, far-se-á-se uma análise do impacto legislativo do financiamento educacional, a partir da vigência das normas que instituíram e regularam as políticas de fundo: Fundef e Fundeb. Para explaná-los, segue-se a ordem cronológica de vigência dos dois fundos, abordando os principais problemas relacionados ao financiamento do ensino público. Dessa forma, inicialmente, apresentar-se-á o cenário que existia anteriormente à instituição da política de fundos. Em seguida, explanar-se-ão as principais inovações legislativas face à problemática a

ser vencida. Com isso, passa-se a avaliar os resultados já alcançados a partir da vigência das normas de distribuição de recursos, tanto no que diz respeito à discussão proveniente do cenário anterior, quanto do redesenho que as novas regras impuseram ao financiamento da educação. Por fim, é possível perceber que há um plexo dinâmico, de ordem socioeconômica e, por vezes, contábil, que faz surgir vários desafios à nova realidade que se configura a partir das regras de financiamento.

4.1 O FUNDEF

Com o advento da Constituição da República e após a reforma administrativa e a implantação do Plano Real, a instituição de um fundo para financiamento da educação ainda trazia consigo o desafio de superar problemas estruturais tanto de ordem social quanto de ordem político-institucional.

Em meados da década de noventa do século passado, ainda permaneciam elevadas taxas de analfabetismo, acompanhada de elevada evasão escolar. Assim, junto ao desafio de erradicar o analfabetismo, estava a missão de universalizar o ensino básico obrigatório, de forma gratuita, ao passo em que se vivia um cenário de evasão escolar, muitas vezes, decorrente da própria precariedade das escolas, que não contribuía para que os alunos tivessem qualquer perspectiva pela via da educação.

Em conjunto, afiguravam-se desafios estruturais de ordem política, como a indefinição de responsabilidade entre os entes federativos na promoção do ensino, diferenças no financiamento do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais – podendo ocorrer no âmbito de um mesmo município ou entre municípios de um mesmo estado (MONLEVADE; FERREIRA, 1997), bem como descumprimento de regras por parte dos agentes políticos. Assim, a formulação de uma política de financiamento viria com a necessidade de intervir nas irregularidades praticadas pelo União no descumprimento do artigo 60 do ADCT, o qual estabelecia aplicação de 50% dos recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e na universalização progressiva do ensino obrigatório (COSTA, 2013).

Diante disso, após estudo técnico realizado no âmbito do FNDE²¹, a PEC nº 233/1995, trouxe a proposição de instituir um fundo contábil para financiar o ensino

²¹ Este estudo foi realizado a pedido do Ministério de Educação, acerca da arrecadação dos impostos e dos recursos disponíveis para os sistemas de ensino dos entes federados.

fundamental, tendo sido aprovada como EC nº 14/1996. A Emenda, então, modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/1988, e deu nova redação ao art. 60 do ADCT.

A Emenda trouxe consigo a determinação de que estados, o Distrito Federal e os municípios destinassem, pelo período de dez anos, 60% da receita vinculada ao MDE (art. 212 da CF) fossem aplicadas no ensino fundamental público, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino e a remuneração condigna do magistério (art. 60 caput do ADCT).

Além disso, a Emenda nº 14/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e determinou a vinculação de, pelo menos, 15% das receitas oriundas de impostos estaduais e municipais (artigos. 155, inc. II; 158, IV e 159, I alíneas “a” e “b” e II), para a composição da cesta desse fundo, cuja distribuição dos recursos teria como critério o número de matrículas no ensino fundamental de cada rede de ensino (art. 60 §2º do ADCT).

A União, por seu turno, complementaria o valor dos fundos sempre que o valor aluno/ano, definido nacionalmente, não fosse atingido, além de aplicar 30%, no mínimo, dos recursos vinculados ao MDE (art. 212 da CF), inclusive na complementação ao Fundef, na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (art. 60 §3º §6º do ADCT).

A União, estados, Distrito Federal e municípios deveriam ainda promover ajustes progressivos em suas contribuições ao Fundo, de modo a garantir o valor por aluno que satisfizesse as necessidades de um padrão mínimo de qualidade, a ser definido nacionalmente (art. 60 §4º do ADCT).

As irregularidades praticadas pela União quanto ao percentual destinado para financiar a universalização do ensino e erradicar o analfabetismo foram dirimidas com as novas regras. Segundo Pinto (1999), a União passou a acrescentar recursos do salário-educação, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outras contribuições sociais para atingir o mínimo exigido de 30% dos 18% vinculados. Devido à indefinição e à falta de clareza das regras que determinavam a aplicação do percentual de 50% no ensino obrigatório, a interpretação dada era de que esse percentual seria o limite máximo a ser aplicado, e a União apenas complementaria com o que faltasse para estados e municípios atingirem o mínimo de suas aplicações (OLIVEIRA, 2001).

A dinâmica de repartição de recursos oriunda do Fundef foi uma tentativa de instituir uma política de equalização das oportunidades educacionais, na medida em que impôs no país “[...] a prática de realocação horizontal de recursos” (TORRES, 2003, p. 355). Com efeito, Gomes (2009, p. 667) dividiu a operacionalização do fundo em quatro etapas:

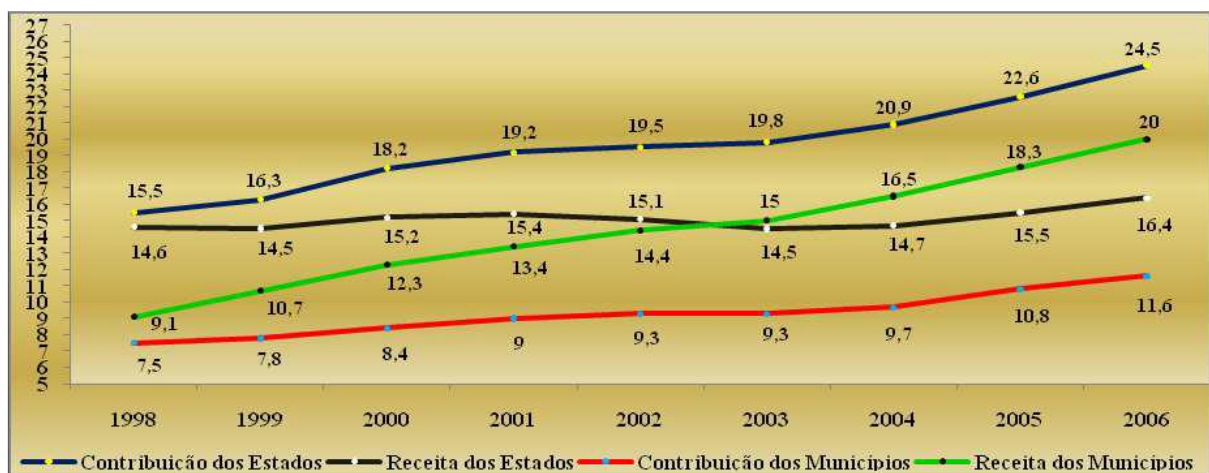
[...] retenção de valores no fundo estadual; 2) cálculo do valor médio aluno/ano em cada estado; 3) redistribuição de acordo com o número de matrículas feitas no ensino fundamental; e 4) complementação da União nos estados e municípios abaixo da média nacional (definida anualmente pelo governo federal).

A partir dessa dinâmica, estados e municípios contribuía de forma proporcional às suas receitas e recebiam o retorno do Fundo proporcional ao número de matrículas em suas redes de ensino. Para Martins (2009, p. 131) “[...] os fundos corrigem ou distorcem o equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas e em relação à autonomia”. Já para Davies (2001, p. 42) correspondeu “[...] fundamentalmente a uma redistribuição da miséria existente”.

Como registra Davies (2001), diante das vantagens e das desvantagens que as novas regras provocaram nas redes de ensino, o que se criou foi uma disputa entre os contribuintes do fundo por matrículas de alunos, fazendo-se inclusive cômputo indevido dos alunos para que recebessem mais recursos pela distribuição do Fundo.

Como reflexo, em que pese as novas irregularidades, agora cometidas por estados e municípios para angariarem mais recursos, o que se viu com o funcionamento do fundo, foi uma distribuição mais equitativa dos recursos entre os entes federados, aumentando-se, sobremaneira, a receita dos entes mais “pobres”. O gráfico a seguir (COSTA, 2013, p.105) mostra o crescimento da receita de estados e municípios em comparação as suas contribuições para o Fundef.

Gráfico 2: Contribuição e Receita dos Estados e Municípios ao FUNDEF (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano (R\$ bilhões)



Fonte: Costa (2013, p. 105)

A despeito das irregularidades cometidas para aumentar o número de matrículas, a

distribuição de recursos via Fundef contribuiu para a definição das responsabilidades dos entes federados para com a prestação do ensino. Antes, municípios que não tinham recursos para promover seus serviços educacionais, mas, a partir do funcionamento do Fundo, passaram a fazê-lo, ainda que de forma embrionária.

Outra irregularidade que se seguiu com a operacionalização do Fundo, foi a desobediência das regras que determinavam o valor mínimo aluno/ano por parte da União. Como destaca Costa (2013, p. 107),

[...] valor mínimo aluno/ano à mercê da decisão presidencial e não dos preceitos e determinações legais, a complementação da União (principal mecanismo para reduzir as desigualdades interestaduais) foi administrada, durante toda a vigência do Fundef, pelo governo federal.

Nessa ambiência, Vazquez (2003) justifica que o principal fator que concorreu para a inobservância do valor aluno/ano, por parte da União, tem relação direta com a crise econômica no final do século XX. A tabela a seguir mostra os desfalques da complementação da União que se seguiram a todos os anos de vigência do Fundo.

Tabela 1 – Gasto real e gasto legal, por aluno/ano, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef, de 1997 a 2006.

	Gasto aluno/ano estabelecido pelo governo federal (RS)		Gasto legal (RS) (art. 6º, §1º, da Lei nº 9.424/1996)		[(a)/(c)]*100 (%)	[(b)/(d)]*100 (%)
	1ª a 4ª séries (a)	5ª a 8ª séries e Educação Especial (b)	1ª a 4ª séries (c)	5ª a 8ª séries e Educação Especial (d)		
1997	300,00	300,00	405,28	405,28	74,0	74,0
1998	315,00	315,00	423,55	423,55	74,3	74,3
1999	315,00	315,00	458,26	458,26	68,7	68,7
2000	333,00	349,65	517,58	543,46	64,3	64,3
2001	363,00	381,15	592,76	622,40	61,2	61,2
2002	418,00	438,90	693,90	728,60	60,2	60,2
2003	462,00	485,10	769,95	808,45	60,0	60,0
2004	564,63	592,85	893,35	938,02	63,2	63,2
2005 – urbano	620,56	651,59	1.037,62	1.089,50	59,8	59,8
rural	632,97	664,00 ¹	1.058,37	1.110,25	59,8	59,8
2006 – urbano	682,60	716,73	1.162,32	1.220,44	58,7	58,7
rural	696,25	730,38 ¹	1.185,57	1.243,68	58,7	58,7

Fonte: Costa (2013, p. 107)

Como se percebe pela tabela acima exposta, mesmo com a troca de governo no âmbito da Presidência da República, no ano de 2003, o que se seguiu foi a prática da gestão anterior de desvalorização do valor aluno/ano, reduzindo, drasticamente, a participação da União na complementação da no custeio do ensino fundamental. Costa (2013, p.109) revela que a “[...] União deixou de aplicar no ensino fundamental público mais de R\$ 30 bilhões (a

preços correntes), quase 60% desse montante acumulado no governo Lula”.

Com a implantação do Fundef, ao mesmo tempo em que problemas anteriores foram solucionados ou mitigados, como a progressiva universalização do ensino obrigatório e a valorização do magistério, outros problemas emergiram em decorrência da própria dinâmica do Fundo. A exemplo disso, podemos citar tanto as irregularidades cometidas por estados e municípios, ao manipular o número real de matrículas em suas redes de ensino, quanto a inobservância da determinação correta do valor aluno/ano por parte da União, a pretexto de razões de ordem econômica.

No entanto, ao aproximar-se do final da vigência do Fundo, o que se percebeu foi que a supressão de tal política de financiamento já poderia causar retrocessos à prestação do ensino público.

4. 2 O FUNDEB

Antes mesmo que o Fundef fosse aprovado, já tramitava na Câmara dos Deputados a PEC nº 536/97 para implementação do Fundeb. A discussão sobre o financiamento de toda a educação básica, com a inclusão de creches e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), já produzia debates políticos nas Comissões Especiais. Apesar da antiguidade, a proposta foi anexada a outras e, ao final de 2006, a PEC nº 415/2005, de autoria do governo federal, foi aprovada.

A EC nº53/2006, que instituiu o Fundeb, introduziu à Constituição da República inovações aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da CF/1998, além de modificar o artigo 60 do ADCT.

A indefinição quanto à responsabilidade dos entes federados a cada modalidade de ensino buscou ser suplantada com previsão de Lei complementar estabelecendo o regime de colaboração entre os entes federados (art. 23, § único da CF/88). Com isso, buscou-se definir, com a lei 11.497/2007, que cada ente federado ficasse responsável por ofertar apenas um tipo de modalidade de ensino. Dessa forma, matrículas do ensino médio de redes municipais, bem como matrículas de do ensino fundamental e creches das redes estaduais de ensino passaram a não ser computadas para divisão dos recursos do Fundeb. A referida lei, no entanto, permitiu a criação de convênio para transferência de matrículas entre uma rede e outra, o que resultou em certo equilíbrio de obrigações na prestação do serviço educacional.

Com o Fundeb, passou-se a dar assistência à toda a educação básica – creches, educação infantil, fundamental e médio, além do EJA, valorizando todos os profissionais da

educação, o que inclui toda a equipe pedagógica, e não somente os professores. Além disso, admitiu-se a contagem de matrículas de creches e de educação especial de instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas ao Poder Público. No entanto, seria necessário obedecer aos requisitos prescritos em lei. Ainda assim, para Davies (2008), tal possibilidade desvia a finalidade do fundo de atender às escolas públicas, sendo considerado inconstitucional.

Diante do aumento da base de assistência a ser financiada, necessário se fez também aumentar a receita do Fundo. Assim, foi elevado o percentual que estados e municípios deveriam transferir ao Fundo, passando de 15% para 20%, em três anos (2007 a 2009), de forma gradativa (16,66%, 18,33% e 20%). Além disso, três outros impostos foram inseridos na composição da cesta do Fundeb – ITR (cota municipal), IPVA e ITCMD, que passaram a destinar parte de seus recursos também de forma gradual. O quadro a seguir, extraído de Callegari (2008, p. 64), mostra como os impostos foram sendo implantados de forma gradativa na cesta do Fundeb.

Quadro 1: Fontes percentuais de recursos do Fundeb, implementadas gradualmente (2007-2009) compradas com as do Fundef

Provisamento dos Recursos	FUNDEB ¹ (%)			FUNDEF (%) (1998)
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano (2009)	
ICMS	16,66	18,33	20,00	15,00
PFE/FPM	16,66	18,33	20,00	15,00
IPI/Exportação	16,66	18,33	20,00	15,00
Lei Kandir (LC nº 87/1996)	16,66	18,33	20,00	15,00
ITR - Cota Municipal	6,66	13,33	20,00	
IPVA	6,66	13,33	20,00	
ITCMD	6,66	13,33	20,00	

Fonte: Callegari (2008, p. 64).

Apesar da cobertura a toda a educação básica e da inserção de apenas três novos impostos para contribuir com a cesta Fundeb, destaca-se que entre os anos de 2007 e de 2010 houve aumento do número de recursos de modo a superar o valor aluno/ano, apesar das novas de matrículas cadastradas. Além disso, com o aumento do percentual da União, com limite mínimo de 10%, permitiu-se que dois outros estados fossem contemplados com a complementação. A tabela a seguir, extraída de Costa (2013, p.118), mostra os estados contemplados com a complementação da União e valores recebido por cada um deles.

Tabela 2: Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 2007 a 2010.

Complementação da União (FUNDEB)								
	2007	(b)/(a)	2008	(c)/(a)	2009	(d)/(a)	2010	(e)/(a)
	RS milhões		RS milhões		RS milhões		RS milhões	
	(b)	(%)	(c)	(%)	(d)	(%)	(e)	(%)
Alagoas	76,8	3,8	97,3	3,1	269,1	5,3	355,8	4,5
Amapá	-	-	-	-	108,3	2,1	182,0	2,3
Bahia	472,3	23,5	775,0	24,4	1.333,8	26,3	1.993,3	25,0
Ceará	308,4	15,3	440,1	13,9	622,8	12,3	996,2	12,5
Maranhão	558,9	27,8	790,0	24,9	1.128,2	22,3	1.651,6	20,8
Pará	490,9	24,4	801,9	25,2	1.020,5	20,1	1.629,9	20,5
Paraíba	4,9	0,2	3,3	0,1	70,7	1,4	187,3	2,4
Pernambuco	19,9	1,0	132,9	4,2	282,1	5,6	528,8	6,7
Piauí	80,3	4,0	133,8	4,2	234,6	4,6	403,7	5,1
R. G. do Norte	-	-	-	-	-	-	17,2	0,2
TOTAL	2.012,4	100,0	3.174,3	100,0	5.070,1	100,0	7.945,8	100,0

Fonte: Costa (2013, p. 118).

O estabelecimento de um mínimo de 10% de complementação da União, a partir da inserção de novos recursos, aumenta o valor aluno/ano e cria um excedente para viabilizar melhorias. Como destaca Costa (2013 p.118), com a injeção de novos recursos, permitiu-se “[...] a construção de critérios para aproximar os gastos de um Custo Aluno-Qualidade (CAQ) – ainda distante – definido nacionalmente”.

Com a inserção de novas modalidades de ensino, e dadas as demandas de cada uma delas, foi necessário também criar fatores de ponderação específicos para cada tipo. A tabela a seguir, extraída de Borges (2013, p. 119) mostra os fatores de ponderação para cada modalidade de ensino, bem como o valor aluno/ano atingido por cada uma delas no período de 2007 a 2010.

Quadro 2: Fatores de ponderação e valor aluno/ano associados aos níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino para o Fundeb, de 2007 a 2010.

FUNDEB					
Etapas, Modalidades e Tipos de Estabelecimento de Ensino	Fatores de Ponderação	Valor Aluno/Ano ^a			
		2007	2008	2009	2010
Educação Infantil					
Creche Integral	0,80/1,10 ^a	757,79	1.245,58	1.485,10	1.556,33
Creche Parcial	0,80	757,79	905,87	1.080,07	1.131,88
Pré-Escola Integral	0,90/1,15 ^b /1,20 ^c /1,25 ^d	852,52	1.302,20	1.620,11	1.768,56
Pré-Escola Parcial	0,90/1,00 ^e	852,52	1.019,11	1.350,09	1.414,85
Ensino Fundamental					
Séries Iniciais (Urbano)	1,00	947,24	1.132,34	1.350,09	1.414,85
Séries Iniciais (Rural)	1,05/1,15 ^d	994,60	1.188,96	1.417,60	1.627,08
Séries Finais (Urbano)	1,10	1.041,96	1.245,58	1.485,10	1.556,33
Séries Finais (Rural)	1,15/1,2 ^d	1.089,32	1.302,20	1.552,60	1.697,82
Tempo Integral	1,25	1.184,05	1.415,43	1.687,61	1.768,56
Ensino Médio					
Urbano	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Rural	1,25	1.184,05	1.415,43	1.687,61	1.768,56
Tempo Integral e Integrado à Educação Profissional	1,30	1.231,41	1.472,05	1.755,12	1.839,30
Educação Especial					
Educação Indígena e Quilombola	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Educação de Jovens e Adultos (EJA)					
Avaliação no Processo	0,70/0,80 ^d	663,07	792,64	1.080,07	1.131,88
Integrada à Educação Profissional	0,70/1,00 ^e	663,07	792,64	1.350,09	1.414,85
Instituições Conveniadas					
Creche Integral	0,95/1,10 ^d	-	1.075,73	1.282,59	1.556,33
Creche Parcial	0,80	-	905,87	1.080,07	1.131,88
Pré-Escola Integral	1,20/1,25 ^d	-	-	1.620,11	1.768,56
Pré-Escola Parcial	1,00	-	-	1.350,09	1.414,85

Fonte: Borges (2013, p. 119).

A partir da leitura dos dados presentes no quadro acima, percebemos expressivo aumento do valor aluno/ano em comparação aos valores do Fundef. Como destaca Borges, (2013), houve aumento considerável em relação ao valor inicial praticado no início da vigência do Fundef, de R\$ 300,00 saltando para R\$ 1414,85, uma elevação média de aproximadamente 371,6%.

Como pontuado, o aumento em relação ao que já vinha sendo praticado no modelo de redistribuição anterior, fez como que se criassem condições para viabilizar a busca de um padrão de qualidade para o ensino público. Além disso, com os estados sendo contemplados com a complementação da União, houve redução das desigualdades interestaduais, principalmente entre os estados do Nordeste e do Norte, em comparação aos estados do Sul do País. No entanto, ressalta-se que, embora mitigadas, as desigualdades permaneceram, além da precariedade do serviço público educacional.

5 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/20: DA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE FUNDOS AO APRIMORAMENTO DAS REGRAS DE EQUALIZAÇÃO DAS RECEITAS DOS ESTADOS

Neste capítulo, far-se-á uma exposição do Projeto de EC nº 15/15²², que ensejou na EC nº108/20, acrescentando à Constituição da República o artigo 212-A. Faz-se uma análise dos pontos que foram mais debatidos quando da discussão do referido projeto nas Comissões pertinentes, até a sua aprovação pelo Congresso Nacional. Para tanto, faz uso dos comentários tanto do substitutivo apresentado, quanto de relatórios, de pareceres, de estudos e de notas técnicas, e outros trabalhos de caráter científico apresentados nas comissões especiais e que dão suporte para a avaliação deste capítulo.

5.1 A constitucionalização do Fundeb: do ADCT ao Corpo Permanente da Constituição

Entre as modificações feitas pela EC n.º 108/2020 está a de tornar o Fundo de Manutenção do Ensino e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB - política permanente de Estado a partir da introdução de novo dispositivo constitucional, o artigo 212-A, e demais alterações feitas.

A pergunta central que motiva a abertura deste tópico é saber quais são as consequências jurídicas da inserção das regras gerais de distribuição de receita do referido fundo de financiamento no corpo permanente da constituição. A primeira consequência desta alteração é a de afirmar a política de fundos como um instrumento eficaz e mecanismo permanente de financiamento da educação, fortalecendo a cooperação estabelecida no pacto federativo. Ademais, entende-se que a consolidação da política de fundos para o financiamento do direito à educação potencializa a visão de que este direito é fundamental e, portanto, deve ser oferecido em caráter permanente pelo Estado.

Ressalte-se que ao colocar o Fundeb no corpo permanente da Constituição, é dada ainda mais segurança jurídica para que as regras de distribuição de receitas não sejam modificadas com facilidade, pois sua alteração, por meio de emenda à Constituição, ocorre por meio de processo legislativo rígido. Conforme estabelece a própria Constituição, a PEC pode ser apresentada pelo Presidente da República, por um terço dos deputados federais ou

²² Faz-se necessário salientar que o processo de discussão, até posterior aprovação, da PEC 15/15 teve forte componente de participação popular, desde civis a organizações e coletivos, porém, por questões de recorte metodológico na matéria, esse ponto não será abordado no capítulo.

dos senadores, ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes²³. A PEC, ao ser aceita, é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, sendo aprovada se obtiver três quintos dos votos dos deputados e dos senadores, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Por sua vez, o ADCT traz regras de caráter efêmero que asseguram harmonia durante a transição entre o antigo regime constitucional e o vigente, possuindo, portanto, caráter meramente transitório. A inclusão de um fundo de financiamento para a educação no ADCT tem relação direta com a concepção programática que tem sido dada, por muito tempo, às normas de caráter social. Essa visão se coaduna com a de que, ao prestar serviço de ensino, o Estado intervém na economia em sua função distributiva, devendo garantir apenas um mínimo indispensável à população mais carente.

No entanto, esta visão é equivocada e discriminatória, e a inclusão da política de financiamento de um direito fundamental em disposição transitória é um erro crasso. A reparação que se faz com o novo Fundeb posiciona a política de financiamento cooperativo entre os entes federados em seu devido espaço topológico, ao criar disposição constitucional própria para o financiamento de políticas de ensino, reconhecendo a educação como política permanente de Estado e fortalecendo a cooperação entre os entes federados.

5.2 Da vedação ao retrocesso social em matéria de direitos e prestações educacionais

Outra importante modificação constitucional trazida pela Emenda Constitucional nº108/2020 foi a proibição expressa, em seu artigo 206, de retrocesso aos direitos e às prestações sociais educacionais, conforme se observa no inciso IX, ao prescrever a “[...] proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais”.

Muito embora a própria natureza de direito fundamental já confira à educação a sua impossibilidade de supressão do rol de direitos fundamentais, e, portanto, deva ser direito a ser observado pelo Estado, os instrumentos jurídicos utilizados para se efetivar tais direitos não têm o mesmo escudo protetivo da fundamentalidade jurídica. Assim, aplica-se agora a impossibilidade de retroação social também aos mecanismos que garantem a efetividade do ensino público, impedindo que alterações na legislação não venham a suprimir, diminuir ou mesmo peiorar tais mecanismos de financiamento de garantias.

²³ Art. 60 da Constituição da República de 1988.

5.3 A nova dinâmica do mecanismo redistributivo a partir da Política de Fundos

Embora sejam inquestionáveis os resultados positivos do Fundeb, vigente até o final do ano de 2020, para a mitigação das desigualdades educacionais presentes em todas as regiões do país, o antigo mecanismo de distribuição ainda permitia que houvesse algumas distorções em relação à distribuição dos recursos financeiros oriundos do Fundeb. Exemplo disso são os municípios “pobres” dentro de estados “ricos”, que ficavam desguarnecidos da complementação da União, já que o antigo critério levava em consideração o total do montante apresentado pelos fundos estaduais divididos pela quantidade de matrículas. Com vistas a dirimir tais distorções, a proposta apresentada para substituir o antigo modelo levou em consideração estudos e avaliações técnicas apresentados por instituições que trabalham na promoção da qualidade do ensino²⁴.

A Emenda à Constituição nº 108/2020 introduziu o artigo 212-A na Constituição, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de forma permanente, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de modo a destinar parte dos recursos a que se refere o artigo 212, *caput*, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica, bem como a remuneração condigna dos profissionais da educação.

Além disso, as normas contidas no artigo 212-A mantiveram a cesta de impostos que já integrava os respectivos fundos estaduais. Assim, ficou mantido o percentual de 20% das receitas dos impostos de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, IPI), conforme estabelece o inciso II do referido artigo. A regra de distribuição contida no artigo 60 do ADCT, revogado, permanece, com algumas alterações, na primeira etapa de distribuição dos recursos. A receita do fundo é dividida, proporcionalmente, ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica, observadas as ponderações para cada modalidade e etapa do ensino, além da duração da jornada e tipos de estabelecimento de encolares, levando-se em consideração as especificidades de cada região e os insumos necessários para a garantia da qualidade educacional.²⁵

As inovações introduzidas pelo novo texto iniciam-se com a aplicação anual da

²⁴ São exemplos a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a organização Todos pela Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), apenas para citar alguns.

²⁵ Art. 60, alínea “a” do inciso X e no § 2º (inciso III).

complementação mínima da União ao Fundeb, que passa dos antigos 10% mínimos para 23% mínimos, até 2026, e segue, a partir de 2021, três modalidades de redistribuição, integradas e subsequentes, constituindo-se o chamado modelo híbrido de complementação, previsto no inciso V do artigo 212-A.

Na primeira etapa, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementarará com o percentual mínimo de 10% dos valores aportados em cada Estado e Distrito Federal. Essa é a regra já utilizada no antigo Fundeb, que levava em consideração apenas as receitas integrantes do fundo para a apuração do valor por aluno. A atual regra, contudo, faz a adoção de novos indicadores de ponderação por modalidade de ensino, o que torna a distribuição mais equitativa.

Em um segundo momento, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente em cada rede de ensino municipal, estadual ou distrital, a União complementarará com o percentual mínimo de 10,5%. O VAAT leva em consideração, além dos valores dos recursos oriundos do Fundeb, as receitas e transferências vinculadas à educação (inciso IV). Com isso, os entes federados com menor capacidade de financiamento passam a ser contemplados, e as redes de ensino mais vulneráveis passam a ser atingidas.

Por fim, na terceira etapa, 2,5 pontos percentuais da complementação mínima de 23% da União são distribuídos entre as redes públicas de ensino que alcançarem evolução de indicadores de melhorias da qualidade do ensino, a partir de parâmetros a serem definidos em lei complementar. Diferente dos últimos três critérios, a complementação-VAAR leva em consideração os resultados educacionais atingidos pelos estabelecimentos de ensino, premiando aqueles que conseguirem atingir os níveis esperados de qualidade.

A tabela a seguir mostra o número de estados beneficiados com a complementação do Fundeb em função do aumento gradual de complementação da União. Ressalte-se que a projeção leva em consideração a porcentagem inicialmente apresentada no substitutivo, que chegaria a 40% de complementação da União.

Tabela 3 – Relação de Estados contemplados com a complementação-VAAT progressiva da União

COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	10%	15%	20%	40%
ESTADOS BENEFICIADOS	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA, AC, MT, MG, SE, RO, TO, MS, GO, ES	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA, AC, MT, MG, SE, RO, TO, MS, GO, ES, PR, AP, RJ, SC	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA, AC, MT, MG, SE, RO, TO, MS, GO, ES, PR, AP, RJ, SC, SP, RS, PR
TOTAL ESTADOS BENEFICIADOS	10	19	23	26

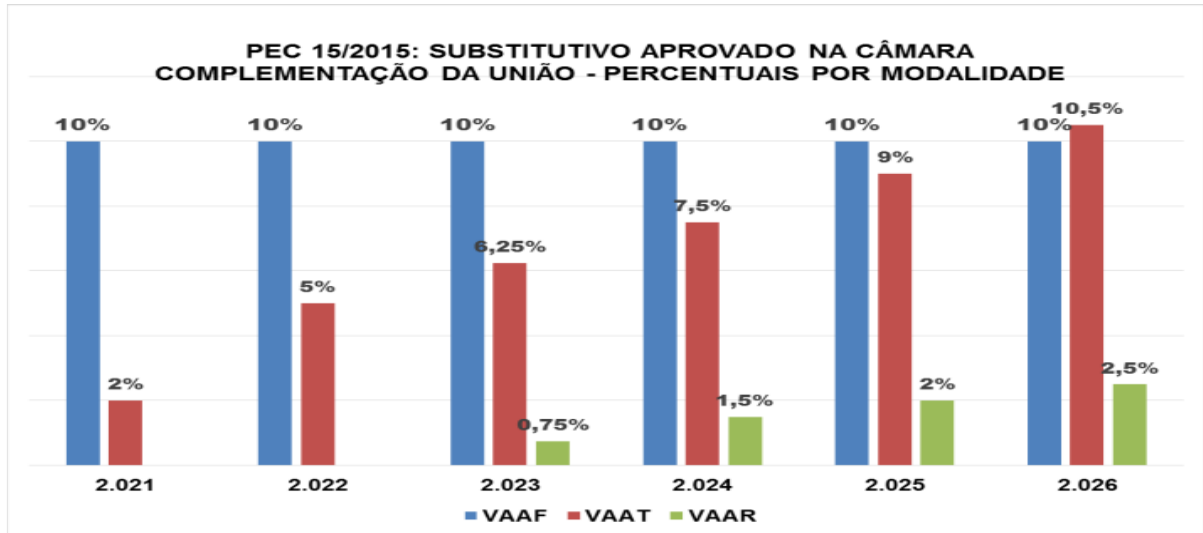
Fonte: PEC 15/2015. Elaboração própria.

Quanto à destinação dos recursos do Fundeb, as novas regras de redistribuição estabeleceram três sub-vinculações. A primeira delas destina 70%, no mínimo, do valor alcançado por cada fundo para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício (inciso XI). A segunda destina 15%, no mínimo, do valor da complementação-VAAT será destinado as despesas de capital²⁶ (inciso XI). Por fim, 50% do total dos recursos da complementação-VAAT deve ser destinado para a educação infantil (§ 3º do artigo 212-A).

O gráfico a seguir mostra a projeção dos percentuais de complementação da União até se atingir o percentual mínimo de 23%, dividido nas três modalidades de complementação.

²⁶ Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), Despesa de Capital são as despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Gráfico 3 – Complementação da União – percentuais por modalidade de complementação



Fonte: Conof/CD. Elaboração: ET N° 24/2015 – CONOF/CD.

Conforme o Estudo Técnico nº 22/2020, de autoria de Claudio Tanno, projeta-se que, em termos de valores financeiros, há perdas de arrecadação pelo Fundeb, em decorrência da pandemia da Covid-19, fazendo com que os níveis de complementação equivalentes a 10%, previstos para 2020, sejam retomados somente em 2023. Por outro lado, ao atingir o percentual de complementação de 23%, a União terá ampliado sua participação no fundo, saindo de 9,1% para 18,7% dos recursos totais.

5.4 A vinculação dos recursos do Fundeb ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ)

Conforme demonstrado no subtópico anterior, em diferentes etapas de complementação da União o critério de avaliação de qualidade é fundamental na análise. No subtópico 2.3 deste trabalho, abordou-se que os indicadores utilizados para medir a qualidade do ensino são o Custo Aluno-Qualidade e o Custo Aluno-Qualidade-Inicial, que levam em consideração recursos materiais, pagamento de profissionais e ponderações para diferentes modalidades e etapas do ensino. A adoção do CAQ está prevista no Plano Nacional de Educação, além de ter a sua definição prescrita em Lei Complementar.

Por sua vez, a distribuição e aplicação dos recursos do Fundeb consideram a melhoria da qualidade do ensino, conforme preconiza a alínea “a” do inciso X do artigo 212-A (BRASIL, 2020):

[...] a organização dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade.

Assim, os programas desenvolvidos no âmbito da administração pública para a manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como aqueles destinados à valorização dos profissionais de educação são critérios a serem ponderados na melhoria da qualidade de ensino ofertada.

De outra banda, a complementação-VAAR destina 2,5 pontos percentuais da complementação da União para as redes de ensino que cumprem as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei e evoluem seus resultados nos indicadores de qualidade, melhoria de atendimento e aprendizagem.

Dessa forma, as novas regras de redistribuição de receitas vinculam a complementação da União à melhoria da qualidade do ensino e do padrão mínimo de qualidade, ao observar a aplicação dos recursos financeiros do Fundeb aos parâmetros de qualidade a serem definidos em lei complementar. Essa lei complementar, por seu turno, deve adotar o Custo Aluno-Qualidade como indicador dos “insumos indispensáveis” para a melhoria da qualidade do ensino.

5.5 Impactos da nova regra de distribuição dos recursos do Fundeb

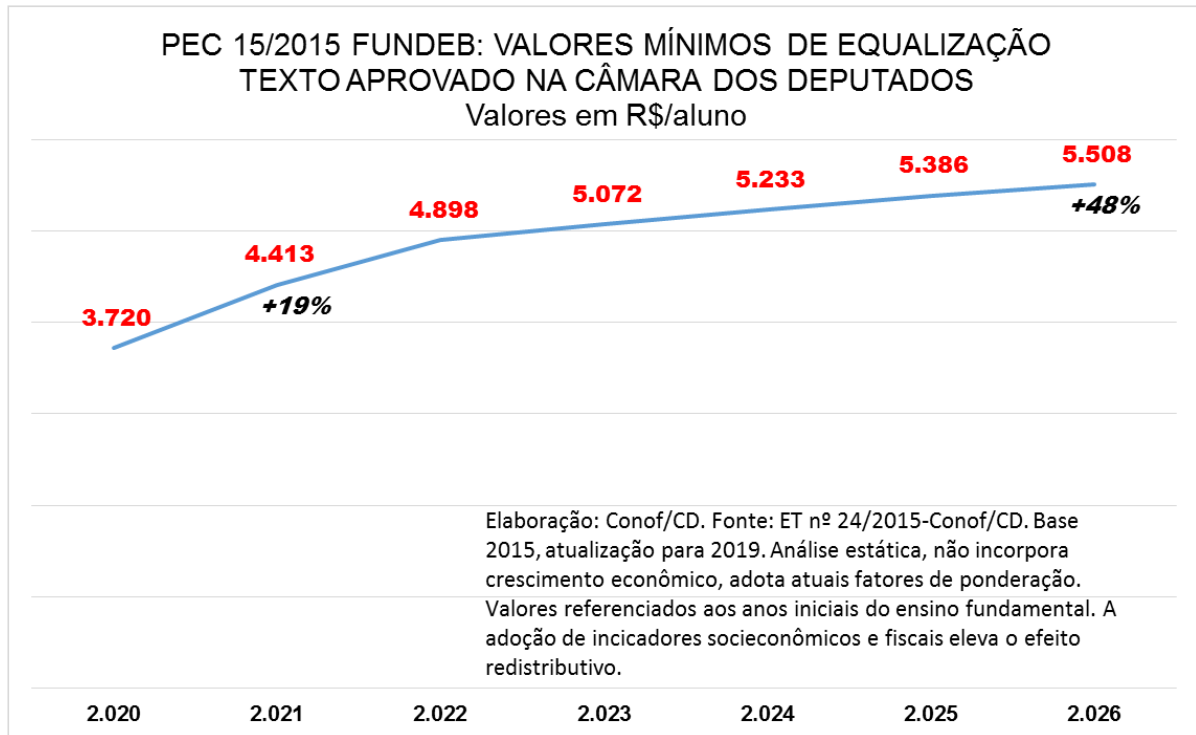
Os impactos aqui apresentados foram colhidos do Estudo Técnico nº 22/2020 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que leva em consideração os dados apresentados no Estudo Técnico nº 24/2017, do mesmo órgão. Para efeitos técnicos, importante esclarecer que a metodologia adotada por esse estudo é a modelagem estática de dados e cenários para realização de suas projeções (TANNO, 2020 p. 5):

Não há incorporação de crescimento econômico para os demais anos. Os valores transferidos pela complementação VAAF (10%), por rede de ensino, são mantidos ao longo da série. Os fatores de ponderação são os atualmente adotados pelo FUNDEB, envolvendo as etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino. Desconsidera-se o percentual destinado à complementação-VAAR. O número de matrículas fica inalterado, consideradas com as diferenciações relativas às diversas etapas e modalidades de ensino (matrículas ponderadas ou equivalentes). A adoção dos novos ponderadores relativos a indicadores socioeconômicos e fiscais possibilitarão maior efeito redistributivo do que os apresentados nas simulações.

O primeiro impacto que se espera com a reformulação de modelo de distribuição dos recursos é o aumento do valor repassado pela União. Até 2026, espera-se uma ampliação

do valor anual por aluno (VAAT), saindo de R\$ 3.720/aluno²⁷ para R\$ 5.508/aluno. A evolução desse valor é dada no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Valores Mínimos – em R\$/aluno – de Equalização com a nova dinâmica de complementação

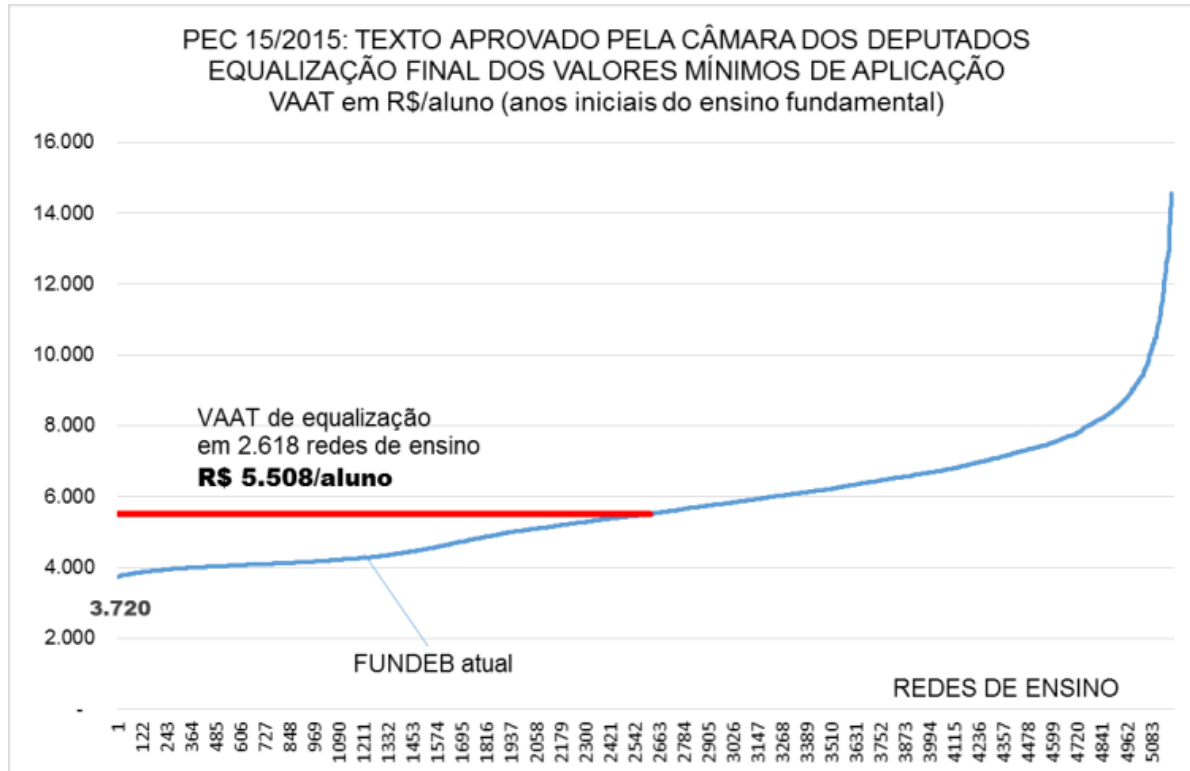


Fonte: Conof/CD. Elaboração: ET N° 24/2015 – Conof/CD

Com a complementação-VAAT, já no início de sua vigência do novo fundo, estima-se que centenas de novas redes de ensino em situação de vulnerabilidade sejam atingidas. Como essa modalidade de distribuição usa como critério de distribuição o valor mínimo definido nacionalmente por cada rede de ensino estadual, distrital ou municipal, escolas em situação de vulnerabilidade poderão ser beneficiadas independente do Estado em que estejam.

²⁷ Valor referenciado aos anos iniciais do ensino fundamental em 2015 e corrigidos monetariamente para 2019.

Gráfico 5 – Equalização Final dos valores mínimos de aplicação



Fonte: Conof/CD. Elaboração: ET N° 24/2015 – Conof/CD

Outro impacto importante diz respeito à diminuição da diferença entre as rendas máximas e mínimas por alunos. O Estudo apresenta o valor mínimo referente ao município de Turiaçu/MA de R\$ 3.720/aluno, em oposição ao máximo²⁸ encontrado em Porto Alegre/RS, que apresenta valor de R\$ 14.228/aluno. Com a elevação do mínimo para R\$ 5.508/aluno, em 2026, a diferença entre os valores por aluno reduzirá de 3,8 para 2,6 vezes. Apesar das diferenças continuarem expressivas mesmo com a aplicação das novas regras de distribuição, a diminuição das diferenças entre máximos e mínimos também é acentuada.

Ressalta-se ainda a quantidade expressiva de redes e matrículas que serão beneficiadas com a complementação-VAAT, nos próximos seis anos. Estima-se que o valor de 5.508/aluno seja o mínimo nacional disponível para 2.618 redes de ensino, que terão suas aplicações totais por aluno equalizadas. Em que pese a maioria das redes de ensino a serem

²⁸ O valor máximo é do Município de Pinto Bandeira/RS que apresenta valor de R\$24.714/aluno. Porém, o referido município não representa a realidade nem mesmo dos municípios mais bem colocados, pois apresenta elevada arrecadação per capita, e baixa taxa de crianças e jovens em idade escolar.

beneficiadas com a complementação-VAAT serem as mesmas que recebem a complementação-VAAF, o critério de distribuição leva em consideração as redes de ensino com piores condições de financiamento, o que faz incluir redes de Municípios “pobres” em Estados “ricos” e exclui os Municípios “ricos” dos Estados “pobres”. A tabela a seguir mostra a quantidade de redes de ensino atingidas com a nova complementação-VAAT e quantidade de matrículas com valor por aluno equalizados.

Tabela 4 – Quantidade de redes de ensino e de matrículas atingidas com a nova complementação-VAAT

PEC 15/2015: TEXTO APROVADO NA CÂMARA
COMPLEMENTAÇÃO VAAT - REDES DE ENSINO DE MAIOR VULNERABILIDADE
Quantitativo de redes e de matrículas

UF	2.021		2.022		2.023		2.024		2.025		2.026	
	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat
AC	13	56.850	17	76.359	17	76.359	18	77.725	18	77.725	18	77.725
AL	81	444.620	83	463.178	84	465.470	84	465.470	84	465.470	84	465.470
AM	52	344.186	57	376.294	58	903.366	58	903.366	58	903.366	59	1.139.409
AP					2	10.329	3	14.219	3	14.219	3	14.219
BA	314	1.533.104	351	1.878.978	358	1.949.812	359	1.970.462	361	1.982.657	362	2.012.684
CE	171	1.218.883	177	1.283.197	178	1.284.991	179	1.299.101	179	1.299.101	179	1.299.101
ES			3	14.832	12	55.281	33	145.233	44	245.156	53	289.188
GO			2	19.707	7	62.629	9	65.008	23	157.765	32	193.711
MA	177	1.278.157	180	1.288.587	180	1.288.587	180	1.288.587	181	1.735.667	181	1.735.667
MG	3	11.309	124	286.179	221	484.772	321	619.663	419	3.124.725	491	3.260.390
MS			2	6.672	5	16.469	9	32.452	11	44.198	18	64.695
MT	2	9.533	14	47.896	25	91.006	35	106.655	46	125.202	59	626.033
PA	78	849.069	82	976.976	82	976.976	84	1.697.445	85	1.746.675	86	1.753.405
PB	130	344.987	184	418.292	186	419.498	189	453.303	192	807.700	193	808.098
PE	141	722.624	169	974.696	171	985.098	172	997.333	175	1.100.239	178	1.873.667
PI	180	460.919	203	481.530	203	481.530	203	481.530	204	481.869	204	481.869
PR					5	26.552	22	110.092	48	171.425	83	248.984
RJ					1	17.996	1	17.996	6	128.742	9	145.716
RN	65	154.286	122	279.843	130	298.977	133	300.669	137	329.863	138	330.433
RO			28	94.918	32	104.287	36	108.013	38	109.230	42	374.546
SC									3	5.731	8	20.561
SE			40	165.923	48	207.481	56	225.121	58	226.614	64	246.620
SP											1	1.146
TO			9	18.049	19	32.135	42	59.258	61	77.700	73	87.509
Total	1.407	7.428.527	1.847	9.152.106	2.024	10.239.599	2.226	11.438.700	2.434	15.361.037	2.618	17.550.844

Elaboração: Conof/CD. Fonte: ET nº 24/2017.

Fonte: Conof/CD; Fonte: ET nº 24/2017.

Em relação as redes dos Estados, espera-se que oito redes de ensino sejam beneficiadas com a complementação-VAAT quando o percentual desta atingir o valor de 10,5%, em 2026. Com isso percebe que mesmo aqueles entes com maior capacidade financeira em relação aos municípios passam a ser contemplados com a nova distribuição.

Tabela 5 – Redes estaduais beneficiadas com a complementação-VAAT 10,5%

NOVO FUNDEB 2016
REDES ESTADUAIS BENEFICIADAS COM A
COMPLEMENTAÇÃO VAAT 10,5%

UF	REDES ESTADUAIS	Matrículas equiv	COMPLEM VAAT 10,5% (R\$)
AM	GOVERNO DO ESTADO AM	527.072	294.531.811
MA	GOVERNO DO ESTADO MA	447.080	101.352.635
MG	GOVERNO DO ESTADO MG	2.360.631	423.600.129
MT	GOVERNO DO ESTADO MT	461.517	20.325.990
PA	GOVERNO DO ESTADO PA	718.470	204.407.145
PB	GOVERNO DO ESTADO PB	349.845	80.629.103
PE	GOVERNO DO ESTADO PE	753.335	83.426.727
RO	GOVERNO DO ESTADO RO	246.491	18.282.956
TOTAL		5.864.441	1.226.556.496

Fonte: ET nº 24/2017-Conof/CD. Dados de 2015, atualizados para 2019. Análise estática, não altera número de matrículas, preserva distribuição atual. A utilização de indicadores socioeconômicos e fiscais eleva o efeito redistributivo

Fonte: Conof/CD; Fonte: ET nº 24/2017

Infere-se a partir da análise da atual dinâmica a ser conferida ao Fundeb é de que por meio da complementação-VAAT, novas redes de ensino que também careciam de recursos para financiar suas atividades agora serão contempladas com aportes da União. Além da equalização dos valores entre Estados, pelo menos aqueles de valor/aluno mais baixo, também será injetado mais recursos para se buscar atingir o padrão mínimo de qualidade que se espera.

5.6 Distribuição do ICMS: a utilização do modelo cearense no Brasil

A Emenda Constitucional nº 108/20 acrescentou à redação do artigo 158 da Constituição da República novas regras para a repartição de receitas do ICMS, alterando os índices de distribuição da cota-parte municipal (IPI-ICMS). Parte das proporções delimitadas na Constituição da República continuam mantidas. De 100% do valor arrecadado a título de ICMS, 75% do recolhimento do imposto permanece com o Estado e

25% compreende a transferência aos Municípios. Desse percentual de 25% de transferência dos Municípios, 75% era distribuído seguindo-se os critérios do Valor Adicional Fiscal (VAF). A outra parcela de 25% das transferências municipais é definida por regras de leis estaduais.

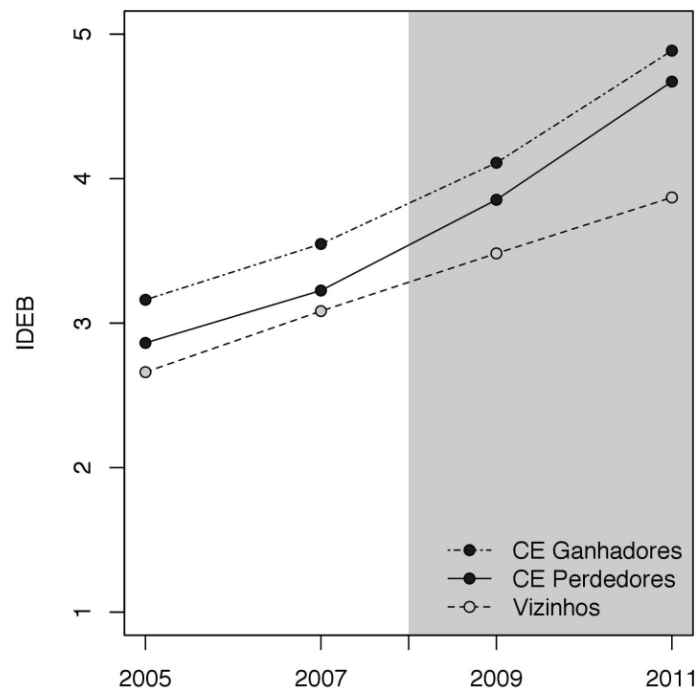
Até o ano de 2009, a lei estadual²⁹ cearense estabelecia a divisão nos seguintes termos: 7,5% era dividido igualmente entre todos os municípios; 12,5% eram vinculados a despesas educacionais dos municípios e 5% não ficavam vinculados, podendo ser gastos em políticas que beneficiassem a população de modo geral. Pelas regras anteriores, o Estado priorizava quem mais investia em educação.

A partir de 2009, a lei estadual adotou outros critérios para a repartição dos 25% do ICMS destinados aos municípios, passando a valorizar os municípios que apresentassem melhores resultados a partir dos indicadores de melhoria. Assim, dos 18% das transferências, passou a ser destinado para os municípios que apresentaram melhoria na qualidade do ensino; 2% ficaram destinados à complementação de políticas de meio ambiente e 5% foram destinados à Saúde.

O Gráfico a seguir mostra o desempenho dos municípios cearenses em comparação aos municípios dos estados vizinhos, que fazem sua distribuição sem levar em consideração indicadores de qualidade.

²⁹ Lei nº 12.670/1996- Dispõe acerca do Imposto de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação- ICMS.

Gráfico 6 – Relação dos municípios ganhadores vs perdedores



Fonte: Brandão (2014, p. 67)

O êxito do modelo aplicado no estado inspirou a sua aplicação para o restante dos estados do Brasil e a mudança foi apresentada em emenda a PEC 15/2015. Com o texto aprovado, o percentual de 25% das transferências municipais continua o mesmo, porém alteram-se as regras de repartição desse percentual entre os municípios. A partir das novas regras estabelecidas na Constituição, o percentual de distribuição pelos critérios do Valor Adicional Fiscal (VAF) fica em 65%. Por outro lado, o percentual da parcela distribuída, seguindo-se critérios definidos em lei estadual, salta de 25% para 35%. Desses 35%, pelo menos, 10% devem ser obrigatoriamente destinados à melhoria da qualidade do ensino com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Observa-se que os estados continuam tendo autonomia em relação ao percentual de 25% para a distribuição do ICMS nos municípios, que podem, inclusive, ser também destinados à educação. Porém, 10% devem ser distribuídos para os municípios que apresentarem melhoria na qualidade do ensino. Os estados também têm autonomia para definir quais critérios serão utilizados para organizar essa distribuição.

5.7 A impossibilidade de utilização dos recursos do Fundeb para financiar atividades educacionais da rede privada

Assim como nos projetos de fundos de complementação anteriores, o Projeto de Lei de regulamentação de operacionalização do Fundeb foi motivo de embate acirrado nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional. Isso porque dentre as 44 emendas ao projeto inicial, algumas visavam à destinação dos recursos do Fundeb para financiamento de escolas privadas conveniadas aos entes federados.

No Fundeb anterior, ficaram incluídas no rateio dos recursos do fundo matrículas de creche de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, além daquelas que prestassem atendimento à educação especial. Tal possibilidade, no entanto, descaracteriza a finalidade do Fundo Contábil criado para o financiamento da educação básica pública. Para Davies (2008), a permissão para que as escolas privadas participem do rateio dos recursos do Fundo é inconstitucional, pelo desvio de finalidade, e mostra a força do *lobby* dos interesses privatistas no Congresso Nacional.

No entanto, esse não será mais o destino dos recursos do Fundo aprovado em caráter permanente, visto que o projeto de regulação aprovado na Câmara Baixa do Congresso brasileiro foi alvo de críticas no Senado, tendo sido apresentadas onze emendas, excluindo do texto aprovado em comissões da Câmara a permissão para inclusão de instituições privadas de caráter comunitário, confessional, filantrópico e vinculadas ao Sistema S.

A educação sempre foi assunto de interesse de setores elitistas que se estruturam no poder, seja pelo desenvolvimento do senso crítico, que dificulta a manipulação massificada, seja porque o ensino pode ser explorado como atividade econômica. Assim, de acordo com a exposição pretérita, o veto do Senado ao financiamento privado com verbas públicas, representa uma vitória de batalhas que sempre são travadas entre educadores e os grupos acima citados.

5.8 A vinculação dos recursos do Fundeb a receitas derivadas

Outra relevante alteração ao texto constitucional introduzido pela EC nº 108/2020, desta vez à redação do artigo 212, foi a inclusão do parágrafo §8º, que estabelece norma de proteção às fontes de origem dos recursos destinados para a complementação da União (BRASIL, 2020).

Art. 212 - § 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao

desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

Argumenta-se que esse dispositivo é a concretização do princípio de vedação ao retrocesso, pois prevê a necessidade de proteção de recursos, na hipótese de extinção de uma das fontes de receita que compõem a cesta do Fundo. Com efeito, o parágrafo foi introduzido por emenda à PEC 15/2015, após verificada a possibilidade de esvaziamento ou mesmo extinção do fundo, pois discute-se, nas Casas Legislativas, substitutivos de reforma tributária que pretende simplificar o Sistema Tributário Nacional.

No início da pesquisa deste trabalho, ventilava-se nos meios de comunicação de massa a possibilidade de que os impostos fossem simplificados e transformados em taxa, o que poderia resultar no completo esvaziamento do fundo. Segundo o artigo 145 da CRFB e 77 do CTN, as taxas têm como fato gerador de incidência do tributo uma atuação estatal, específica, referível ao contribuinte, podendo consistir em exercício regular do poder de polícia ou da prestação ou disposição de um serviço público específico e divisível ao contribuinte (BRASIL, 1966).

Desprezando todas as consequências fáticas e jurídicas que essa definição poderia trazer para a hipótese do trabalho e concentrando-se apenas na peculiaridade de que a taxa, quando cobrada, deve gerar uma contrapartida de prestação estatal. Como as taxas estão vinculadas à efetiva prestação do serviço público, pode-se formular a seguinte situação hipotética: o contribuinte que, não tendo filhos, se sentisse injustiçado por pagar uma taxa que financiasse a educação básica pública poderia questionar a cobrança do referido tributo. Por outro lado, os defensores da cobrança alegariam que, muito embora o contribuinte não faça uso do referido serviço, este está à sua disposição, e, portanto, poderá ser utilizado por ele a qualquer momento. O exemplo acima serve apenas para demonstrar uma hipótese de esvaziamento do fundo e conseqüente retrocesso social, que, como defendido, é proibido.

A despeito da extinção ou substituição de impostos, esses podem vir a se tornarem reais devido aos Projetos de Emenda à Constituição nº 45/2019 e nº 110/2019, que tramitam na Câmara e no Senado, respectivamente, para viabilizar reforma no Sistema Tributário Nacional. Uma vez que nenhum dos projetos se encontra em estágio mais avançado de tramitação que outro, sendo ambos discutidos em comissões especiais em suas respectivas casas de origem, e dadas as similitudes entre dois, a análise é feita com base em de parte de seus textos, mormente quanto à substituição e criação de novos tributos. A partir disso, avaliam-se como as mudanças propostas podem impactar na composição da cesta do Fundeb.

O “Comparativo da PEC45/2019 (Câmara) e da PEC110/2019”, parecer produzido pelo órgão consultivo da Câmara dos Deputados, esclarece que ambas as propostas têm por finalidade simplificar e racionalizar a tributação sobre a produção e comercialização de bens e a prestação de serviço, cuja base tributável é compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nessa esteira, propõem que seja extinta uma série de tributos e, em substituição, sejam consolidados dois novos impostos sobre as mesmas bases de tributação.

Assim, seriam criados dois novos impostos. O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que teria como fato gerador todos os bens e serviços, incluindo-se a hipótese de incidência à exploração de bens e direitos, tangíveis e intangíveis, e a alocação de bens – operações que escapam da tributação de impostos estadual e municipal, no atual modelo de tributação. Essa espécie seguiria o modelo dos impostos sobre valor agregado, usado na maioria dos países desenvolvidos.

A outra espécie tributária criada seria um imposto sobre alguns bens e serviços (imposto seletivo) e teria por finalidade criar regime de tributação diferenciado para alguns produtos, a exemplo daqueles que se pretende desestimular o consumo como, álcool, tabaco e produtos importados que competem com a produção nacional.

Observa-se que ambas as propostas extinguem o ICMS, imposto estadual que contribui com 20% do total de sua arrecadação e que figura entre os impostos que mais injetam dinheiro na cesta do Fundeb. Isso faria com que essa nova dinâmica fosse elaborada para que não houvesse perdas de arrecadação para o Fundo.

Além disso, a PEC nº 110/19, por exemplo, propõe que a competência para instituição do IBS seja estadual. Como visto, boa parte dos impostos que as propostas pretendem extinguir são de competência federal, os quais a União utiliza para complementar o Fundeb. Com os estados aumentando sua competência tributária, “englobando” os impostos federais extintos, aumentaria as desigualdades inter-regionais e entre estados. Com isso, a União perderia muito de suas arrecadações, comprometendo a colaboração entre os entes federados e enfraquecendo o Pacto Federativo.

Em relação à competência, se a competência de arrecadação do tributo for estadual, haverá desequilíbrio nas cestas do Fundeb, pois a maior parte dos impostos que os projetos extinguem são federais. Assim, o Estado de São Paulo, por exemplo, ficaria com tudo o que arrecadasse do seu imposto, não repassando para outros estados.

Os textos trazem, ainda, alteração em outros impostos que não seriam extintos, mas que compõem a cesta do Fundeb. Entre eles, destacam-se a transferência do Imposto

sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), da competência estadual para a federal, com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios. Isso faria com que aqueles municípios mais “pobres” não recebessem repasses dos estados, concentrando a arrecadação no local de ocorrência do fato gerador.

Somado a isso, haveria ampliação da base de incidência do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) para incluir aeronaves e embarcações, com a arrecadação destinada em seu valor integral para os municípios. O objetivo final dessa mudança seria a concentração de renda nos municípios com maior capacidade de arrecadação, tirando do estado o poder de distribuir o valor arrecadado entre os municípios.

Essas são algumas considerações com base em estudos técnicos já produzidos e a partir do estágio de tramitação em que as propostas se encontram. Até o momento de conclusão deste trabalho, pode-se inferir que a reforma tributária impactará no Fundeb, mas não se pode prever de que modo isso ocorrerá, tanto pela profundidade de análise exigida para esse objetivo, quanto pelo estágio de maturação das propostas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise do histórico do direito à educação, percebe-se que, à medida que a dimensão jurídica de direito à educação foi tomando novas configurações e evoluindo conceitualmente, o mesmo não aconteceu com as políticas públicas criadas para a sua implementação, como os fundos de financiamento. A demora em se implementar tais políticas de financiamento fez com que se protelassem também a análise e o aprimoramento dos mecanismos dessa política, além de claudicar-se na garantia desse direito fundamental, imprescindível para a garantia e exercício de demais direitos.

A concepção de que direitos sociais devem garantir apenas um mínimo existencial atrelada à ideia de que estes são ações de caridade ou ajuda à população necessitada deve ser superada. Tal visão é discriminatória e resulta na marginalização da população usuária de serviços públicos. Os direitos sociais constantes no ordenamento jurídico pátrio constituem-se em direitos fundamentais e são indissociáveis da existência da vida humana com dignidade.

Observa-se que a adoção da política de fundos a partir do princípio de cooperação federativa, ainda que de forma tardia, e tendo de elencar prioridades da atuação pública, fez com que o país avançasse na organização do ensino público. Em um país marcado por profundas desigualdades, a política de redistribuição conseguiu diminuir um pouco as diferenças entre as receitas das redes de ensino do país, buscando garantir maior equidade na

oportunidade de ensino. Por seu turno, o aprimoramento que se fez das regras de redistribuição de receitas, a partir de 2007, expandiu a base de beneficiários desse sistema, ao incluir todas as modalidades da educação básica com fator de ponderação para cada uma delas. Além disso, implicou em beneficiar demais profissionais da educação, envolvidos no processo de ensino-aprendizagem.

O crescimento dos aportes da União, bem como o respeito à determinação do valor aluno/ano deu fôlego para que as redes de ensino pudessem desenvolver suas habilidades educacionais e vislumbrar a possibilidade de atingir um padrão mínimo de qualidade de forma gradual. Para tanto, é importante que sejam conferidos parâmetros de progressão de qualidade à prestação do ensino, definidos em lei.

Em que pese o crescimento dos valores recebidos, em muitos casos, o dinheiro se perdeu antes que chegasse ao seu destino. Diante disso, a adoção do indicador Custo Aluno-Qualidade, que define os “insumos indispensáveis” à prestação do ensino básico público de qualidade, evita ou, pelo menos, reduz as possibilidades de aplicação diversa da satisfação dos interesses educacionais. Além disso, a obrigatoriedade de observância dos indicadores de qualidade permite à Administração Pública fazer o controle de seus processos de gestão e garante que a política de ensino se enquadre dentro de um projeto nacional de educação.

A partir disso, as novas regras de redistribuição introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 tem por objetivo equalizar as receitas entre as redes de ensino por meio do uso de três diferentes modelos de complementação. No primeiro modelo, são atingidas aquelas redes de ensino mais pobres, que já vinham sendo atendidas no modelo vigente até o final de 2020. No segundo modelo, leva-se em consideração a capacidade financeira da própria rede de ensino, contemplando de forma mais justa aqueles que mais precisam. Por fim, busca-se distribuir recursos a partir de indicadores de melhorias de qualidade a serem definidos em lei.

Por fim, observa-se que o valor aluno/ano mínimo não alcança o preço dos conjuntos de insumos necessários para se garantir o padrão de qualidade desejados dos países mais desenvolvidos. Porém, por meio de uma política de investimento progressivo, partindo-se do indicador Custo Aluno-Qualidade-Inicial, faz com que as redes de ensino encontrem o caminho rumo à educação básica pública de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. 2014. Disponível em:< https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil>. Acesso em: 04 de mai 2021.
- ARRECTHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2), p.17-26, 2004.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto e LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n.03, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação. 185 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. Dissertação - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. FGV. Rio de Janeiro – 2014.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 ago. 2021.
- BRASIL. Constituições Brasileiras: 1934. vol. III. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001c.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946. **Lei Orgânica Do Ensino Primário**, Rio de Janeiro, janeiro de 1946.
- BRASIL. Constituições Brasileiras: 1937. vol. IV. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001d.
- BRASIL. Constituições Brasileiras: 1946. vol. V. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001e.
- BRASIL. Constituições Brasileiras: 1967. vol. VI. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001f.
- BRASIL. Constituições Brasileiras: 1988. vol. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2003.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942. **Lei Orgânica Do Ensino Secundário**, Rio de Janeiro, RJ, abril 1942.

BRASIL. FUNDEB: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo. BRASIL. Lei nº 11494, de 20 de junho de 2007, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em 02 de maio de 2020.

BRASIL. Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm> . Acesso em 02 de maio de 2020.

BRASIL. PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação. Governo brasileiro. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. **O Financiamento da Educação brasileira na perspectiva do PNE 2014-2024: Considerações teóricas e práticas sobre o Custo Aluno Qualidade inicial** / Caio de Oliveira Callegari. São Paulo, 2015.

CALLEGARI, César. **FUNDEB: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008.

CALLEGARI, Cesar. **O Fundeb e o financiamento da Educação pública no estado de São Paulo**. 5ª edição; Editora Aquariana; São Paulo. 2010.

CAMARGO, Aspácia. **Federalismo e Identidade Nacional**. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge. PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

CARREIRA, Denise & José Marcelino R. Pinto. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Editora Global; São Paulo. 2007.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. A DINÂMICA DOS RECURSOS FISCAIS COM AS POLÍTICAS DE FUNDOS CONTÁBEIS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL (1998-2010). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 49, p.97-123, 2013.

COSTA, L. S. G. M. **Fundos federais: um diagnóstico**. Monografia. 2014.

COSTA, L. S. G. M. **Fundos federais: um diagnóstico**. Monografia. 2014

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001
descentralização pós-Fundef. **Dados**, vol. 52, nº 3, Rio de Janeiro, 2009.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism: an overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

ENAP. **Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público**, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3237/1/M%C3%B3dulo%20%20Curso%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Estudo%20da%20Economia%20do%20Setor%20P%C3%ABlico%20%28final%29.pdf>> Acesso em 02 de maio de 2020.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil / Boris Fausto** – 12 Ed.1 reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 – (Didática, 1).

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional** – 8 ed. rev. ampl. e atual – Salvador: JusPODIVM, 2016.

Fernandes. **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia. GO: Editora da UFG, 1999.

GARCIA, Emerson. **O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade**. 2008

GOMES, Sandra Cristina. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da

HENDRIKSEN, Michael; VAN BREDA, Eldon S. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

HOBBSAWM, Eric J., 1917- **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991** / Eric Hobsbawm; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. — São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. 2018. Disponível em:

JOAQUIM, Nelson. **Direito educacional brasileiro – história, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2009.

LIMA, Jairo Néia. **Direito fundamental à inclusão social e a eficácia dos direitos fundamentais sociais prestacionais nas relações entre particulares sob a premissa neoconstitucional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho – PR.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia políticas para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 338 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MONLEVADE, João Antônio; FERREIRA, Eduardo. **O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites**. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997.

OLIVEIRA, Regis F. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: Oliveira, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Ronaldo Franco; SOUZA, Rossi Carlos Silva; SOUZA, Karla Cristina Silva: Fundos Contábeis e o Federalismo na Educação Brasileira: uma análise a partir do FUNDEB. **Ensino & Multidisciplinaridade**, São Luís, v. 2, n. 1, pg. 51-73, jan./jun. 2016.

PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy**. Governance, Cambridge, Mass. v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um Fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

PULIDO, Carlos Bernal, EL Principio de porcionalidad y derechos fundamentales, 2003.

RIBEIRO, Darcy. Educação como prioridade. 1ª edição digital. São Paulo: Global Editora, 2018.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930-1973)** – 8ª Ed. – Petrópolis: Editora Vozes. 1986.

SAVIANI, Dermeval. **Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71**. In: GARCIA, Walter (Org.). Educação brasileira contemporânea. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

SENA, Paulo. **A Legislação do Fundeb**. Caderno de Pesquisa. v.38, n.134, p.319-340. 2008 SINAFFRESP, 2003

TANNO, Claudio Riyudi. **Estudo Técnico nº 22/2020: PEC 15/2015 FUNDEB: Texto Aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: Resultados Esperados, Avaliação e Proposta de Regulamentação**. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof-conof@camara.leg.br>>. Acesso em 05 ago. 2021.

TORRES, David *et al.* **Revelando o Sistema Tributário Brasileiro**. São Paulo: Edições

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef**. 186 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VIEIRA, Sofia L. & Eloísa M. Vidal. **Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica**. In: Alexandre José de Souza Peres & Eloísa Maia Vidal (Orgs.). O Fundeb em Perspectiva. Em Aberto, 28 nº 93; Inep/MEC; Brasília. 2015.