

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO NA  
EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA**

Thiago Henrique Barouch Bregunci

Belo Horizonte

2009

Thiago Henrique Barouch Bregunci

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO NA  
EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA**

*Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público.*

Orientador: Doutor Marciano Seabra de Godoi

Belo Horizonte

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B833p Bregunci, Thiago Henrique Barouch  
A política de financiamento e gasto público na educação básica brasileira /  
Thiago Henrique Barouch Bregunci. Belo Horizonte, 2009.  
229f. : il.

Orientador: Marciano Seabra de Godoi  
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direito à educação. 2. Constituições - Brasil. 3. Lei de diretrizes e bases da  
educação nacional. 4. Educação – Finanças. 5. Educação de base – Brasil. 6.  
Ensino – Controle de qualidade. 7. Princípio da efetividade. I. Godoi, Marciano  
Seabra. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-  
Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 37.014.543

Thiago Henrique Barouch Bregunci

**A Política de Financiamento e Gasto Público na Educação Básica Brasileira**

*Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público*

---

Marciano Seabra de Godoi (Orientador) – PUCMinas

---

Lusia Ribeiro Pereira – PUCMinas

---

Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia - FBMG

**Belo Horizonte, 15 de junho 2009.**

*Aos meus irmãos, pelo exemplo de vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Marciano Seabra de Godoi, pela paciência, compreensão e estímulo à produção acadêmica, que tornaram possível a conclusão da presente dissertação.

À minha família pelo apoio incondicional, carinho e suporte, sem os quais eu não conseguiria manter o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Álvaro Ricardo de Souza Cruz, a quem devo minha iniciação na academia, pelo estímulo e exemplo. Ainda, por ter dado inúmeras oportunidades para o meu desenvolvimento acadêmico.

Ao Antônio Augusto Anastasia, pelo incentivo à conclusão do Mestrado Acadêmico e por compreender as ausências do Gabinete durante o período de aulas.

Aos meus companheiros e amigos de Mestrado, pelas reflexões teóricas e pela ajuda constante com fontes bibliográficas e sugestões de redação ao texto da dissertação.

À Melina, amor companheiro, por compartilhar as dores e alegrias durante o período de redação da dissertação, abrindo seu coração para dar-me consolo nos momentos mais difíceis. Ainda, por se mostrar sempre disponível e prestativa para auxiliar-me na organização e realização do trabalho de pesquisa.

Aos meus amigos, que vivenciaram as minhas dificuldades encontradas no percurso de todo o período de dedicação à pesquisa. Em especial, Flávio Panisset e Thiago Kleib, que não hesitaram em ajudar-me na reta final.

*“A educação é a arma mais poderosa que  
você pode usar para mudar o mundo”.*

*Nelson Mandela*

## RESUMO

A educação brasileira nem sempre foi pública, muito menos universal. Para a confirmação de uma educação pública que contemple a instrução de todos os cidadãos brasileiros, dependemos de dois fatores essenciais. De um lado a assunção pelos governantes de que a árdua tarefa de educar é uma prioridade nacional. De outro, a destinação de recursos públicos para a manutenção de escolas, remuneração condigna de professores, a criação de programas que visem a sustentar os alunos nas instituições de ensino, entre outras ações instrumentais. Todas essas iniciativas buscam a satisfação de um resultado: o aprendizado adequado dos alunos brasileiros, tendo em vista uma formação de base para o exercício da cidadania e a preparação para o mercado de trabalho. A formação histórica do sistema público de ensino brasileiro demandou dos constituintes a função de garantir a educação como direito, a fim de lançar a política pública ao patamar de política de Estado. Desse modo, os cidadãos dotaram-se de faculdades que lhes permitiram pleitear do Estado o cumprimento do dever constitucional de ser educado. Entretanto, a extensão do exercício do direito à educação variou conforme as disposições constitucionais de sua época. A ampliação dos princípios educacionais, como a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, por vezes abandonados pelos regimes autoritários, dão novo conteúdo ao direito à educação. Por essa razão, demonstra-se a necessidade de referir aos diferentes textos constitucionais as nuances de uma educação como direito. Não há efetivação de normas garantidoras de direitos que dependem de uma prestação positiva do Estado sem a verbação de recursos públicos. Deste modo, partindo-se da estrutura normativa da educação básica pública, foi realizada análise dos impactos dos gastos públicos na prestação do serviço educacional. Mediante apresentação de dados oficiais estatísticos, verificamos um quadro de profunda desigualdade no gasto por aluno em cada ente federado, que nos leva a concluir que as questões financeiras fragilizam a efetividade do direito à educação. A verificação da efetividade do direito à educação se completa ao analisar a qualidade do ensino público, conforme os resultados de rendimento e desempenho dos alunos. Ao constatar a precariedade das condições qualitativas do ensino público básico, concluímos pela inefetividade do direito à educação.

Palavras-chave: Direito à Educação. Constituições brasileiras. Organização da Educação Nacional. Financiamento Público. Educação Básica. Qualidade do Ensino. Efetividade.

## ABSTRACT

The Brazilian educational system has not always been public, nor universal. In order to assure a public educational system that contemplates the learning of all Brazilian citizens, we must rely upon two essential factors. On one hand the assumption from the governors that the hard task of educating is a national priority. On the other, the destination of public resources for the maintenance of schools, worthy remuneration of teachers, the creation of programs that long for keeping the students in the educational system, among other instrumental actions. All these initiatives have one purpose: the proper learning of Brazilian students, having in sight a basic schooling for the exercise of civil rights and the preparation for the job market. The historical development of the Brazilian public educational system demanded the higher law making the guarantee of education as a right, in order to launch the public policy to the level of a State policy. This way, citizens are entitled to demand the State to fulfill its constitutional duty of education. However, the extent of the exercise of the right to education varied over time according to the constitutional provisions. The enlargement of educational principles, such as the obligation and the gratuitousness of education, often abandoned by the authoritarian regimes, gives new content to the right of education. For this reason, one demonstrates the necessity of referring to different constitutional texts to show the nuances of education as a right. Rights that depend on a positive state action have no effectiveness without specific public financial resources. This way, starting at the normative structure of basic public education, it was carried through an analysis on the impact of public spending on the offering of the educational service. By presenting official statistic data, we verified a picture of profound per student spending inequality in each member state, which lead us to conclude that the financial matters reduce the effectiveness of the right to education. The verification of the effectiveness of the right to education is complete when analyzing the quality of public education, according to the results of development and performance of the students. By evidencing the precarious conditions of public basic education in qualitative terms, we can conclude the ineffectiveness of the right to education.

Key-words: Right to Education. Brazilian Constitutions. Organization of National Education. Public Financing. Basic Education. Quality of Education. Effectiveness.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Art. - Artigo

At. – Atualizada

Ex. – Exemplo

Ed. – Editor

Rev. – Revisada

Org(s). – Organizador(es)

Vol. – volume

## LISTA DE SIGLAS

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
- AEC – Associação de Educação Católica do Brasil
- AI – Ato Institucional
- ANC – Assembléia Nacional Constituinte
- ANDE – Associação Nacional de Educação
- ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANRESC – Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
- ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional
- CAPES – Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
- CBEs – Conferências Brasileiras de Educação
- CEDES – Centro de Estudos Educação & Sociedade
- CNEC – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
- DANC – Diário da Assembléia Nacional Constituinte
- DRU – Desvinculação de Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- EPT – Educação para Todos
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP – Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PSD – Partido Social Democrático

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UDN – União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....</b>	<b>18</b>
2.1 A educação colonial .....	18
2.2 Constituição de 1824.....	24
2.3 Constituição de 1891.....	34
2.4 Constituições de 1934-37 .....	42
2.5 Constituição de 1946.....	51
2.6 Constituições de 1967-69 .....	60
2.7 Constituição de 1988.....	72
<b>3 A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....</b>	<b>87</b>
3.1 A organização da educação nacional na LDB.....	88
3.1.1 <i>O longo percurso legislativo</i> .....	89
3.1.2 <i>A organização da educação nacional no texto da Lei 9.394/96</i> .....	98
3.2 Bases do financiamento público da educação .....	116
3.2.1. <i>O financiamento público da educação na LDB</i> .....	122
3.2.2 <i>Os fundos de financiamento da educação básica</i> .....	135
3.2.2.1 <u>A Emenda Constitucional n° 14/96 - Fundef</u> .....	135
3.2.2.2 <u>A Emenda Constitucional n° 53/06 - Fundeb</u> .....	158
<b>4 A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA .....</b>	<b>179</b>
4.1 O Movimento “Todos pela Educação” .....	180
4.2 As Iniciativas da União .....	187
4.2.1 <i>Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb</i> .....	187
4.2.1.1. <u>As escalas da Prova Brasil</u> .....	188
4.2.1.1.1 As escalas da 4ª série do ensino fundamental.....	188
4.2.1.1.2 As escalas da 8ª série do ensino fundamental.....	189

<b>4.2.1.2. <u>Os resultados do Saeb de 2007 comparados a 2005</u>.....</b>	<b>191</b>
<b>4.2.2 <i>Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE</i>.....</b>	<b>195</b>
<b>4.2.3 <i>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: alguns dados estaduais</i>..</b>	<b>197</b>
<b>4.3 Qual a realidade das escolas brasileiras? (<i>um panorama geral das deficiências</i>).....</b>	<b>203</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>208</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>213</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de aprendizado vincula-se estritamente ao exercício dos direitos fundamentais. Por intermédio da educação, constrói-se a identidade do cidadão, a quem se possibilita conhecer a normatividade jurídica e os limites de sua atuação no meio social. A educação é o instrumento que propicia o desenvolvimento das potencialidades do cidadão, mediante as quais se torna possível conciliar projetos subjetivos de felicidade. O indivíduo formado pela educação deixa de ser um mero destinatário das normas estatais para assumir papel de co-autor que, diante dos instrumentos de participação democrática, dará sua contribuição para a sedimentação do ordenamento jurídico. A assunção da função participativa verte-se àqueles que compreendem as regras do processo legislativo e têm a dimensão de sua importância na regulação do exercício do poder administrativo dos governantes. É inconcebível pensar que pessoas mal instruídas possuam capacidade crítica para apontar defeitos na legislação, controlar as políticas públicas governamentais ou sugerir diferentes rumos para o desenvolvimento de seu país.

A educação formativa do cidadão brasileiro pressupõe a atuação do Estado. Deixar às famílias a responsabilidade pela instrução relega a efetividade do exercício da cidadania aos mecanismos de dominação econômica, pois nem toda a população possui condições financeiras para custear os estudos de seus filhos. Deste modo, impõe-se a existência de um aparato administrativo voltado à prestação do serviço público educacional.

A função educativa no Brasil precede a declaração de independência, mas não indica necessariamente a atuação do Estado português na educação de seus colonos. A partir da primeira Constituição brasileira, o Estado toma para si a responsabilidade pela manutenção do ensino. Entretanto, a concepção de educação pública trazida pelos textos constitucionais, bem como sua extensão, variou diante dos contextos históricos.

A estruturação dos meios para a prestação do serviço público educacional demanda dispêndio de recursos arrecadados pelo Estado. O processo educativo engloba diversas etapas de instrução, segmentadas conforme a idade dos educandos e o nível de aprofundamento dos conteúdos pedagógicos. A organização do Estado brasileiro, desde a Constituição de 1891, fundamenta-se no arranjo federativo, que envolve a divisão de competências para o exercício das atividades estatais. Destarte, diante das estruturas normativo-constitucionais, a instrução pública variou de conteúdo, de responsabilidade entre as esferas governamentais e de quantificação de recursos públicos disponíveis para a educação. Essas diferenciações

históricas de abrangência da instrução pública geraram um quadro de submissão da questão educacional a outros interesses governamentais.

Um fator de mensuração da importância atribuída à educação pública pelas autoridades governamentais refere-se à exclusão dos brasileiros mais pobres do processo educativo, mesmo na forma mais elementar do ensino. No ano de 1900, o país possuía 65,7% (sessenta e cinco vírgula sete por cento) da população analfabeta e, após setenta anos, essa parcela excluída ainda representava 33,7% (trinta e três vírgula sete por cento) da população com quinze ou mais anos de idade (INEP, 2008b). Isso explicita que as reformas educacionais não alcançaram os resultados esperados, ou não se destinavam a abranger todos os brasileiros, tanto que em 1960 somente 54% (cinquenta e quatro por cento) da população de sete a onze anos freqüentavam as escolas, com mais de quatro milhões de crianças fora das salas de aulas (JATOBÁ, 1964).

As reformas e mudanças constitucionais da educação, até o período de redemocratização na década de 80, não foram feitas segundo um planejamento nacional que pudesse garantir a continuidade/evolução significativa da instrução pública. As disparidades entre os Estados na prestação do serviço público educacional ressaltavam que a construção de instrumentos para a viabilização do exercício da cidadania para todos os brasileiros ainda estava longe de acontecer, apesar de a Constituição de 1934 já abordar a educação pública como direito de todos. Essa omissão é sentida até os dias de hoje, verificando-se diferenças de acesso e desempenho dos alunos do Sul, Sudeste em comparação ao Norte, Nordeste.

A Constituição da República de 1988 apresenta-se em posição de destaque, devido à extensa constitucionalização do tema da educação. Deste modo, a fim de verificar se a normatividade constitucional garante a efetividade do direito à educação, é importante discorrer sobre as normas educacionais das Constituições brasileiras.

Como a educação se realiza pela prestação de um serviço público, o aporte de recursos também é um fator determinante para definir o grau de efetividade do direito social. A concepção da educação vinculada ao exercício da cidadania impõe a focalização da educação básica<sup>1</sup>, que detém preponderância na legislação pátria sobre o financiamento público educacional.

Diante das disparidades entre os Estados e Municípios brasileiros, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental Valorização (Fundef), posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

---

<sup>1</sup> Conforme o artigo 22 da atual Lei de Diretrizes e Bases, a educação básica visa ao desenvolvimento do educando, assegurando-lhe a formação indispensável para o exercício da cidadania.

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vistas a equalizar as oportunidades educacionais dos estudantes brasileiros. Os resultados desses Fundos são vistos pelo Ministério da Educação de modo bem particular, atribuindo-lhes papel revolucionário no atendimento do ensino e na melhoria das condições financeiras dos Municípios (BRASIL, 2009).

Este trabalho tem por objetivo investigar se as normas constitucionais e a política de financiamento do ensino básico público garantem a efetividade do direito à educação. A necessidade de recorrer ao ensino público não deve penalizar os estudantes em razão de seu domicílio ou de sua condição financeira. Assim, a efetividade do direito à educação se realiza pelo aspecto quantitativo – vinculado à capacidade de atender a demanda – e pela manutenção de um padrão de qualidade no ensino público, sem a ocorrência de disparidades acentuadas entre os sistemas de ensino públicos e privado.

Para a investigação da educação nas Constituições brasileiras (1º capítulo), adotamos a perspectiva histórico-normativa, com referências aos principais pontos de colisão travados no âmbito das discussões constituintes. A contextualização dos fatores políticos, sociais e econômicos permite melhor compreensão sobre a escolha constituinte por determinados princípios educacionais, que alteram substancialmente a extensão da responsabilidade do Poder Público na prestação do serviço público. Diante desse enfoque, a coordenação dos entes federados no manejo da instrução pública diferenciou-se diante de parâmetros constitucionais e da instituição de governos ditatoriais. Para fins de complementação, buscamos sintetizar as principais reformas educacionais executadas pelo Poder Executivo e apresentar algumas regulamentações constitucionais que constituíram marco legal na época analisada. Em relação à questão do financiamento público da educação, sempre que identificadas normas sobre a quantificação do gasto público, pretendemos destacá-las. Por fim, busca-se ressaltar na Constituição da República de 1988 as normas educacionais imbuídas de sentido democrático, com intuito de estabelecer as bases do direito à educação.

A análise do financiamento da educação básica (2º capítulo) sedimentar-se-á pela perspectiva normativa e pela apresentação de dados oficiais divulgados pelo Ministério da Educação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A primeira nuance da dimensão normativa visa a elucidar a organização da educação nacional, situando o leitor sobre o terreno da educação básica segundo a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Assim, apresentou-se as bases do financiamento público da educação básica, tendo como referência a instituição do Fundef e do Fundeb pelas Emendas Constitucionais nº 14/96 e nº 53/06. A política de gasto

público com educação, que pretende traçar um espectro da dimensão de investimento, será lastreada por dados estatísticos. Tanto quanto possível, a quantificação do gasto brasileiro foi comparado com o gasto de países tidos como desenvolvidos da OCDE. Todas as hipóteses levantadas nessa parte do trabalho tomaram como referência a análise de fontes estatísticas oficiais, servindo as mesmas para identificar incongruências na formulação de políticas de financiamento. Deste modo, intenta-se verificar se a política de financiamento público da educação básica conseguiu assegurar a qualidade do ensino público.

O último capítulo apresenta os padrões de qualidade do ensino básico público, traçados por indicadores objetivos instituídos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais. Pretende-se analisar que a preocupação pelo monitoramento da qualidade do ensino advém da participação da sociedade civil no controle externo das políticas públicas, no caso aqui as educacionais. Assim, foram indicados mecanismos públicos de monitoramento da qualidade do ensino, sob a perspectiva das diferenças regionais. Para fins comparativos, a média do desempenho dos alunos das escolas privadas será contrastada com a média das instituições públicas de ensino. Ainda, em linhas gerais, traçar-se-á um panorama da realidade da educação básica com referência a matérias veiculadas na mídia. Destarte, esperamos que o presente trabalho contribua para o aperfeiçoamento do ensino básico público, pois pretende indicar o grau de efetividade do direito à educação.

## **2 A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

A abordagem da educação nas Constituições revela a importância que deve se atribuir à questão. Nem todos os documentos histórico-constitucionais apresentaram tratamento consistente dos direitos educacionais. Por um rigor metodológico, as nuances da educação brasileira devem se revelar pelo olhar do pesquisador conforme os momentos diversos de nossa experiência constitucional, tomando em consideração tanto os aspectos formais da norma, quanto as motivações que precederam a aprovação dos textos constitucionais.

Para melhor compreensão das normas, não basta analisar os textos constitucionais, pelo enfoque da temática da educação, sendo necessário avaliar qual o contexto de elaboração de cada norma. Esta perspectiva contextualizada influencia o modo de ver a norma constitucional, favorecendo uma hermenêutica atenta aos vetores sociais, políticos e econômicos como fatores indispensáveis para atestar a efetividade do direito à educação.

Não basta verificar o conteúdo normativo das Constituições que o Brasil vivenciou sem procurar contextualizá-las pelos debates educacionais travados nos diversos momentos constituintes. Essas circunstâncias serão expostas com o objetivo de compreender uma possível evolução do direito educacional brasileiro, trazendo às lentes críticas os fatores sociais que fizeram por vezes as Assembléias Constituintes pestanejarem quanto à aprovação de textos que visassem a transformar a educação em efetiva prioridade estatal.

### **2.1 A educação colonial**

A toda normatividade constitucional precede uma demanda social, econômica ou política que determina o modo de sua positivação. A primeira Constituição brasileira datada de 1824, aproximadamente dois anos após o reconhecimento da independência do país, não deixou de veicular norma sobre a questão educacional, como bem veremos na parte específica do presente trabalho. Contudo, a experiência educacional brasileira antecede a outorga do texto constitucional, motivo pelo qual se mostra pertinente apresentarmos uma síntese das práticas educacionais no período colonial. Esses relatos coloniais auxiliam o entendimento histórico-evolutivo, a fim de se evitar hipóteses equivocadas que considerariam o ano de 1824

como início da educação pública. Assim, apresentaremos alguns fenômenos importantes sobre a educação no referido período.

Ghiraldelli Júnior (2006) divide a educação escolar no período colonial em três fases: a do predomínio dos jesuítas, a das reformas do Marquês de Pombal a partir da expulsão dos jesuítas do Brasil em 1759, e o período em que a corte portuguesa se instalou no Brasil (1808-1821).

O declínio do regime das capitanias hereditárias em 1549, com a criação do Governo Geral por D. João III<sup>2</sup>, marcou a chegada de representantes da Companhia de Jesus<sup>3</sup> ao Brasil, em especial Manoel da Nóbrega<sup>4</sup>. Os primeiros projetos deste educador voltaram-se à instrução e catequese dos índios, que mais tarde encontrariam novos adeptos jesuítas para seu desenvolvimento, como refere Ghiraldelli Júnior (2006).

A primeira forma de instrução primária decorreu das iniciativas dos jesuítas para a formação de novos padres a partir da população local, assim os filhos de colonos brancos e de mestiços puderam participar das escolas de ordenação, como indica Ghiraldelli Júnior (2006)<sup>5</sup>.

Como relata Niskier (1992), a primeira tarefa atribuída aos jesuítas estava contida na carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei D. Manuel I, sugerindo que fosse lançada a fé cristã nas convicções dos gentios. Assim, os trabalhos de catequização viam-se atrelados às atividades educacionais, pois se tornava indispensável que os parâmetros comunicacionais fossem comuns entre os catequizados e os padres. Para tanto, os jesuítas envidaram esforços tanto para aprender a língua dos índios, quanto para ensinar a língua portuguesa e a doutrina cristã a estes.

Tão logo chegaram à colônia portuguesa, os jesuítas trataram de erigir uma igreja na recém fundada cidade de Salvador. Seguindo a prática que se estendeu durante o período de

---

<sup>2</sup> Niskier (1992) indica que a criação do governo geral em 1548, com sede na Bahia, visou à instalação de um foco central administrativo capaz de, inclusive, respaldar os donatários das capitanias com apoio militar nos casos de necessidade.

<sup>3</sup> A Companhia de Jesus surgiu no contexto da reforma protestante, período marcado por dissidências entre os partícipes da instituição Igreja Católica. Niskier (1992) aponta que a Companhia de Jesus surgiu sob a orientação do espanhol Luis Inácio de Loyola e oficializada pelo Papa Paulo III, através da bula *Regimini Militantis Ecclesiae*, de 27 de setembro de 1540. Ghiraldelli Jr. (2006) relata que a oficialização da Companhia a permitiu atuar em três segmentos: defesa e promoção da fé cristã, propagação da fé nas colônias e educação da juventude, sendo este último sua principal tarefa. Em apenas 16 anos de existência, a Companhia contava com 46 colégios e no final do século XVI, com 372.

<sup>4</sup> Manoel da Nóbrega veio ao Brasil acompanhando o governador geral Tomé de Souza. Chegaram à colônia em 29 de março de 1549 mais de mil homens, dentre estes, outros cinco jesuítas que auxiliariam o trabalho de catequização, como refere Niskier (1992).

<sup>5</sup> O autor apresenta sinteticamente o plano de estudos de Manoel da Nóbrega para o ensino básico do Brasil, que continha disciplinas de português, doutrina cristã e a escola de “ler e escrever”.

habitação na colônia, os jesuítas sempre instalavam uma escola de “ler e escrever” próxima aos estabelecimentos religiosos, como salienta Niskier (1992).

O início das atividades jesuítas foi marcado por dificuldades financeiras para manter as atividades educacionais. Segundo Niskier (1992), o interesse dos colonos em obter o rápido enriquecimento às custas da exploração das possíveis fontes de lucro do Brasil atrapalhava a ação dos jesuítas, pois o gasto com educação era visto como desperdício de dinheiro.

Os primeiros colégios e “aulas de ensinar a ler e contar”, criados pelos jesuítas em várias localidades do Brasil, a começar pela cidade de Salvador, eram mantidos com sacrifício, mediante esmolas e donativos especiais, e a mão-de-obra nas construções que faziam incluía o esforço físico dos próprios religiosos, ajudados por índios e alguns colonos prestativos. Nas terras anexas às suas casas faziam plantações que lhes forneciam parte do alimento necessário para a subsistência. De Portugal, a companhia procurava atender aos pedidos de material de estudo – cadernos e livros, muito difíceis de obter na colônia. Somente em 1564, conseguiram auxílio oficial para manter o colégio da Bahia. (NISKIER, 1992, p. 47)

Durante o século XVI, foram criados: o Colégio dos Meninos de Jesus na Bahia (1550); um seminário onde se ensinava a falar português, a ler e escrever na capitania de São Vicente (1551); aulas de ler e escrever em Ilhéus (1565); escolas em Porto Seguro e Espírito Santo (1551); o Colégio de São Paulo de Piratininga, voltado à formação de futuros catequizadores (1554); colégio na cidade do Rio de Janeiro (1567); colégio em Pernambuco (1568), como relata Niskier (1992). Ainda, a expansão jesuíta no século XVI também abrangeu a “Paraíba (1587), o Rio Grande do Norte (1597), Sergipe (1575), Laguna (1553), afora os locais atingidos pelas “entradas”<sup>6</sup>, até o Rio São Francisco (1553 e 1598)”(NISKIER, 1992, p. 49).

A missão dos jesuítas na colônia encontrou alguns empecilhos. O primeiro decorre da catequese e educação dos índios, os quais eram considerados, em parte, indignos de liberdade. Os movimentos de expansão territorial conhecidos como “bandeiras” e “entradas” tinham como um de seus focos a obtenção de escravos indígenas. Contudo, os ataques a vários estabelecimentos inicianos em busca dos gentios sofreram resistência dos jesuítas, acarretando transtornos aos alunos que se viram impedidos de freqüentar as aulas ministradas por padres<sup>7</sup>, como relata Niskier (1992). O segundo obstáculo, apontado por Azevedo (1971) refere-se à estrutura da família patriarcal, que encontrou na figura do senhor de engenho uma

<sup>6</sup> Dá-se o nome de “entradas” aos eventos incentivados pela coroa portuguesa para a expansão e ocupação do território brasileiro.

<sup>7</sup> Segundo Niskier (1992), os incidentes que causaram o impedimento de alunos de freqüentarem as aulas ministradas por jesuítas ocorreram em São Paulo, Santos e São Vicente, sendo que na primeira, os inicianos foram expulsos da cidade por certo período devido à posição de defesa dos índios.

autoridade hierárquica incontestável dentro da unidade familiar, subordinando os filhos, as mulheres e os escravos aos seus interesses. Assim, sob o apelo do poder religioso, os jesuítas penetraram na estrutura familiar ao professarem suas idéias nos confessionários, nos colégios e seminários, fazendo sombra aos sobrados. Com o passar do tempo, a ação educativa dos jesuítas tomou o lugar da educação dentro dos lares, permitindo que quase todos os filhos dos senhores de engenho adquirissem os ideais inacianos e os transmitissem dentro da unidade familiar. Assim, a autoridade e influência cultural dos jesuítas se reafirmaram no momento em que se podem contar no interior da família patriarcal padres e capelães que se dedicaram à vida eclesiástica.

Segundo Niskier (1992), no ano de 1699 o ensino superior no Brasil se iniciou, por intermédio da criação de uma Escola de Artilharia Prática e de Arquitetura Militar na Bahia e uma escola de fortificação no Maranhão.

O pioneirismo e a organização do ensino<sup>8</sup> empregados pelos jesuítas tornaram as atividades educativas no Brasil um regime quase exclusivo. Durante quase duzentos anos desde a chegada à colônia, a maioria de colégios existentes eram de administração jesuíta, freqüentados por todas as classes sociais, nos termos expostos por Ghiraldelli Júnior (2006).

Segundo Ghiraldelli Júnior (2006), o ensino das primeiras letras durante o período colonial foi segmentado conforme a renda de cada habitante. Aqueles que tinham condições financeiras optavam por pagar um preceptor, ou confiar a educação inicial a algum parente mais letrado, enquanto os demais freqüentavam os estabelecimentos jesuítas de ensino. Em relação às etapas seguintes dos estudos, todos os segmentos sociais aderiram à proposta jesuíta. Essa atuação ampla e irrestrita trouxe credibilidade aos colégios jesuítas perante a sociedade e a elite brasileira, jesuítas que até a data da expulsão contavam com mais de cem estabelecimentos de ensino sob administração direta, “considerando os colégios, as residências, as missões, os seminários e as ‘escolas de ler e escrever’”. (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2006, p. 26)

Conforme Azevedo (1971), a expulsão dos jesuítas de Portugal e de suas colônias originou-se dos trabalhos de demarcação de fronteiras no sul do Brasil, em cumprimento das disposições do Tratado de Madri celebrado em 1750. Portugal ficaria de posse dos Sete Povos das Missões, importante núcleo de ação missionária, ocasionando grande insatisfação dos jesuítas espanhóis. Neste contexto, as resistências indígenas na região, sob influência jesuíta,

---

<sup>8</sup> A instrução jesuíta era baseada na *Ratio Studiorum* (Ordem dos Estudos), constituída por um conjunto de normas e estratégias pedagógicas que se pautava pela “formação integral do homem cristão”, como refere Ghiraldelli (2006).

atrasaram as tarefas de demarcação, forçando o ministro e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Gente da Guerra, Sebastião José de Carvalho e Melo<sup>9</sup>, a romper publicamente com a Companhia de Jesus. Em setembro de 1758 ocorreu um atentado contra a vida do rei de Portugal, D. José I, cuja culpa por influenciar os delinquentes recaiu sobre os jesuítas. Assim, em 19 de janeiro de 1759 começaram os seqüestros dos bens da Companhia de Jesus, seguidos pela autorização papal legitimando a posse.

A expulsão da Companhia de Jesus de Portugal em 1759 e, em consequência, do Brasil, trouxe uma descontinuidade da educação escolar na colônia. Se durante o monopólio jesuíta houve expansão do número dos estabelecimentos de ensino e ampliação do acesso, o banimento representou desarticulação do primitivo sistema de ensino então existente, devido às demissões de professores e aos fechamentos de colégios e seminários que prestavam a função educativa<sup>10</sup>.

Em 1759, com a expulsão dos jesuítas, o que sofreu o Brasil não foi uma reforma de ensino, mas a destruição pura e simples de todo o sistema colonial do ensino jesuítico. Não foi um sistema ou tipo pedagógico que se transformou ou se substituiu por outro, mas uma organização escolar que se extinguiu sem que essa destruição fosse acompanhada de medidas imediatas, bastante eficazes para lhe atenuar os efeitos ou reduzir a sua extensão. (AZEVEDO, 1971, p. 547)

Os jesuítas abandonaram o Brasil num clima de fortes acusações contra Pombal<sup>11</sup> e os resultados dos fechamentos dos colégios seriam logo sentidos por Portugal. Niskier (1992) relata a preocupação do governo português, ao expedir vários atos administrativos visando à minimização dos danos decorrentes do fechamento dos estabelecimentos de ensino. O decreto de 6 de julho de 1759 nomeou o Principal da Santa Igreja de Lisboa, D. Tomás de Almeida, a exercer o cargo de diretor geral dos Estudos. Em 28 de julho foram publicadas as *Instruções para os Professores dos Estudos Menores*, pelo então Conde de Oeiras. Em 28 de julho o diretor geral dos Estudos publicou edital para o preenchimento das vagas de professores.

Conforme relata Ghiraldelli Júnior (2006), durante a expulsão dos jesuítas, Marquês de Pombal operou, na condição de Ministro de Estado de Portugal, uma série de reformas de inspiração iluminista com a finalidade de adequar o país às transformações sócio-econômicas,

---

<sup>9</sup>Conde de Oeiras ou Marquês de Pombal.

<sup>10</sup>Segundo Niskier (1992), a expulsão dos jesuítas acarretou a desintegração do ensino e o fechamento de 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários, gerando um grande hiato na educação brasileira. Azevedo (1971) corrobora os números apresentados e inclui os seminários menores e as escolas de “ler e escrever”.

<sup>11</sup>Aponta Niskier (1992) que as medidas abruptas tomadas contra os jesuítas desagradaram muitas pessoas, inclusive com pronunciamentos do padre Carlos José de Lima, vigário do arraial de Santo Antônio do Curvelo, que atribuía ao Marquês de Pombal crueldade igualável ao do imperador romano Nero.

políticas e culturais que ocorriam naquele momento na Europa. Contudo, a estruturação do ensino público não conseguiu organizar o desmantelado sistema de ensino jesuíta.

A reforma pombalina planejada pelo Reino, não só golpeou profundamente, na Colônia, o ensino básico geral, pulverizou-o nas aulas de disciplinas isoladas (aulas régias), sem qualquer plano sistemático de estudos, como ainda cortou, na evolução pedagógica normal, o desenvolvimento do ensino para os planos superiores. (AZEVEDO, 1971, p. 553)

Essas medidas não deixaram de se revestir de caráter exclusivamente paliativo. Niskier (1992) relata que decorreram vários anos até a tomada de medidas de efetivo resultado prático. Em 1772 foi instituído o *Subsídio Literário*, que visava a conquistar recursos para a manutenção do ensino público. Assim, as aulas régias criadas para o ensino das primeiras letras, da Gramática, da Filosofia e do Grego receberiam dinheiro proveniente da taxaço de vinhos e bebidas.

Entretanto, as modificações empreendidas pelo governo português para a instrução pública não ficaram isentas de críticas, nem alcançaram os resultados esperados.

O ensino primário no fim do século XVIII, segundo as expressões de Moreira de Azevedo – “era deplorável em todas as capitânias do Brasil”. Além do número reduzido de escolas, as aulas eram ministradas “por homens ignorantes”. Não havia sistema nem mesmo para escolha de professores, e o subsídio literário não bastava para pagar ao professorado”. (NISKIER, 1992, p.63)

Outro incidente apontado por Niskier (1992) em respeito à expulsão dos jesuítas consiste no desmantelamento das bibliotecas que os padres mantinham em seus estabelecimentos, por destruição ou dispersão do material de estudo.

Contudo, pode-se considerar como efeito positivo da cisão do governo português com a Companhia de Jesus o embrião da idéia da construção de uma educação pública, pois o Estado teve de suportar as tarefas de educar a mocidade de Portugal e de suas colônias.

Com a chegada da corte portuguesa ao Brasil em 1808, a educação no Brasil passou a tomar novos rumos. Os aparatos burocráticos, administrativos e judiciais tiveram de ser instalados às pressas, pois não havia comunicação direta com o Reino, como refere Niskier (1992). O ensino foi estruturado em três níveis: primário – antiga “escola de ler e escrever”, secundário – o qual manteve concepção de aulas régias – e superior, como indica Ghiraldelli Júnior (2006).

Niskier (1992) aponta o desenvolvimento desordenado das instruções primária e secundária, devido à falta de um plano diretor a ser seguido pelas capitânias brasileiras,

inclusive após a instalação da Corte. Assim, os pedidos de abertura de escolas eram atendidos conforme a disponibilidade de recursos e as necessidades, sem quaisquer indícios de planejamento.

Pelo que se pode perceber, a instrução brasileira esteve presente desde a chegada dos jesuítas no Brasil. Apesar do hiato criado no primitivo sistema educacional causado pela expulsão dos inicianos, o Estado português tomou iniciativas para erigir uma estrutura capaz de educar ao menos uma parcela de brasileiros. Apesar de insuficiente, as demandas sociais fizeram eco para fazer sedimentar no primeiro texto constitucional brasileiro alguma norma sobre a educação pública.

## **2.2 Constituição de 1824**

A Constituição de 1824, que até hoje é a Constituição brasileira que perdurou por maior lapso temporal, inaugura a fase do constitucionalismo clássico<sup>12</sup>, que se define pela redação orientada pelo resguardo dos princípios liberais, pelos quais se sedimentam de modo preponderante os direitos civis e políticos.

A presença de um poder moderador, somado à centralização própria de um Estado Unitário e às restritas bases de participação política, contribuíram para revelar o direito à educação no período imperial de 1824 como algo bem distante da universalidade do ensino e da possibilidade efetiva de se exigir a prestação de serviços públicos educacionais do Estado. A previsão de instrução primária gratuita para todos os cidadãos não passou de vã promessa constitucional sedimentada no artigo 179, inciso XXXII da Constituição imperial, pela inexistência de garantias de efetivação. Nesta época, havia graus de reconhecimento dos direitos civis e políticos conforme a renda do cidadão (arts. 92 a 95 da Constituição de 1824), relegando aos índios e escravos condições inexistentes de cidadania, como atesta Santos (2008, p.90).

---

<sup>12</sup> Nos termos da concepção de Horta (2007) o conteúdo dos textos constitucionais brasileiros possibilitam verificar correspondência com os paradigmas dos Estados Liberal, Social e Democrático, figurando as Constituições de 1824 e 1891 sob a fase do constitucionalismo clássico, as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967-69 à fase do constitucionalismo social e, finalmente, a Constituição de 1988 ao constitucionalismo democrático.

A escolha pela outorga da Constituição de 1824 deve-se a relevantes acontecimentos históricos, que implicam tanto a disposição do conteúdo da Carta, inclusive na definição das questões educacionais, quanto a verificação de sua eficácia social. Santos (2008) indica que as escusas do não atendimento das propostas para a educação popular<sup>13</sup> no império se justificaram pela falta de recursos e pela escassez de escolas. Destarte, a investigação das deliberações constituintes de 1823 é fundamental para a compreensão das limitações da constitucionalização da educação.

Em parâmetros educacionais, a Constituição imperial não constitui referência aos méritos redacionais dos textos constitucionais subseqüentes, com a única exceção da inauguração da previsão de gratuidade do ensino primário. Segundo Niskier (1992, p.101), “isso importava, praticamente, na manutenção do sistema vigente, ou seja, de providências isoladas e ausência de qualquer plano de expansão do ensino em seus vários graus”.

Em suma, a tímida atuação constituinte em matéria de educação se resume à disposição do princípio da gratuidade do ensino primário. Contudo, o tratamento constitucional revela a preocupação com a preparação de uma elite capaz de governar o país, que refletiu na lei de 15 de outubro de 1827, que determinou a criação de uma escola primária em todas as localidades (HORTA, 2007, p.45), e na posterior delegação de competência às províncias para legislar sobre instrução pública (Ato Adicional de 1834).

A fidelidade na interpretação de um texto exige sua contextualização, a fim de que se possam compreender com maior alcance e precisão as razões que balizaram sua “publicação”. Neste sentido, a leitura do constitucionalismo educacional abordado na Constituição de 1824 será elucidada pelo desenvolvimento dos trabalhos constituintes de 1823, que serão apontados a seguir com base nos estudos específicos de Antônio Chizzotti, “A Constituinte de 1823 e a Educação”, contido no livro organizado por Osmar Fávero, “A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988”.

A redação restrita da Constituição de 1824 e os resultados da aplicação de suas normas não podem ser concebidos como produto exclusivo dos trabalhos constituintes de 1823 para a educação pública, pois como demonstra Chizzotti (2005, p.43), citado por Cury, Horta e Fávero (2005), no desenvolvimento da Assembléia Constituinte, apareceram projetos para a

---

<sup>13</sup> De acordo com Niskier (1992), durante o trabalho da Constituinte de 1823 foi criada a Comissão de Instrução Pública. Esta elaborou projeto que criava o Título específico sobre “Instrução Pública, estabelecimentos de caridade, casas de correção e trabalho”. As normas sobre educação estavam sedimentadas nos artigos 250 a 252, que impunham a criação de “escolas primárias em cada termo, ginásio em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais”; caberia às leis regulamentares estipularem o quantitativo dos estabelecimentos; e instituíam a liberdade de ensino, que constituía a possibilidade de qualquer cidadão que se julgasse capaz de lecionar abrir escolas para o ensino público.

confeção de um tratado para a educação e projetos de criação de universidades, os quais nunca foram efetivados.

Como critério inicial de contextualização, cumpre afirmar que

A Constituinte de 1823 sintetiza as relações de forças sociais e políticas que, por fraturas diversas, deram condições à independência, e condensa as tensões geradas entre antigos aliados que porfiaram, após a partida de D. João VI, a hegemonia política no Brasil, pelo Reino Unido. (CHIZZOTTI, 2005)

Segundo Chizzotti (2005), a fragilidade das relações econômicas, ancoradas por penosas obrigações tributárias atribuídas às províncias, somadas à miséria de agricultores, artesãos e senhores de pequenos ofícios, mostravam-se reflexos do declínio econômico e político do sustentáculo do antigo regime colonial. Estes fatores impulsionaram a criação de novas alianças e o surgimento de uma corrente *nacionalista* apoiada no liberalismo difuso, de viés anti-colonialista e representada pelo partido liberal brasileiro. Associavam-se a esta corrente os comerciantes, proprietários das províncias que não conseguiam prosperar com a excessiva imposição do fisco e intelectuais influenciados pela doutrina francesa e americana, tais como Muniz Tavares e Antônio Carlos, que demandavam a elaboração de uma carta constitucional, revisão da forma de governo e criação de instituições que sedimentassem a “nação brasileira”.

Ao contrário do partido liberal, figuravam “reinóis, militares, burocratas, comerciantes e prepostos do absolutismo português” (CHIZZOTTI, 2005, p. 32) na representação do partido português, ou realista, defensores da estrutura colonial e a manutenção da legislação então vigente, bem como a sujeição aos decretos da corte portuguesa.

A dissolução da Assembléia Constituinte em 12 de novembro de 1823, após 6 meses e 9 dias de sua instalação, é lida por Chizzotti (2005) como uma investida rearticulada dos realistas face à ausência de unificação das propostas dos liberais que fosse capaz de adequar o projeto constitucional à realidade do país.

Chizzotti (2005) relata, baseado na declaração de Antônio Carlos Andrada Machado, que a comissão de redação do projeto de constituição, da qual fazia parte, elaborou o projeto de Constituição com plágios da Constituição portuguesa e da Constituição espanhola. Após a incumbência dada a Antônio Carlos de redigir novo projeto, reclamou o constituinte que a Constituição outorgada não passou de cópia do projeto encomendado, com a única exceção da disposição da estrutura federativa.

Um dos projetos de Andrada Machado apresentados na Constituinte que abordava a reforma de governo do Brasil atribuía às províncias maior autonomia, contudo, a descentralização de *promover a educação da mocidade* não prosperou, conforme apontado por Chizzotti (2005).

Decorrente da consulta direta aos “Anaes do Parlamento Brasileiro”, enfatizando as sessões de 9 de maio, 4 de junho, 7 de junho, 17 de junho, 31 de junho, 5 de julho, 7 de julho e 4 de agosto, todas do ano de 1823, Chizzotti (2005) indica a proposta de formulação de um “tratado completo de educação” pela Comissão de Instrução Pública.

A espera pela apresentação por um dos Andrada – Martim Francisco – de um plano de educação desenvolvido quando fora presidente da Província de São Paulo fez postergar a elaboração de parecer pela Comissão de Instrução; contudo, culminou a aceitação e recomendação para impressão da “Memória sobre Reforma dos Estudos Menores da Província de São Paulo”. As investigações de Chizzotti sobre a Constituinte de 1823 levam-no a concluir: “O projeto de Martim Francisco foi o mais ambicioso e sistematizado programa de instrução pública formulado no primeiro quartel do século XIX, com seqüência de séries, organização curricular e objetivos para cada grau.” (CHIZZOTTI, 2005, p. 40)

A conjuntura política foi determinante para o abandono da “Memória”. Assim, relata Chizzotti (2005) que o apoio de Antônio Carlos Andrada a um projeto de lei de Muniz Tavares, que determinava a expulsão de todos os adotivos portugueses contrários à causa do Império, motivou os realistas a compor com parte dos liberais para a derrubada do gabinete dos Andradas. Os Andradas aderiram à oposição imperial, instrumentalizada por intermédio da criação do jornal *O Tamoio*, despejando críticas ao governo. Isso fomentou o imperador a bani-los<sup>14</sup>, a dissolver Constituinte e, conseqüentemente, abandonar a iniciativa de imprimir a “Memória” para ser objeto de discussão constituinte.

Segundo Chizzotti (2005), as discussões na Assembléia sobre a necessidade de um tratado para a instrução pública ficaram perdidas em questões periféricas, formais e supérfluas, exemplificadas pelas deliberações sobre a melhor forma de condecorar o autor do tratado vencedor. Neste sentido, após inúmeras emendas ao decreto de 16 de junho de 1823, remeteu-se novamente o projeto à Comissão para que fosse dada nova redação, porém este nunca mais retornou para deliberação.

---

<sup>14</sup> A contenção da oposição foi realizada pela deportação dos Andradas, dos deputados Rocha e Montesuma e a dissolução pelas vias da força do movimento de Pernambuco e suas ramificações, segundo constatação de Chizzotti (2005).

Diante da atuação da 1ª fase da Constituinte, Chizzotti (2005) sustenta que seus membros não dispunham de qualquer projeto para a instrução pública. A focalização na parte do artigo que estabelecia a premiação pela Comissão ofuscou a proposição de diretrizes e orientações para a educação. Conclui o autor que diante do enfoque dos participantes, o máximo que a Constituinte poderia ter feito para a educação nacional seria a iniciativa de organizar concurso para a aprovação de um tratado geral para a educação da mocidade, mas nem isso foi concluído.

O projeto para a construção do tratado de educação foi relegado a segundo plano, assim que foi apresentado o projeto de criação de universidades, conforme relata Chizzotti (2005). “O único dispositivo legal para a instrução primária foi uma lei que ampliava as possibilidades da educação privada, inspirada em idêntica lei de 20 de setembro de 1823, exarada pelos liberais das Cortes Constituintes de Portugal, ali votada em 28 de junho de 1821. (CHIZZOTTI, 2005, p. 43) Com esta lei, havia a possibilidade de abertura de escolas elementares sem as formalidades de autorização prévia e sem licença e exame do requerente, como refere o autor.

Chizzotti (2005) conclui seu estudo sobre a Constituinte de 1823 com a constatação de que os seis meses de trabalhos produziram mais discursos veementes que diretrizes para a educação nacional. A instrução básica foi reservada às mãos da iniciativa privada até o Ato Adicional de 1834. As defesas à proposta de criação de universidades foram usadas pelos deputados como instrumento para galgar prestígio perante às localidades, pois cada um pretendia instalar o ensino superior em sua província de origem, ao invés de tomarem uma postura imparcial em prol dos estudos superiores para o desenvolvimento do país.

A dissolução da Assembléia Constituinte se formalizou pelo Decreto de 12 de novembro de 1823, com promessas de que a Constituição seria elaborada com maior influência liberal do que o projeto abandonado. Para tanto, como lembra Chizzotti (2005), foi criado o Conselho de Estado com atribuições para redigir uma Constituição baseada em projetos a serem apresentados pelo imperador, que resultou no “Projeto de Constituição para o Império do Brasil, organizado pelo Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por Sua Majestade Imperial o Senhor D. Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Segundo Chizzotti (2005), o texto foi construído com referência nas *Bases para um projeto de Constituição* de autoria de Francisco Gomes, o Chalaça, mas também contém semelhanças ao projeto de frei Francisco de Santa Tereza de Jesus Sampaio e de Martim Francisco.

A Constituição Imperial limitou-se a tratar a questão educacional no “Título 8º - Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, dispondo da seguinte forma redacional<sup>16</sup>:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte:

(...)

XXXII – A Instrucção primaria, é gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII – Collegios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. (BRASIL, 1824)

A inclusão da gratuidade da instrução primária não derivou de reivindicações e pressões sociais, como ocorreu com os demais direitos e garantias, mas simplesmente estabeleceu de um ponto de vista formal o direito subjetivo do cidadão, sem significar uma obrigação efetiva do Estado, como relata Chizzotti (2005).

O ensino das primeiras letras, ou instrução primária, foi marcado pela adoção do “ensino mútuo”, devido aos interesses do imperador D. Pedro I. No período que precedeu a edição do Ato Adicional de 1834, a superintendência do ensino primário em todo o território era da alçada do governo central. Assim, baixou-se recomendação imperial que em todas as províncias fosse adotado o método de ensino caracterizado pela presença de monitores que auxiliavam os professores na construção do conhecimento, também conhecido como método lancasteriano, como refere Niskier (1992).

Quanto ao ensino feminino, relata Niskier (1992) que somente em 1829 foi criada uma escola de primeiras letras para meninas.

No período de vigência da Constituição de 1824, merece citação a edição da lei imperial de 15 de outubro de 1827<sup>17</sup> e do Ato Adicional de 1834, que implicaram mudanças significativas nas relações entre o governo central e as províncias, em especial a polêmica da centralização e descentralização do ensino. Com a aprovação da lei imperial e sua posterior incorporação ao Ato Adicional, a centralização estatal do Estado Unitário flexionava-se para possibilitar a criação de escolas de ensino primário em todas as cidades e vilas ou locais mais populosos que, na redação da norma constitucional fruto da reação política à centralização, a abertura desaguou no dever das províncias de garantir a gratuidade do ensino primário.

<sup>16</sup> Chizzotti (2005) aponta a simplificação da redação do projeto apresentado por Francisco Gomes da Silva. Foram suprimidas as disposições em relação à gratuidade, “de todas as classes de cidadãos” e adotada a redação “a todos os cidadãos”, também suprimida a expressão “uniformidade do ensino público”, sem substitutivo.

<sup>17</sup> Sucupira (2005) relata que um dos problemas que impossibilitou o sucesso da única lei aprovada sobre o ensino primário durante os dez anos desde a aprovação da Constituição de 1824 e o Ato Adicional de 1834 foi a remuneração irrisória do professorado, que algumas vezes sequer atingia o mínimo fixado em lei.

A lei de 15 de outubro de 1827, de iniciativa de D. Pedro I, estabelecia em seu artigo 1º: “Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias.” (BRASIL, 1827). Quanto ao método e conteúdo do ensino de primeiras letras, assim dispôs:

Art. 2º As escolas serão de ensino mútuo nas capitais das províncias e o serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se.

(...)

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil. (BRASIL, 1827)

Após a abdicação de D. Pedro I, a Câmara debateu projeto de vertente liberal e influência norte-americana para a reforma da Constituição no ano de 1831, pelo qual se pretendeu insculpir princípios federativos no Estado brasileiro, assim sintetizado:

assegurava-se a autonomia das províncias, com a transformação dos conselhos provinciais em assembleias com duas câmaras e gozando de atribuições inerentes a uma unidade federada; reconhecidos apenas três poderes, eliminava-se o poder moderador; extinguiu-se o Conselho de Estado; suprimia-se a vitaliciedade do Senado; conferia-se à Assembleia Geral a faculdade de rejeitar o veto do poder executivo; atribuía-se ao governo municipal certa autonomia em face do governo da província. A vingar o projeto aprovado pela Câmara, ter-se-ia instalado uma “república presidida por um imperador”, como se chegou a dizer. (SUCUPIRA, 2005, p. 60)

Após fortes resistências conservadoras do Senado, o texto apresentado pela Câmara foi aprovado em 1834 e solenemente promulgado em 21 de agosto de 1834, sob a forma de decreto legislativo a ser incorporado à Constituição de 1824, mantendo da proposta original somente a autonomia relativa das províncias, suas respectivas assembleias legislativas e a extinção do Conselho de Estado, como refere Sucupira (2005).

No âmbito da competência legislativa educacional, o Ato Adicional de 1834 atribuiu às Assembleias Legislativas provinciais:

Art. 10 - Compete às mesmas Assembleias legislar:

(...) §2 – Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, as academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral.

Decorridos alguns anos após a atribuição de competências às províncias, pode-se constatar a promulgação de leis, decretos e portarias que tratam da instrução primária no âmbito provincial. O Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira – INEP – publicou material referente à legislação educacional durante o período imperial das províncias de São Pedro do Rio Grande do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, com o intuito de organizar fontes de pesquisa. Destaca-se a lei de instrução primária nº 14, de 1837, publicada pela província de São Pedro do Rio Grande do Sul, que define:

Artigo 1º . As escolas publicas de instrucção primaria comprehendem as tres seguintes Classes de ensino:

1ª . Leitura e escripta; as quatro operações de Arithmetica sobre números inteiros, fracções ordinárias e decimaes, e proporções; princípios de Moral Christã, e da Religião do Estado, e a Grammatica da Língua Nacional.

2ª. Noções geraes de Geometria theorica e pratica.

3ª. Elementos de Geographia , Francez e Desenho. (INEP, 2004, p. 15)

Ressalte-se o alcance do direito à instrução primária, restrito pela norma do artigo 3º da mesma lei:

Art. 3º São prohibidos de frenqüentar as Escolas Públicas:

1º. Todas as pessoas, que padecerem molestias contagiosas.

2º. Os escravos, e pretos que ainda sejam livres, ou libertos. . (INEP, 2004, p. 16)

A educação no período imperial estava claramente voltada à satisfação dos interesses da classe dominante, sem que houvesse qualquer pretensão de torná-la acessível a todos os brasileiros.

Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriciado rural, as classes dirigentes não se sensibilizavam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção da ordem”, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico. (SUCUPIRA, 2005, p. 67)

Segundo Niskier (1992), um dos acontecimentos mais marcantes no ano de 1837 foi a criação do Colégio Pedro II, subordinado ao Ministério do Império, que funcionaria como um colégio padrão.

A questão de maior repercussão do Ato Adicional de 1834 refere-se à descentralização da educação de 1º e 2º graus. “Descentralização muitas vezes debatida ao longo do Segundo

Reinado e, até mesmo, responsabilizada pelo fracasso da instrução pública primária naquele período de nossa história”. (SUCUPIRA, 2005, p. 57) Além da pretensão de fortalecer o poder provincial, no intuito de aproximá-lo da realidade local, não ter surtido os efeitos desejados na universalização do ensino público, o princípio da descentralização gerou posições interpretativas diversas, as quais debatiam se se tratava de uma competência privativa das províncias ou concorrente com o governo central, conforme exposição de Sucupira (2005).

A definição da competência concorrente não se operou de modo unânime, pois o Parlamento optou por interpretar o §2º do artigo 10 do Ato Adicional de 1834 como competência privativa da província. Entretanto, como bem analisa Sucupira (2005), a partir da década de 1870, Tavares Bastos com sua obra “A Província” e o ministro do Império Paulino de Souza defenderam a necessidade de dividir as responsabilidades educacionais entre o governo central e as províncias.

Assim, evidencia-se a injusta atribuição do fracasso da educação do Império às províncias, ocasião em que a descentralização não foi devidamente estruturada como um plano de universalização do ensino público, que dirá a análise da capacidade econômica provincial como estrutura capaz de uniformizar a instrução de qualidade. “Enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas parcas receitas, o governo central não gastava, com educação, mais de 1% da renda total do Império.” (SUCUPIRA, 2005, p. 66)

A responsabilidade para abertura e manutenção do ensino primário e secundário às províncias não causou os efeitos desejados.

Na quase totalidade das províncias, a instrução pública se manteve, durante muitos anos, em nível precário, não só em consequência das revoltas mencionadas como, também, devido à exigüidade de recursos financeiros e à falta de pessoal qualificado para ministrar, até mesmo, o ensino de primeiras letras. (NISKIER, 1992, p. 121)

A iniciativa privada começara a exercer seu predomínio devido à deficiência do ensino público, ao constatar Niskier (1992) que, em 1843, existiam 9 escolas públicas de primeiras letras<sup>18</sup> na cidade do Rio de Janeiro, em comparação com os 21 colégios particulares de meninos e 16 de meninas em funcionamento.

---

<sup>18</sup> Niskier (1992) indica a existência de 1506 escolas e 61700 alunos cursando a instrução primária pública no ano de 1855, segundo Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado por Couto Ferraz.

Essa preocupação para com o ensino público impulsionou o governo central a editar o Decreto nº 1.331-A, em 1854, que consistia na reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte<sup>19</sup>, assinado pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império, Luís Pedreira do Couto Ferraz. Em síntese, a chamada reforma Couto Ferraz estabeleceu a inspeção dos estabelecimentos de ensino, condições para o magistério público, disciplinas básicas para cada nível e regras administrativas.

Em 1879 foi aprovada nova reforma do ensino primário e secundário no município da Corte e superior em todo o Império, nomeada de Reforma Leôncio de Carvalho<sup>20</sup>. Destaca-se a consagração do princípio da liberdade do ensino e a obrigatoriedade do ensino primário.

Art. 2º Até se mostrarem habilitados em todas as disciplinas que constituem o programa das escolas primárias do 1º grau são obrigados a freqüentá-las, no Município da Corte, os indivíduos de um e outro sexo, de 7 a 14 anos de idade. Esta obrigação não compreende os que seus pais, tutores ou protetores provarem que recebem a instrução conveniente em escolas particulares ou em suas próprias casa, e os que residem a distância maior, da escola pública ou subsidiada mais próxima, de um e meio quilometro para os meninos, e de um quilometro para as meninas. §1º Todos aqueles que, tendo em sua companhia meninos ou meninas nas condições acima mencionadas, deixarem de matriculá-los nas escolas públicas, ou de proporcionar-lhes em estabelecimentos particulares ou em suas casas a instrução primária do 1º grau, sejam pais, mães, tutores ou protetores, ficam sujeitos a uma multa de 20 a 100\$000. (BRASIL, Decreto nº 7247, 1879)

A concepção da obrigatoriedade no Decreto nº 7247, de 19 de abril de 1879 era restrita, pois sua aplicação limitava-se ao Município da Corte e autorizava o ensino dentro dos lares como forma de comprovação e afastamento das penalidades pela omissão dos pais. Isso impedia a uniformização pedagógica do ensino ministrado no território brasileiro.

Se tivermos, porém, o cuidado de examinar essas e outras reformas, desde as de *Couto Ferraz*, o organizador, até as de *Leôncio Carvalho*, o inovador, que mais se afastou dos moldes da Universidade de Coimbra, não nos será possível reconstruir, através delas, as diversas fases ou as variações de uma política definida de educação. (...) Nenhum programa político sério, supondo a análise tão completa e precisa quanto possível sobre o qual se pretendia agir ou o conhecimento de suas leis de evolução. Nenhum projeto de reforma geral com unidade orgânica de concepção e de plano. (AZEVEDO, 1971, p.607)

Contudo, Niskier (1992) conclui que o ensino primário e secundário não registrou grandes progressos nos últimos anos do Segundo Reinado. As reclamações dos presidentes das províncias quanto à insuficiência numérica e qualitativa dos professores e à falta de verba

<sup>19</sup> A expressão “Município da Corte” utilizada pela legislação é entendida como capital do Império. Após a chegada da corte portuguesa, o município do Rio de Janeiro manteve sua condição de capital, adquirida em 1763 durante a época colonial, constituindo-se em centro das decisões políticas e administrativas do Império.

<sup>20</sup> Diretor da Faculdade de Direito de São Paulo, Ministro dos Negócios do Império.

pública para a manutenção do ensino persistiram. Pelo que se pode verificar, o grande cerne residiu na insuficiência de recursos para a instalação adequada de colégios, compra de materiais didáticos e pagamento de professores, apesar de algumas províncias como a do Paraná destinar cerca de vinte e cinco por cento de sua arrecadação a gastos com o ensino público.

### 2.3 Constituição de 1891

A Constituição de 1824 perdeu sua eficácia com o golpe militar apoiado pela sociedade civil em 15 de novembro de 1889, marco da queda do Império. O poder de fato institucionalizado por um governo provisório viabilizaria a reformulação da estrutura organizacional do Estado e daria esboço aos contornos de uma República de viés federativo, que logo se consolidaria nos trabalhos da Constituinte.

A primeira reforma educacional da República, segundo Niskier (1992), ocorreu em 14 de abril de 1890, voltada exclusivamente para os colégios militares. A esperada reforma da instrução primária e secundária se realizou em 8 de novembro de 1890<sup>21</sup>, reforma intitulada *Benjamin Constant*, a ser executada no início de 1891. Em breve síntese, a reforma estabeleceu: a liberdade de ensino para a iniciativa privada; a instrução livre, gratuita e leiga no Distrito Federal, sob a divisão de escolas primárias de 1º grau e de 2º grau; o estabelecimento de um fundo escolar para a manutenção e desenvolvimento do ensino e o regime disciplinar do magistério. Contudo, seguindo a mesma orientação das reformas do império, não foi adotado o critério de estender as modificações no sistema educacional a todas as províncias, alcançando somente o Distrito Federal.

O trabalho de Cury (2005a) sobre a Constituinte de 1890-1891 balizará nossa exposição sobre as implicações da questão educacional abordada no texto constitucional da inauguração da forma de governo republicana.

O Governo Provisório nomeou presidentes provisórios, tomou providências para a substituição dos símbolos nacionais, estabeleceu o fim do voto censitário e da vitaliciedade dos senadores, como relata Cury (2005a). Um dos passos mais significativos do governo provisório, que serviria de norte para as Constituições subseqüentes e que se tornou

---

<sup>21</sup> Decreto n.º. 981 – Regulamento da Instrução Primária e Secundária.

fundamento para as discussões sobre a adoção do ensino religioso em escolas oficiais, foi a separação do Estado e da Igreja, formalizado pelo Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890.<sup>22</sup>

Foram estabelecidas etapas para a elaboração da Constituição, que consistiram em instituir uma comissão para a redação do projeto constitucional, data fixada para a eleição constituinte e data para a abertura dos trabalhos deliberativos, a ser realizada no penúltimo mês do ano de 1890.

A comissão dos cinco notáveis, nomeada para a formulação de um projeto de Constituição em 3 de dezembro de 1889, sofreu intervenções do ilustre Rui Barbosa, pelas mãos de quem influências norte-americanas foram transformadas em artigos da provisória “Constituição dos Estados Unidos do Brazil”<sup>23</sup>.

Segundo Cury (2005a), o Governo Provisório também foi um governo educador, interferindo direta e indiretamente nos assuntos educacionais do Estado. Dentre as medidas tomadas, evidencia-se a extinção do voto censitário, porém vinculado ao “saber ler e escrever” como condição para o exercício do direito político; a atribuição dos Estados federados para a instrução pública em todos os graus; a laicização do Instituto Nacional<sup>24</sup>; a criação da Secretaria de Instrução Pública, Correios e Telégrafos em 19 de abril de 1890<sup>25</sup> e a criação do *Pedagogium*<sup>26</sup>. Entretanto, o Governo Provisório deixou de lado a questão do ensino primário e omitiu o princípio da gratuidade do ensino público, bem como fizeram os constituintes.

A instalação do Congresso Constituinte ocorreu em 15 de novembro de 1890, com a participação de 205 deputados e 63 senadores, presididos por Prudente de Moraes. A

---

<sup>22</sup> Como bem observa Cury (2005), a separação entre Estado e Igreja sedimenta a plena liberdade de crença no Brasil.

<sup>23</sup> “A Constituição dos Estados Unidos do Brazil” foi publicada em 22 de junho de 1890 pelo Decreto de nº 510, por outorga, de caráter provisório, devido à determinação de instauração de Congresso Constituinte. Posteriormente, a publicação do Decreto 914.A substituiu a primeira Constituição provisória, como refere Cury (2005).

<sup>24</sup> O Colégio Pedro II, fundado em 2 de dezembro de 1837 no Campo de São Cristóvão (RJ), de grande referência nacional no âmbito do ensino secundário, teve sua nomenclatura alterada para Instituto Nacional logo após a proclamação da República. Somente em 1909 a entidade de ensino retomaria sua nomenclatura original.

<sup>25</sup> De acordo com Niskier (1992), a criação da Secretaria de Instrução Pública se deu pela edição do Decreto nº.346, de 19 de abril de 1890, pelo qual o ministro Benjamin Constant operou várias reformas do ensino.

<sup>26</sup> O *Pedagogium* foi fundado em 1890 pelo Decreto 667, de 16 de agosto. Em sua regulamentação, que se deu pela edição do Decreto 980 do mesmo ano, a instituição foi definida como centro impulsor das reformas e melhorias a serem apreendidas na educação brasileira, bem como se encarregaria de prestar qualificação para os professores dos ensinos público e privado. Após sua extinção em 1919, a criação do INEP em 1937 se encarregaria a absorver as suas atribuições iniciais, mediante publicações de pesquisas e estudos voltados ao desenvolvimento do magistério. Para maiores informações, consulte-se BASTOS, Maria Helena Camara. O *Pedagogium* (registros de memórias da educação do Brasil (1890-1919). *Cultura Escolar Migrações e Cidadania Actas do VII Congresso LUSOBRASILEIRO de História da Educação*. 20 23 Junho 2008, Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (Universidade do Porto). Cury (2005a) considera o *Pedagogium*, analogamente, equivalente aos atuais CAPES/INEP.

representação constituinte, na observação de Cury (2005a), dividia-se entre uma maioria influenciada por princípios liberais, alguns “progressistas” que postulavam maior atuação estatal no campo dos direitos sociais e a escassa parcela de positivistas, além da bancada católica, mais significativa entre os baianos.

As modificações efetuadas pela Constituição de 1891, dentre estas o federalismo, a divisão equilibrada dos poderes, a superação da direta influência religiosa nos assuntos do Estado, a modificação dos critérios de exercício do poder político, não se fizeram acompanhar por uma constitucionalização de direitos sociais. Esta impregnação de princípios liberais pode ter causado reflexos na abordagem da educação que, pela observação de Cury (2005a), não foi objeto de um debate orgânico. Isto conduziu o autor a separar o tratamento da educação em abordagens direta e indireta.

A abordagem indireta refere-se: à manutenção da orientação do Ato Adicional de 1834, mantendo o dever das unidades federadas – antigas províncias - para com a instrução pública, mediante exercício da competência legislativa em matéria educacional e atribuições para abertura e desenvolvimento de escolas de ensino primário e secundário<sup>27</sup>; à vinculação do exercício do voto pelo “letrado”, visto como estímulo ao cidadão analfabeto à conquista de sua individualidade; à exclusão do voto feminino sob a alegação hoje surpreendente de que a mulher já estava devidamente representada pelo pai ou pelo marido; à proibição de subvenções, manutenção ou restrições ao exercício do culto e crença, nos termos expostos por Cury (2005a, p. 75).

A abordagem direta diz respeito à sedimentação das normas na Constituição, que obtém roupagem diversa daquela do texto imperial. Assim dispõem os artigos 34 e 35, inseridos no “Capítulo IV – Das Atribuições do Congresso” e o artigo 72, contido no “Título IV – Dos Cidadãos Brasileiros”, “Secção II – Declaração de Direitos”:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

§ 30 – Legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União.

Art. 35. Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1º. Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de carácter federal;

2º. Animar, no paiz, o desenvolvimento das letras, artes sciencias, bem como a immigração, a agricultura, a industria e o commercio, sem privilégios que tolham a acção dos governos locais;

3º. Criar instituições de ensino superior e secundario nos Estados;

<sup>27</sup> Coube aos Estados e municípios a manutenção da instrução pública primária e a secundária aos Estados, sem descartar as iniciativas da União e de particulares.

4º. Prover à instrução secundaria no Distrito Federal.

(...)

Art. 72 A constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 6º. Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7º. Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção official, nem terá relações de dependência ou alliança com o Governo da União, ou dos Estados. (BRASIL, 1891)

A competência do Congresso para legislar sobre o ensino primário e secundário era vista sob o critério concorrente, concedendo às unidades federadas, de âmbito estadual, exercê-la, mitigando possíveis discussões interpretativas como aquelas travadas em torno do Ato Adicional de 1834.

O termo “letras” contido no § 2º do artigo 35 da Constituição de 1891 corresponde ao ensino primário, ou ensino de primeiras letras. A relação federativa entre o governo central e os estados nas questões do ensino primário estava delineada nesta norma, pois “animar” significa atuar em caráter geral, estimular. Se a Constituinte pretendesse retirar dos entes periféricos a responsabilidade de manter o ensino primário, assim teria feito de forma expressa, nos termos das normas referentes ao ensino secundário e superior. Destarte, a redação da norma manteve a orientação do Ato Adicional de 1834 quanto ao ensino primário. Niskier (1992) relata que o ensino primário público seria entregue pelas Constituições estaduais que seguiram a federal quase exclusivamente às Câmaras Municipais, reservando ao governo central a intervenção na instrução secundária e superior.

Contudo, a separação dos ensinos primário, secundário e superior, sob o ponto de vista federativo, prejudicou os ideais de formulação de um sistema educacional único, além de ser entendido por Azevedo (1971) como instrumento utilizado pelas elites para a conservação e difusão dos tipos de ensino tradicionais e de velhas culturas.

A substituição de um único centro orientador, em matéria de ensino, por uma grande variedade de focos de irradiação escolar, se teve a vantagem de desenvolver o ensino em superfície e de aproximar as camadas populares e cultas, em várias regiões do país, concorreu para retardar a formação de um sistema educativo nacional, como para criar novos centros de resistência ao progresso das idéias inovadoras. A idéia em marcha, desde o Império, de uma educação nacional foi, de fato, paralisada pela vitória do federalismo na Constituição de 91 que deferiu aos Estados a atribuição do ensino primário e lhes reconheceu o direito de organizar os seus sistemas escolares, sem fixar preliminarmente as diretrizes de uma política de educação. (AZEVEDO, 1971, p. 648-649)

A Constituição de 1891 não pode ser esquecida como grande marco da ruptura entre o Estado e a instituição religiosa católica, inclusive nas questões educacionais. Assim,

estabeleceu-se no artigo 72 a laicidade do ensino público, mediante proibição de subvenções às entidades religiosas e ausência de aulas específicas mantidas pelo Estado.

As fortes influências liberais da Constituição de 1891 resultaram em um tratamento da educação pública voltado às conquistas individuais de cada um, dispensando a concepção de gratuidade do ensino. Esta observação de Cury (2005a) leva-o a considerar que a ínfima disposição dos direitos sociais no texto constitucional gerou efeitos de um liberalismo pouco democrático e excludente.

Naquele período, ganhamos em termos de normas organizacionais do Estado, ao estruturar um federalismo com implicações educacionais<sup>28</sup>; contudo, perdemos a gratuidade e deixamos de tratar a obrigatoriedade como requisito para uma educação primária não excludente, criando mais uma vez empecilhos para atingir a universalidade do ensino.

Pelo que se pode notar, a instrução pública padecia dos mesmos males desde a sua constituição:

Até mesmo em São Paulo observava-se reduzido progresso no desenvolvimento da instrução pública, pela falta de recursos para construção de prédios escolares, ausência de escolas profissionais, fiscalização pouco satisfatória, apesar das doações feitas por fazendeiros e negociantes abastados, sobretudo no que se referia a imóveis para a instalação de colégios primários e secundários. (NISKIER, 1992, p. 202)

Essas considerações da realidade educacional impulsionaram a publicação de novas reformas do ensino<sup>29</sup>, que se tornariam mais efetivas na década de 20.

A reforma operada pelo Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, nomeada de *Rocha Vaz*, causou modificações no ensino público. Conforme Niskier (1992), foi criado o Departamento Nacional do Ensino, instituída a colaboração do governo federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino primário e a reformulação do ensino secundário e superior<sup>30</sup>.

Em 1926, foi pensada e executada uma revisão constitucional que alterou as bases da relação entre os entes federados no que tange aos assuntos educacionais. De acordo com

---

<sup>28</sup> Durante a terceira discussão sobre a Reforma de 1926, Getúlio Vargas fez defesa do federalismo, das autonomias dos Estados e da descentralização da educação. Assim, afirmou que quaisquer tentativas de centralizar o Estado representariam um golpe à federação, nos termos apresentados por Cury (2005).

<sup>29</sup> Em 5 de abril de 1911 foi publicada a reforma Rivadavia Correia, profundamente criticada por sua liberalidade, foi substituída pela reforma Carlos Maximiliano, em 18 de março de 1915. Contudo, a fim de não fugirmos ao objeto deste trabalho, não nos aprofundaremos nos tópicos dessas reformas. Niskier (1992) as critica pela falta de correspondência do conteúdo das reformas à realidade da época, pois as reformas se ancoravam em idéias estrangeiras.

<sup>30</sup> Nesse mesmo regulamento, facultou-se aos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a abertura de universidades, desde que concorressem com um patrimônio em títulos da dívida pública, como refere Niskier (1992).

estudo específico de Cury (2005b), a dificuldade criada pela Constituição de 1891 para a tramitação de emendas constitucionais resultou na rejeição de inúmeras propostas; contudo a revisão apresentada em junho de 1925 foi concluída em setembro de 1926. Em relação ao tema em questão, foram destacadas pelo autor as emendas<sup>31</sup> que facultavam à União interferir nos Estados, na legislação sobre o trabalho e sobre o ensino.

A situação em que se encontrava o país pelo estado de sítio favoreceu os parlamentares situacionistas a retirar várias emendas do projeto original, dentre as quais se situava a emenda de nº 29, que previa a possibilidade de criação de quaisquer instituições de ensino pelo Congresso e a possibilidade da União celebrar acordo com os Estados para o desenvolvimento do ensino primário local, como relata Cury (2005).

A revisão constitucional de 1926, conforme entendimento de Cury (2005b), encerrou o projeto liberal de 1891, devido às intervenções do Estado em diversas áreas. Contudo, apesar da não inclusão de questões educacionais, as deliberações em torno delas indicam caminhos seguidos pelas Constituintes posteriores.

Segundo Cury (2005b), a responsabilidade pela manutenção do ensino primário não foi tratada expressamente pela Constituição de 1891. Deste modo, em termos tradicionais, os Estados assumiram a competência como decorrência da disposição do Ato Adicional de 1834<sup>32</sup>, sem que necessariamente tivessem de adotar o princípio da gratuidade do ensino em suas Constituições regionais. Essa aparente lacuna fora preenchida pelas iniciativas estaduais, as quais fizeram expandir o ensino primário e despertar indagações sobre quem deveria assumir a instrução pública primária, observados os princípios federativos de autonomia dos entes.

Apesar deste contexto, a União tomou iniciativas a fim de efetivar o artigo 35, 2º da Constituição de 1891, no que tange a animar as letras<sup>33</sup>, como se pode verificar na lei da despesa do ano de 1922, pela qual havia previsão de subvenções acordadas entre a União e os Estados para a disseminação do ensino primário, desde que o recurso fosse devidamente fiscalizado<sup>34</sup>. Estas são as ponderações de Cury (2005b) sobre reflexos positivos das disputas

---

<sup>31</sup> Também foi apresentada emenda na tentativa de reintegrar a igreja católica ao Estado, mediante declaração da religião da maioria e a inclusão do ensino religioso na instrução pública, porém, não obteve aprovação.

<sup>32</sup> Conforme citação anterior, caberia às províncias legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, nos termos do §2º do artigo 10 do Ato Adicional de 1834. O silêncio da Constituição de 1891 em relação ao ensino primário e à gratuidade poderia gerar problemas ao ensino público, não fossem as iniciativas dos entes estaduais em atribuírem para si as responsabilidades que já vinham exercendo desde a descentralização de 1834.

<sup>33</sup> Leia-se primeiras letras, ou ensino primário.

<sup>34</sup> Não está disponível pela base da legislação federal do Brasil o acesso ao texto integral da lei de despesa de 1922, fazendo-nos valer de fontes secundárias. Para constatação, verifique MOACYR, Primitivo. *A Instrução e a*

entre defensores das teses de oficialização do ensino e os defensores das teses de esvaziamento da União do campo educacional. Ainda, cita a repetição do conteúdo da lei de despesa no governo de Arthur Bernardes, criando-se nova condicionante à subvenção, a criação de um *Conselho Nacional de Instrução*.

Os debates sobre a educação pública durante a revisão, motivadas por emendas apresentadas, circundaram a definição da função do Estado no dever de patrocinar a instrução pública a todos os cidadãos brasileiros, e as defesas de teses voltadas à promoção da instrução primária pela União. Cury (2005b) apresenta trechos do discurso de Afrânio Peixoto em defesa à emenda de nº 5, de sua autoria, que pretendia criar um sistema de educação pública como forma de criar uma unidade nacional, à semelhança de experiências bem sucedidas em outros países. O deputado era partidário da centralização do ensino fundamental, mediante a qual deveria atribuir à União a competência para traçar orientações nacionais à educação. Ainda, reputava importante que o ensino se democratizasse, permitindo que quaisquer classes sociais participassem do ensino público gratuito e obrigatório. Atento às questões do financiamento da educação, Afrânio propôs a criação de um fundo que seria constituído em colaboração das instâncias públicas (communa ou município, Estados e União), além de levantar a bandeira da vinculação orçamentária constitucional. “O orador termina seu discurso, chamando o Estado à sua responsabilidade pela qual o “direito” do povo corresponde a um dever do poder público.” (CURY, 2005b, p. 89) Apesar de se mostrar proposta de alta relevância, a emenda não obteve o aval da Comissão dos 21 e sequer chegou a ser votada.

A emenda de nº 12, de autoria de Tavares Cavalcanti previa a obrigatoriedade do ensino primário que, apesar de parecer favorável da Comissão dos 21, no mesmo dia foi assinado requerimento para sua retirada<sup>35</sup>.

A situação catastrófica em que se encontravam os cidadãos em relação ao analfabetismo<sup>36</sup> impulsionou Tavares Cavalcanti a frisar seu posicionamento em prol da obrigatoriedade do ensino e a pontuar o papel da União para o estabelecimento das bases nacionais da educação. Estas são as indicações de Cury (2005b, p.97), para citar trecho dos relatos do deputado: “O analfabetismo era, para ele, a raiz da situação crítica da economia

---

*República*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, Imprensa Nacional, 1944, vol.5. p.7, conforme citado por CURY (2005b, p.86).

<sup>35</sup> Cury (2005b) ainda cita outras emendas que foram retiradas da deliberação, as de nºs .23 e 24, condensadas pela emenda de nº 29.

<sup>36</sup> Segundo dados estatísticos do IBGE/Censo Demográfico, em 1920, o Brasil contava com 65(sessenta e cinco) por cento da população analfabeta, na faixa de quinze anos ou mais. Esse percentual correspondia a 11,409 milhões de analfabetos em um universo de 17,564 milhões de cidadãos brasileiros. (INEP, 2003, p.6)

brasileira, sendo necessário superar o círculo vicioso segundo o qual o analfabetismo não é combatido porque não se têm meios e não se têm meios porque  $\frac{3}{4}$  da população é analfabeta”. Esta concepção revela a intenção da época de se instituir a educação como mediadora do Estado e da sociedade.

Apesar de tantas propostas e deliberações visando à melhoria do sistema educacional, pelo qual se pretendeu construir o papel da União de unificadora da educação nacional, a revisão constitucional de 1926 não aprovou uma linha para a consolidação de um direito social mais amplo em suas concepções. Segundo Cury (2005b), além da conjuntura política ter atrapalhado a aceitação das emendas educacionais, o governo focou a aprovação do princípio da intervenção da União nos Estados. Revela-se, pois, a centralização em matérias interventivas e de legislação do trabalho e a postergação do tema da educação para a década de 30. Contudo, é iniludível reconhecer que a revisão antecipa a idéia da educação como direito social.

Em outubro de 1930, o então presidente Washington Luís foi deposto por iniciativa militar e sucedido por Getúlio Vargas por interesse da Junta Governativa Militar. Em 14 de novembro do mesmo ano, Getúlio criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, pelo Decreto nº 19.402.

A pasta foi ocupada por Francisco Campos em 18 de novembro, que tomou iniciativas marcantes no ano de 1931 para a reformulação do ensino público. De acordo com Azevedo (1971), o ponto central da reforma Francisco Campos consistiu na instituição do estatuto das universidades brasileiras pelo Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931,

“em que se adotou ‘como regra de organização do ensino superior da República o sistema universitário’, e se exigiu para que se fundasse qualquer universidade no país, ‘a incorporação de, pelo menos, três institutos de ensino superior, entre os mesmos incluídos os de Direito, de Medicina e de Engenharia ou, ao invés de um deles, a Faculdade de Educação, Ciências e Letras. (AZEVEDO, 1971, p.669-670)

Ainda no âmbito das reformas de 1931<sup>37</sup>, o ensino secundário foi reformulado pelo Decreto 19.890, de 18 de abril do mesmo ano, aumentando-lhe para sete anos de duração, a serem cumpridas em duas etapas, a primeira de cinco anos e a segunda de dois, de caráter complementar e preparatório para as especializações profissionais.

Os anos seguintes, até a promulgação da Constituição de 1934, foram marcados por relevantes atuações da sociedade civil em prol do desenvolvimento da educação pública,

---

<sup>37</sup> Como indica Ghiraldelli (2006) Francisco Campos também editou decretos que organizaram: a Universidade do Rio de Janeiro (n. 19.852, de 11/04/1931), o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador (n. 20.158, de 30/06/1931) e as regulamentações sobre o ensino secundário (n. 21.241, de 14/04/1931)

como a publicação do manifesto dos pioneiros da educação nova – “A Reconstrução educacional do Brasil” (1932) e a V Conferência Nacional de Educação, que oportunamente serão apontadas neste trabalho.

## **2.4 Constituições de 1934-37**

A Constituição de 1934 foi fortemente influenciada pelas ordenações jurídicas alienígenas do pós-guerra, inaugurando a fase de constitucionalização dos direitos econômicos e sociais. Deste modo, o abandono do liberalismo clássico possibilitou a ampliação da proteção concedida aos direitos individuais para também garantir direitos de cunho trabalhista, previdenciário, do funcionalismo público e a autorização da instituição de monopólio econômico pelo Estado.

Apesar das influências do constitucionalismo social do pós-guerra, representadas pelas Constituições mexicana de 1917, de Weimar de 1919 e espanhola de 1931, como indica Horta (2003), não podemos desprezar os conflitos estabelecidos no âmbito interno entre defensores do processo de renovação iniciado na década de 20, consolidado pelos ideais da Revolução de 1930, e a velha tradição situacionista.

A exposição do processo constituinte de 1933-34, respaldado por trabalho de Marlos Bessa Mendes da Rocha – com base em sua dissertação de mestrado “*Educação conformada: a política pública da educação (1930-1945)*” - será de grande relevância para apreender as conquistas marcantes da época.

Segundo Rocha (2005), as reformas educacionais empregadas pela Revolução de 1930 limitaram-se aos ensinos secundário e superior, traduzindo a política educacional do Estado Novo como reação da antiga tradição patrimonialista aos anseios renovadores dos anos 20 e dos primeiros anos de 30.

O contexto do processo constituinte de 1933 aponta, em termos da educação, os conflitos existentes entre atores políticos divididos pela representação das velhas tradições e aqueles que traziam em seus discursos princípios de modernidade, inspirados para uma renovação da educação. Relata Rocha (2005) que o substrato político da ação renovadora da época fundamentava-se na precária efetividade de uma educação universal, em termos de qualidade e acesso. Assim, os renovadores formulavam críticas à escola seletiva e excludente,

ao caráter propedêutico da educação, pelo critério formalista dos conteúdos pedagógicos e pela separação ensino/atividades humanas. A partir destas constatações, formulavam propostas que se congregam na construção de uma “escola única”, na assunção do caráter social da educação, na individualização do ensino e na exigência de manutenção financeira da educação pelo Estado.

O Manifesto dos Pioneiros para a Educação Nova<sup>38</sup> (1932) e a 5ª Conferência Nacional da Associação Brasileira de Educação – ABE, são reputados por Rocha (2005) como expressões dos ideais renovadores que serviram de referenciais ao espaço constituinte.

A Constituição de 1934 inaugura a sistematização normativa sobre a educação nos textos constitucionais. O Capítulo II, “Da Educação e da Cultura”, inserido no Título V, “Da Família, da Educação e da Cultura”, contém normas de inspiração renovadora. Esta iniciativa revela a importância e o destaque que a questão educacional estava galgando na época, pois os textos antecedentes somente tratavam da educação em normas relativas aos direitos individuais em geral.

Os dispositivos da Constituição de 1934 que direta ou indiretamente tratam do tema da educação são os seguintes:

Art 5º - Compete privativamente à União:

XIV - traçar as diretrizes da educação nacional;

§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras *c* e *i*, *in fine*, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

Art. 10: Compete concorrentemente à União e aos Estados:

(...)

VI, difundir a instrução pública em todos os seus graus;

(...)

#### Capítulo II – Da Educação e da Cultura

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

<sup>38</sup> Formulado por Fernando de Azevedo e assinado por outros 25 educadores, o Manifesto propunha uma reconstrução do ensino público. Assim, dispunha que proporcionar a educação integral é uma função essencialmente pública, mediante a criação de uma escola oficial “única”, comum e igual para todos, de caráter laico, gratuito e obrigatório. Ainda, defenderam a autonomia dos estabelecimentos escolares e a descentralização do ensino. Todas as concepções dos signatários ancoravam-se no desenvolvimento do país por intermédio da educação, que se tratava do mais relevante problema social.

econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art 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;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

Art 153 - O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

Art 154 - Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

Art 155 - É garantida a liberdade de cátedra.

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.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

Art 158 - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.

§ 1º - Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.

§ 2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado. (BRASIL, 1934)

Tendo em vista a constitucionalização de várias disposições em matéria educacional, para atender ao objeto do presente trabalho, limitar-nos-emos a abordar as questões referentes ao direito à educação, ao redimensionamento das responsabilidades da União e ao modo de aplicação de recursos públicos para a educação. Entretanto, vale ressaltar a inclusão da disciplina do ensino religioso, segundo a confissão religiosa de cada aluno e de frequência facultativa, dentro das escolas públicas de todos os níveis<sup>39</sup>, ao contrário da direção tomada pela Constituição de 1891, que estabeleceu o ensino laico.

A Constituinte não deixou de tanger questões de trato federativo, na tentativa de realocar a atuação educacional da União e dos Estados. O artigo 148 atribui competência concorrente aos entes-federados na tarefa de “animar”, estimular, as letras, que nos documentos constitucionais anteriores estivera expresso somente para a atuação do ente central.

O artigo 150 atribui à União a tarefa de fixação do Plano Nacional da Educação, destinado a estipular diretrizes gerais do ensino público a serem seguidos pela Federação. Pela primeira vez as deficiências na ausência de um planejamento da educação pública pareciam se sanar com a construção do Plano Nacional de Educação pelo recém criado Conselho Nacional de Educação, com sua execução fiscalizada pela União e o lançamento de bases democráticas na aprovação do texto, devido à necessidade deste estar contido em lei federal. A Constituição antecipou os fundamentos do Plano Nacional de Educação, ao estabelecer que seu conteúdo deveria dispor sobre o ensino primário gratuito e de frequência obrigatória, a tendência de gratuidade do ensino ulterior ao primário, a adoção da língua pátria no ensino, a seleção de

---

<sup>39</sup> Segundo Horta (2005) a inclusão do ensino religioso foi motivada por um conteúdo ideológico, pela qual se pretendia a formação moral da juventude, que tomou corpo na Constituição de 1934 a partir das visões de Francisco Campos.

alunos por critérios objetivos e o reconhecimento do ensino particular somente se este garantir a estabilidade dos professores pagos com remuneração condigna. O silêncio da Constituição de 1934 sobre as responsabilidades de cada ente-federado para com os diferentes níveis de ensino, com a exceção do Distrito Federal (art. 150, “d”), revela a importância do Plano Nacional de Educação para a organização do ensino público.

O artigo 151 atribuiu a responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal para organizarem os seus respectivos sistemas de ensino, segundo as diretrizes traçadas pela União. Percebe-se a inovação ao trazer a expressão “sistemas educativos”, que deveriam ter administração própria, compartilhada com a atuação dos Conselhos Estaduais de Educação que deveriam ser criados.

A Constituição de 1934 estendeu a participação da União, ao estipular a ação supletiva do artigo 150, e). Não se trata de hipótese de intervenção ordinária, como no estabelecimento das diretrizes gerais, mas de excepcionalidade a fim de garantir que os demais entes-federados possam receber auxílios técnicos e financeiros para garantir que a educação no Brasil não pereça nos locais mais pobres.

O artigo 149 da Constituição de 1934 revela a cisão com o modelo liberal de Estado, ao reconhecer a educação como direito social passível de concretização nos casos de omissão estatal. A educação como direito do cidadão acompanhou princípios e regras indispensáveis para a sua efetivação, como a expressa responsabilidade dos poderes públicos em proporcionar meios de acesso e manutenção no ensino, a gratuidade do ensino primário, as vinculações para aplicação de receitas em educação e incentivos fiscais para a iniciativa privada de fins não lucrativos. Assim, o documento constitucional tentou criar um ambiente para que o cidadão pudesse pleitear o cumprimento de seu direito à educação, a fim de que houvesse meios efetivos para compreender o fundamento filosófico constitucional “solidariedade humana”.

No momento constituinte, a apresentação do Projeto Substitutivo da Comissão Constitucional pretendeu avançar a participação da União por intermédio da criação de competência da União para construção do Plano Nacional de Educação e da fiscalização dos institutos de ensinos secundário e superior sob regime de equiparação. Como relata Rocha (2005), havia três posicionamentos preponderantes: das grandes bancadas regionais que se opuseram a uma excessiva centralização da União, em defesa da manutenção do ensino primário no âmbito da autonomia dos Estados; da Igreja Católica, de caráter anti-federalista; e

dos renovadores<sup>40</sup> em prol das diretrizes gerais da União e o exercício do controle dos sistemas de ensino a cargo de Conselhos, nacional e estaduais. Ainda, defendiam os renovadores a autonomização financeira, mediante criação de cotas orçamentárias específicas e fundos especiais para a educação.

A posição dos renovadores prevalece no que se refere à constitucionalização do direito à educação. Rocha (2005) apresenta o posicionamento do constituinte renovador Prado Kelly, por intermédio de quem ressoaram ideais de se conceber a educação como direito público subjetivo. Continuando, a proposta dos renovadores consolidada pela 5ª Conferência da ABE e pela emenda 1845 criou meios para que a educação como direito se realizasse, ou seja, a criação de fonte de recursos tributários e financeiros dos entes federados possibilitaria a consolidação do ensino público universal, gratuito e obrigatório. Entretanto, o modo de positivação do princípio da obrigatoriedade fragilizou o direito público à educação, pois na redação do artigo 150, parágrafo único, a), o campo se restringe aos alunos que já estão inscritos no sistema público de ensino, por se tratar de “frequência obrigatória”<sup>41</sup>. Portanto, o direito à educação previsto na Constituição de 1934, “não se fez de pleno direito. A obrigatoriedade escolar não incidiu coativamente ao Estado, não o obrigando ao cumprimento da norma constitucional”(ROCHA, 2005, p.132) Some-se a este entrave a inclusão do dever de educar pela família, sob influência da corrente católica, trazendo incertezas sobre quem seria o principal responsável pela educação.

Durante a Constituinte, os renovadores pretenderam que a ação supletiva fosse exercida pelo Conselho de Educação, deliberativo, dotado de instrumentos para exercício de autonomias executiva, técnica, financeira e administrativa. Entretanto, apesar da nobre responsabilidade de elaborar o Plano Nacional da Educação, a proposta contida na emenda 1845 foi derrotada pela concepção de que o Conselho teria a função meramente consultiva, nos termos de sua criação pela reforma Campos de 1931. A ausência de defesas mais consistentes fizera do princípio da autonomia dos conselhos uma utopia, como bem observa Rocha (2005).

---

<sup>40</sup> Conforme relata Rocha (2005), o posicionamento dos renovadores se fez expressar pela Emenda de nº 1845 ao Substitutivo da Comissão Constitucional. A aprovação se efetivou devido ao seu conteúdo de consenso entre os presentes, pois tratava da equiparação do ensino privado ao público, atribuindo à União o dever de sua fiscalização.

<sup>41</sup> Se a Constituição de 1934 tivesse adotado a educação obrigatória, seria possível que a família do educando fosse responsabilizada pelo Estado por não efetivar-lhe a matrícula. Ao adotar a obrigatoriedade do ensino, o Estado deveria abrir escolas o quanto bastassem para atender a demanda existente. Entretanto, ao se tratar simplesmente de “frequência obrigatória”, o princípio da obrigatoriedade se enfraquece, pois alcança somente aqueles que estão efetivamente participando do sistema de ensino. De outro modo, o Estado se isentou da responsabilidade constitucional de garantir escola a todos.

No que se refere à determinação de percentuais obrigatórios de receitas tributárias para aplicação de recursos pelos entes federados na educação, a Constituição de 1934 é louvada como pioneira. Pela primeira vez se estabeleceram quantias mínimas de aplicação das receitas nos sistemas educacionais. A União e os Municípios deveriam aplicar o mínimo 10 por cento e os Estados vinte por cento de suas receitas resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o artigo 156. Ainda, estipulou-se a criação de fundos educacionais (constituídos por patrimônios territoriais) em todos os entes federados, voltados a obras autorizadas por lei e destinados para assistência de cunho social de alunos carentes, “mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentaria e medica”. (BRASIL, 1934, art. 157)

Segundo Rocha (2005), o financiamento público da educação não foi defendido pelos renovadores como uma proposta voltada à impossibilidade da iniciativa privada utilizar recursos de origem pública, até porque reconheciam a impossibilidade de, naquele momento, o Estado dar condições educacionais a todos os cidadãos. Observa o autor que o posicionamento dos renovadores, que tanto prezavam a valorização do ensino público universal e gratuito, revelou-se como um descuido ao não direcionar os recursos exclusivamente às escolas públicas. Deste modo, a redação do artigo 156 deixou brecha para a instalação de disputas pela verba pública<sup>42</sup>, pois a expressão “sistemas educativos” também engloba o segmento educacional privado.

O golpe militar em 1937 instituiu a ditadura no Brasil com a direção de Getúlio Vargas. Segundo Ghiraldelli Júnior (2006), a imposição da Carta de 1937 inverteu as tendências democráticas da Constituição de 1934. Assim, o autor compara a redação dos seguintes artigos:

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.

(...) (BRASIL, 1934)

Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

(...) (BRASIL, 1937)

Art 150 - Compete à União:

Parágrafo único:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;

<sup>42</sup> Relato de Rocha (2005) indica o acirramento da disputa em meados da década de 50.

b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;

(...) (BRASIL, 1934)

Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. 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.

(...) (BRASIL, 1937)

As conquistas do direito à educação e da gratuidade do ensino foram mitigadas com a adoção da Carta de 1937. A nova redação inverteu os papéis da família e do Estado, criando para este uma posição subsidiária na consolidação da educação. Destarte, os poderes públicos não mais encontrariam no texto constitucional a expressão da educação como um “direito de todos”, que lhes imporia obrigações em casos de omissão ou implementação deficiente. O texto de 1937 “desobrigou o Estado de manter e expandir o ensino público” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2006, p.78). Como dito anteriormente, para garantir a efetividade do direito à educação, era necessário que se criassem instrumentos adequados, não contemplados pela Constituição do Estado Novo.

A vinculação constitucional para aplicação de receitas públicas, bem como a constituição de fundos especiais, foram extintas, o que traria conseqüências para o princípio da gratuidade do ensino. A opção da Carta de 1937 em dispor no artigo 130 uma gratuidade vinculada à renda dos cidadãos dificultou a expansão e desenvolvimento do ensino.

Essas constatações revelam que

A Carta de 1937 não estava interessada em determinar ao Estado tarefas no sentido de fornecer à população uma educação geral através de uma rede de ensino público e gratuito. A intenção da Carta de 1937 era manter, e talvez aprofundar, um explícito dualismo educacional: os ricos proveriam seus estudos através do sistema público ou particular e os pobres, sem usufruir desse sistema, deveriam ter como destino as escolas profissionais ou, se quisessem insistir em se manter em escolas propedêuticas a um grau mais elevado, teriam de contar com a boa vontade dos ricos para com as “caixas escolares”. (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2006, p.79)

Durante o período do Estado Novo foram editados vários decretos-leis que visavam a disciplinar o ensino público. Esse conjunto de leis orgânicas foi denominado de “Reforma Capanema”, que, “de certo modo, moldaram muito mais o ensino posterior ao ‘Estado Novo’ do que propriamente o período da vigência da ditadura”<sup>43</sup>. (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2006, p. 80)

---

<sup>43</sup> A afirmação do autor refere-se ao fato que o Estado Novo terminou em 1945 e a edição das leis orgânicas terminou em 1946. Assim, as leis decretadas no final do regime ditatorial não mais contavam com princípios autoritários e elitistas que predominaram nos primeiros anos do Estado Novo.

As leis orgânicas de ensino decretadas sob a orientação de Gustavo Capanema englobaram o ensino primário<sup>44</sup>, secundário<sup>45</sup>, industrial<sup>46</sup>, comercial<sup>47</sup>, normal<sup>48</sup> e agrícola<sup>49</sup>. Contudo, ainda não contávamos com um Plano Nacional de Educação. Segundo Ghiraldelli Júnior (2006), as reformas empreendidas tinham o perfil conservador e elitista, inspiradas em uma concepção de dualismo educacional.

Nas letras da Reforma Capanema, tratava-se de organizar um sistema de ensino bifurcado, com o ensino secundário público destinado, nas palavras do texto da lei, às “elites condutoras”, e um ensino profissionalizante para outros setores da população. (...) Da maneira como se criou a bifurcação, o que se tinha era o “Estado Novo”, no campo educacional, como espelho de qualquer estado fascista da época, ainda que não tivéssemos aqui uma doutrinação no interior da sala de aula... (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2006, p.82)

A lei do ensino primário escapou do perfil não democrático, por ter sido decretada na porção final do regime, ao contrário da lei do ensino secundário, decretada em 1942, pela qual se manteve a idéia de elite condutora, distanciando-se dos princípios escolanovistas dos pioneiros da educação, como refere Ghiraldelli Júnior (2006).

Além das leis orgânicas, podemos citar como exemplo marcante do período as instituições do INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (1938), do Instituto Nacional do Livro, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI<sup>50</sup> – e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC<sup>51</sup>.

Adotamos a posição de Ghiraldelli Júnior (2006), pois apesar do perfil conservador e elitista marcante em algumas leis orgânicas da Educação formuladas por Gustavo Capanema, não devemos desconsiderar a importância da reforma quanto à pioneira sistematização do ensino. A reforma tornou-se referência para os anos seguintes, possibilitando ganhos para o “sistema de educação”.

A Constituição de 1937 manteve nos artigos art. 15, IX e 16, XXIV as disposições sobre a competência da União para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. Contudo, sumiram do texto de 1937 as normas da Constituição de 1934 que previam a

---

<sup>44</sup> Decreto-lei n. 8.529, de 02 de janeiro de 1946.

<sup>45</sup> Decreto-lei n. 4.244 de 09 de abril de 1942.

<sup>46</sup> Decreto-lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942.

<sup>47</sup> Decreto-lei n.6.141, de 28 de dezembro de 1943.

<sup>48</sup> Decreto-lei n. 8.530, de 02 de janeiro de 1946.

<sup>49</sup> Decreto-lei n. 9.613 de 20 de agosto de 1946.

<sup>50</sup> Decreto-lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942.

<sup>51</sup> Decretos-lei n 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946.

competência complementar e supletiva dos Estados para a elaboração das diretrizes, revelando uma perspectiva centralizadora do período ditatorial do Estado Novo.

Art 15 - Compete privativamente à União:

IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XXIV - diretrizes de educação nacional; (BRASIL, 1934)

Pode-se considerar a Reforma Capanema como o marco do estabelecimento das diretrizes para a educação nacional, pois a Lei de Diretrizes e Bases propriamente dita somente seria aprovada no ano de 1961.

Quanto ao financiamento público, apesar do abandono em 1937 das normas de vinculação de percentuais para a aplicação de recursos públicos em educação, a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário em 1942 supriu a lacuna quanto aos Estados e municípios. Em progressão anual de um por cento, o Estado ou município que celebrasse o Convênio Nacional do Ensino Primário com o Ministério vincularia, respectivamente, 14 a 20 por cento e 11 a 15 por cento de sua arrecadação em educação.

Esses delineamentos revelam a importância da Constituição de 1934 que, apesar de seu curto período de vigência, estabeleceria padrões educacionais a serem cumpridos após o término no regime ditatorial getulista. Apesar das disposições constitucionais na carta de 1937 não dedicarem tantas normas para a consolidação de um “direito à educação”, pois a marca do período ditatorial implica garantias meramente formais de direitos fundamentais, pode-se verificar a importância da iniciativa de Gustavo Capanema, então Ministro da Educação, para com a sistematização do ensino no Brasil, servindo-se como modelo para reformas posteriores.

## **2.5 Constituição de 1946**

A Constituição de 1946 consolidou o fim do regime ditatorial de Vargas, resgatando os direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, dentro do contexto de conflitos armados no plano internacional e disputas ideológicas bipolarizadas na Guerra Fria.

Uma das primeiras manifestações contra a submissão do povo brasileiro ao autoritarismo instituído em 1937<sup>52</sup> foi o Manifesto ao Povo Mineiro, em 24 de outubro de 1943. Neste documento, foram expressos desejos de aproximação entre os governantes e governados e de dignificação do povo brasileiro, mediante a restauração de direitos de liberdade, consciência e de atuação na vida política.

O cenário político pré-constituente é caracterizado pelo pluripartidarismo, que se revelava por disputas entre a “União Democrática Nacional – UDN”<sup>53</sup> o “Partido Trabalhista Brasileiro – PTB”, o “Partido Social Democrático – PSD”<sup>54</sup>, o “Partido Comunista Brasileiro – PCB” e outros de menor representação, criados a partir do ano de 1945.

Vargas utiliza-se do estado de Guerra para postergar sua posição de dirigente do país<sup>55</sup>. Assim, Oliveira (2005) transcreve trecho de seu discurso na inauguração da nova sede do Ministério da Fazenda, em 1943, ocasião em que sinalizou a democratização assim que cessados os conflitos internacionais. Após declarações que visavam a postergar o inevitável, em 28 de fevereiro de 1945, Getúlio Vargas publica a Lei Constitucional de nº 9, que possibilita a Câmara dos Deputados exercer prerrogativas reformadoras da Constituição. Destaque-se o artigo 4º, que estabeleceu prazo de noventa dias para a realização de eleições para Presidente, Governadores de Estado, parlamentares e para Assembléias Legislativas.

Em 9 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto da Presidência da República por golpe militar articulado pelo Ministro de Guerra, Goés Monteiro, deixando as incumbências do exercício do cargo ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares. Como relata Lemos (2004), o golpe se deu em reação ao “queremismo”, que trazia temores à cúpula militar de um continuísmo de Getúlio, ao se propor por movimentos trabalhistas uma “Constituente com Vargas”.

Os resultados das eleições deram a presidência a Eurico Gaspar Dutra por 3.235.530 votos em relação aos 2.029.979 de Eduardo Gomes, seguidos por Yeddo Fiúza e Mário Rolim Teles.

---

<sup>52</sup> Oliveira (2005) ainda relata outras atuações marcantes da sociedade civil, como o I Congresso Brasileiro de Escritores em defesa da liberdade de expressão e do sufrágio universal, direto e secreto, ainda, o relaxamento da censura à imprensa em decorrência da entrevista de José Américo de Almeida a Carlos Lacerda, no Correio da Manhã em 22 de fevereiro de 1945.

<sup>53</sup> A UDN tomava parte em oposição ao Estado Novo, sob representação de parcela comunista, antigos membros do movimento tenentista das décadas de 20 e 30, liberais e membros das classes dominantes regionais, lançaram o nome do brigadeiro Eduardo Gomes para a presidência.

<sup>54</sup> O PSD lança o nome do general Eurico Gaspar, com respaldo de Vargas e da máquina político-administrativa.

<sup>55</sup> Em 1942, Vargas faz o alinhamento político com os Estados Unidos contra as forças dos eixos durante a Segunda Guerra Mundial. O Manifesto ao Povo Mineiro foi apresentado em outubro de 1943, seguido de outros movimentos pela democratização do país. Oliveira (2005) relata que Vargas fez pronunciamentos públicos prometendo o retorno da democracia assim que cessasse o período de guerra como forma de acalantar as pressões sociais, nos anos de 1943 e 1944.

A Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1946, sob presidência momentânea do presidente do Tribunal Superior Eleitoral, até que o senador Fernando de Mello Viana fosse eleito. Havia a previsão de uma Comissão composta por 37 membros responsável por elaborar um Projeto de Constituição e apreciar as emendas apresentadas, como relata Oliveira (2005).

Segundo Oliveira (2005), enquanto o plenário se incumbia da “autópsia do Estado Novo”, em discussões sobre questões referentes a greves, arbitrariedades policiais e política regional, a Comissão dos 37 redigia o projeto que, após conciliar várias emendas, intitulou-se de Projeto Primitivo. Este, apresentado em 8 de agosto de 1946 retornaria ao plenário com emendas de redação para a promulgação da Constituição em 18 de setembro do mesmo ano.

A conjuntura política da época constituinte foi marcada por várias greves que se iniciaram em 1945, pela cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro em 1947 e pela faculdade atribuída ao poder executivo de decretar Decretos-Lei, comparáveis às atuais medidas provisórias.

A Constituição sobre a qual foram reerguidos princípios democráticos, com a ampliação da participação popular e a possibilidade de construção de um pacto social, retoma questões educacionais esquecidas pelo Estado Novo. Dentre estas, podemos citar o resgate da vinculação orçamentária constitucional para a União, Estados e Municípios.

Seguem as normas da Constituição de 1946 direta ou indiretamente relacionadas ao tema educacional:

Art 5º - Compete à União:

XV - legislar sobre:

d) diretrizes e bases da educação nacional;

Art 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b*, *e*, *d*, *f*, *h*, *j*, *l*, *o* e *r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

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;

V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;

VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII - é garantida a liberdade de cátedra.

Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

Art 173 - As ciências, as letras e as artes são livres.

Art 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Art 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público. (BRASIL, 1946)

Abordaremos a seguir assuntos como o ensino religioso, o dever de educar, a política de financiamento da educação, a obrigatoriedade e gratuidade e implicações federativas das responsabilidades educacionais.

Segundo Oliveira (2005), a oposição à inclusão do ensino religioso no texto constitucional teve duas imposições argumentativas distintas. A primeira, capitaneada por Milton Caires de Brito (PCB-SP), indicava que a aprovação consistiria retrocesso em relação à separação do Estado e Igreja, conquistada em 1891, atribuindo a responsabilidade pela disseminação dos conteúdos religiosos aos templos, não às escolas. Ainda, defendeu que acabaria por privilegiar a religião da maioria e disseminar o ódio religioso nas escolas. A segunda tese de contrariedade foi apresentada por Aliomar Baleeiro (UDN-BA). Afirmara a dificuldade de execução da medida, devendo as aulas de ensino religioso serem ministradas fora do horário escolar, sem ônus aos cofres públicos e por pessoa estranha ao corpo docente.

De outro lado, os defensores alegaram que o ensino religioso nas escolas oficiais sempre fora gratuito, dispensando-se que esteja expresso na Constituição. A separação da Igreja e Estado não foi defendida pela igreja católica, como apresentado pelos pronunciamentos de Adroaldo Costa e Pe. Medeiros Neto, contudo foi defendida a importância do ensino religioso para a formação moral do aluno.

A redação do artigo 166 da Constituição de 1946 reconhece a educação como direito de todos os cidadãos, a ser desenvolvida no lar e na escola, sob a inspiração dos princípios da liberdade e da solidariedade humana. Como podemos perceber, a responsabilidade pela

educação é concorrente. Entretanto, esta redação não foi fruto de unanimidade nos debates constituintes. Conforme apresenta Oliveira (2005), o relatório da subcomissão atribuía ao dever dos pais a educação, colocando os poderes públicos em relação subsidiária. Assim, contestações que circundavam a redação total do relatório e outras que repudiavam o lugar de inclusão do dispositivo foram apresentadas. De acordo com Hermes Lima, o Estado deveria assumir a responsabilidade pela educação ao lado da família, pois aquele dispunha de estrutura para efetivar o dispositivo constitucional. Segundo Ataliba Nogueira, em justificativa ao relatório, a família deveria ser a principal responsável pela educação, pois o Estado na condução exclusiva da educação serviu-se de suporte a governos antidemocráticos. Na concepção de Prado Kelly, a transferência do direito à educação do capítulo da família ao específico era um equívoco, pois a redação do relatório dispunha da educação como “dever e direito natural dos pais”. A nosso ver, a aprovação de redação que não privilegiasse a concorrência de deveres entre o poder público e a família enfraqueceria o reconhecimento da educação como direito público subjetivo, pois em caso de escolha pela prevalência da família, abrir-se-ia a possibilidade do Estado pleitear uma posição subsidiária na concretização da norma. Consideramos que tanto a família quanto o Estado exercem papel fundamental na construção da educação, mas o Estado detém todo o aparato para a melhor prestação dos ideais educacionais, devido à estrutura física, pedagógica e financeira existente. Caso houvesse a prevalência da família na educação, com o Estado em situação de apoio, continuaríamos a privilegiar as classes economicamente favorecidas, além de enfraquecer a concepção de direito público subjetivo da educação, pelo qual se autoriza o cidadão a pleitear juridicamente o cumprimento constitucional.

A obrigatoriedade/gratuidade do ensino público foi objeto de discussões nas constituintes que antecederam 1946, como anteriormente exposto. A obrigatoriedade “do ensino primário”, nos moldes da Constituição de 1937, é formulada pela Constituição de 1946 sem a redação restritiva da Constituição de 1934, que tratava da “frequência obrigatória”. Há implicações diferentes em se conceber o ensino obrigatório, irrestrito, e a expressão “frequência obrigatória”. Ao se considerar o ensino primário como obrigatório, abre-se a possibilidade de se exigir do Estado a ampliação do sistema educacional, a fim de que todos possam ser educados, além de responsabilizar a família que deixa de tomar providências para que os filhos participem da instrução primária. De outro lado, “frequência obrigatória” tem o âmbito de aplicação dentro da estrutura administrativa das escolas, ao se exigir do aluno que compareça às aulas em que se encontra matriculado. Nesse sentido, a redação da Constituição

de 1946 engloba tanto a obrigatoriedade da frequência quanto a obrigação do Estado e da família de educarem os cidadãos brasileiros.

Considerando a exclusão dos analfabetos do exercício do voto e índices de analfabetismo na casa dos 56 por cento da população com dez ou mais anos de idade em 1940 (IBGE, Censo Demográfico 2000), a obrigatoriedade do ensino seria forte instrumento de inclusão dos cidadãos na participação política do país.

A gratuidade do ensino primário é mantida pela Constituição de 1946. Segundo Oliveira (2005), o retorno de parte da redação dada pela Constituição de 1934 no que se refere à gratuidade do ensino ulterior ao primário, somente aos que provarem insuficiência de recursos, merece duas observações. A primeira condiz com as argumentações do deputado Altamirando Requião, que se baseia em dados do Departamento Nacional de Geografia e Estatística para afirmar que há superabundância da oferta de escolas de ensino primário em relação ao número da população de 7 a 11 anos, no período referenciado. Assim, conclui o constituinte que o cerne da questão da educação pública primária se refere à qualidade do ensino, não à ampliação da oferta. O segundo apontamento revela que a aprovação da tendência de gratuidade do ensino ulterior ao primário somente aos alunos pobres favorece a construção de uma Constituição democrática, pois atinge a parcela mais vulnerável da população.

O importante dispositivo sobre a vinculação de receitas dos orçamentos dos poderes públicos retorna à Constituição após o abandono de 1937, na formulação do artigo 169. Neste, a União tem como obrigação aplicar o mínimo de dez por cento e os Estados, Distrito Federal e Municípios o mínimo de vinte por cento da arrecadação dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Refere Oliveira (2005) a discussão de duas propostas constituintes sobre financiamento. A primeira formulação propunha a criação de um imposto específico para educação que incidisse sobre todos, nos termos da apresentação do deputado José Augusto (UDN-RN). Expôs o parlamentar que a educação deveria ser gratuita no modo de oferecimento, mas não na forma de custeio do aparelhamento educativo nacional. Os defensores da segunda proposta pautavam-se pela vinculação de recursos, divergindo em relação ao *quantum* a ser estabelecido. A escolha do percentual foi norteada pela possibilidade de cumprimento da norma constitucional, a fim de que esta não caísse em descrédito, apesar da observação do autor de que as propostas eram arbitrárias, pois não se fundavam em análises sobre as necessidades da educação nacional.

A função supletiva da União está contida no parágrafo único do artigo 170, que visa a suprir as deficiências locais do ensino. A ação distributiva da União aparece na redação do artigo 171, pelo qual se estabelece a possibilidade do ente central cooperar com os sistemas estaduais de ensino com auxílio pecuniário, o qual proviria do Fundo Nacional, somente para o ensino primário.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1961 institui Fundos Nacionais do Ensino Primário, Médio e Superior, constituídos por nove décimos dos recursos federais destinados à educação, a serem aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema de ensino (art. 92, LDB, 1961). Ressalte-se que não há participação dos entes periféricos na composição dos Fundos, mas subvincula receitas da União para garantir recursos para o auxílio financeiro aos Estados e Municípios. Assim, a LDB amplia a norma constitucional do artigo 171.

Desde o abandono pela Constituição de 1937 não há retorno de norma constitucional condicionando a criação de fundo educacional especial estadual de caráter assistencialista aos alunos carentes, nos termos do artigo 157 da Constituição de 1934.

Por fim, a constituinte de 1946 não dispensou debates sobre as relações federativas educacionais. Segundo Oliveira (2005), acabou prevalecendo a tese da responsabilidade pelos ensinos primário e médio no âmbito estadual ou municipal— desde que este não constitua sistema de ensino próprio<sup>56</sup>, incumbindo a União da função supletiva conforme as deficiências locais. Entretanto, alguns defenderam a municipalização<sup>57</sup> da função educativa e outros a competência da União em estabelecer as responsabilidades de cada ente federativo.

A conquista de um regime democrático que se estabeleceu com a Constituição de 1946 durante 20 anos também se expressou no campo educacional pela inauguração do ciclo das leis de diretrizes e bases da educação com a publicação da lei de nº 4024, de 20 de dezembro de 1961, por realização do dispositivo contido na alínea d) do inciso XV do artigo 5º.

Em 1959, educadores e intelectuais brasileiros retomaram as idéias do Manifesto de 1932 e publicaram o “Manifesto dos Educadores Mais Uma Vez Convocados” em defesa da escola pública. De acordo com Ghiraldelli Júnior (2006), houve a defesa da exclusividade da aplicação dos recursos públicos no ensino público, apesar de reconhecerem a importância do papel da iniciativa privada, que deveria ser fiscalizada pelo poder do Estado.

---

<sup>56</sup> Segundo Oliveira (2005), Gustavo Capanema interpreta a omissão constitucional ao expressar a impossibilidade de serem criados sistemas municipais de ensino, a fim de evitar a multiplicidade e difícil harmonização entre eles.

<sup>57</sup> Oliveira (2005) aponta Ataliba Nogueira (PSD-SP) como o maior defensor das teses municipalistas. O constituinte pretendeu dar as escolas primárias aos municípios, prevendo-se as funções supletiva e subsidiária dos Estados e da União.

A mobilização da sociedade civil não foi suficiente para impedir que as verbas públicas pudessem ser destinadas à iniciativa particular. A retomada dos ideais do manifesto de 1932 em 1959 propugnava pela destinação exclusiva dos recursos às escolas públicas, tendo em vista que o projeto da LDB afrontava o desenvolvimento do ensino público revestido pela instituição da liberdade de ensino.

O documento considera a seguir que, como o projeto de lei inicial adormecera por dez anos, a sua retomada desencadeou uma ofensiva contra a escola pública (estatal) em nome da liberdade de ensino (Buffa & Nosella, 1991; Buffa, 1979). Ofensiva que, em verdade, traduzia a luta entre a escola religiosa, o ensino confessional e a escola laica, ou o ensino leigo. Questão histórica com um aspecto econômico: recursos públicos para as escolas de iniciativa privada, numa inversão radical e pela qual o ensino público (estatal) seria supletivo às instituições escolares privadas, ficando essas com a garantia dos recursos dos cofres públicos. A direita política defendendo o ensino livre e a esquerda, o ensino público (estatal), estando aquela sob o manto de uma luta religiosa. E, na seqüência, o texto dá uma melhor dimensão ao que chamou de esquerda: “somos fiéis aos mais altos valores da tradição liberal”. (SANFELICE, 2007, p. 549)

Os signatários do Manifesto não pretendiam monopolizar a educação pelo Estado, mas consideravam que a escola pública estatal seria a única a subtrair pensamentos religiosos, políticos, sectários ou ideológicos do ensino. Entretanto, a organização dos educadores não adiantou para superar a proposta legislativa da LDB gestada no período ditatorial.

Contudo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ampliou a vinculação constitucional dos recursos da União e estabeleceu ordem de preferência para o ensino público, a serem aplicados nos seguintes percentuais:

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 êsse 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 acôrdo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem: (BRASIL, 1961, Lei 4024)

Segundo Niskier (1992), a redação não convenceu os defensores do ensino público, pois bastaria que o Estado aplicasse 50,1 por cento das receitas para provar que estava cumprindo a determinação legal.

Apesar da LDB não ter contemplado todas as reivindicações do Manifesto de 1959, representou uma vitória no planejamento e desenvolvimento da educação brasileira<sup>58</sup>.

Do ponto de vista da organização do ensino a LDB (Lei 4.024/61) manteve, no fundamental, a estrutura em vigor decorrente das reformas Capanema, flexibilizando-a, porém. Com efeito, do conjunto das leis orgânicas do ensino decretadas entre 1942 e 1946 resultou uma estrutura que previa, a grosso modo, um curso primário de quatro anos seguido do ensino médio com a duração de sete anos dividido verticalmente em dois ciclos, o ginásial, de quatro anos, e o colegial, de três anos, divididos horizontalmente, por sua vez, nos ramos secundário, normal e técnico, sendo este, por seu turno, subdividido em industrial, agrícola e comercial. Ocorre que, nessa estrutura, apenas o ensino secundário dava acesso às carreiras a eles correspondentes. Por outro lado, se um aluno quisesse passar de um ramo a outro do ensino médio, ele perderia os estudos já feitos, tendo de começar do início do novo ramo.

Ora, a LDB manteve essa estrutura mas flexibilizou-a, isto é, tornou possível que, concluído qualquer ramo do ensino médio, o aluno tivesse acesso, mediante vestibular, a qualquer carreira do ensino superior. De outra parte, possibilitou o aproveitamento de estudos de um ramo para outro matriculando-se na mesma série ou na subsequente àquela em que fora aprovado no ramo que cursava anteriormente. (SAVIANI, 2008a, p. 20-21)

Nos anos seguintes à elaboração da LDB, Niskier (1992) aponta: a criação do salário-educação<sup>59</sup>, devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, no montante do custo do ensino primário dos filhos dos empregados; a instituição do regime jurídico do Magistério Superior<sup>60</sup>; a criação do Programa Nacional de Alfabetização do Ministério da Cultura em 21 de janeiro de 1964, extinto em março do mesmo ano e retomado somente em 1967.

Ghiraldelli Júnior (2006) indica que durante a presidência de João Goulart, entre 1961 e 1964, a educação conseguiu se desenvolver mediante o aumento dos gastos no percentual de 5,93 e a publicação, em 1962, do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>61</sup>, que visava a atender as disposições da LDB de 1961.

Entretanto, a investida do golpe militar em 31 de março de 1964 e as sucessivas edições de Atos Institucionais demandariam a aprovação de novo texto constitucional que se

---

<sup>58</sup> Saviani (2008a) concebe a redação da LDB de 1961 como uma solução conciliatória entre o projeto inicial e o substitutivo Lacerda de 1958. As concepções divergiam a tal ponto que a única solução para a aprovação da lei foi a conciliação. Para maiores detalhes, consulte SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação*. Trajetórias limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2008. Cap. 1. p.9-34.

<sup>59</sup> Lei 4440, de 27 de outubro de 1964.

<sup>60</sup> Lei 4881-A, de 6 de dezembro de 1965.

<sup>61</sup> O Plano Nacional de Educação não se revestiu da forma de lei, mas foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação. Este previa metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no horizonte de oito anos. Contudo, após a “Revolução de 1964”, este foi extinto, como refere Ghiraldelli Júnior (2006).

adequasse às exigências do regime autoritário que novamente se imporia por outros longos 20 anos.

## **2.6 Constituições de 1967-69**

A Constituição de 1967 surgiu da necessidade imposta pela “Revolução de 64”, ou melhor, pelo governo em exercício. A justificativa inscrita no Ato Institucional n ° 4, de 7 de dezembro de 1966, reputava a Constituição de 1946 como excessivamente emendada e incapaz de responder às exigências nacionais. Deste modo, foi investido o Congresso Nacional de poderes constituintes, com a missão de “dar ao país uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da revolução”. (BRASIL, 1966, A.I 4, Preâmbulo). Para evitar um vácuo governamental, o ato institucional, que não tinha respaldo jurídico na Constituição de 1946, “legitimou” o poder conquistado pelos golpistas. Quanto aos prazos, que se mostraram exíguos, previa-se a instalação em 12 de dezembro de 1966 com encerramento em 24 de janeiro de 1967, fato que demonstra a intenção do poder Executivo em fazer prevalecer o projeto na redação original, pois as deliberações mais profundas e detalhadas não se efetivariam, por exemplo, no âmbito da Comissão Mista que dispunha de 72 horas para a emissão de parecer.

O contexto do golpe militar influenciaria a redação da Constituição, transformando-a em instrumento para a manutenção da ordem jurídica em benefício dos interesses das classes dominantes.

A ruptura política levada a efeito pelo golpe militar de 1964 foi considerada necessária pelos setores economicamente dominantes para garantir a continuidade da ordem socioeconômica que se acreditava ameaçada pelo grupo que então exercia o poder político formal, apoiado numa crescente mobilização popular alimentada pela ideologia do nacionalismo desenvolvimentista. (SAVIANI, 2008a, p.21)

A investigação da contextualização do processo constituinte de 1967 será orientada por estudo específico de José Silvério Baía Horta, pautado pela análise dos Anais da Constituinte publicados pelo Senado Federal, com enfoque na questão educacional, que segundo o autor carece de pesquisas até então formuladas.

Segundo Horta (2005), a proposição do presidente Marechal Castello Branco em elaborar o texto constitucional para seus sucessores evidenciou-se com a nomeação, a partir de abril de 1966, de comissão de juristas<sup>62</sup> para a redação do anteprojeto de Constituição. O projeto entregue ao presidente foi posteriormente alterado pelo Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, com contribuições de cunho político e na esfera da ordem econômica e social e sugestões do Conselho de Segurança Nacional. Posteriormente, o projeto foi alterado por membros do gabinete da ARENA para encaminhamento ao Congresso Nacional em 12 de dezembro de 1966.

O jornalista Carlos Castello Branco *apud* Horta (2005) escreve que as duas fontes inspiradoras do projeto de Constituição foram Carlos Medeiros Silva, a quem coube consolidar os princípios revolucionários e sugerir questões sobre a relação dos três poderes e o Ministro Roberto Campos, a quem coube adequar o texto ao seu programa de ação econômica. Revela-se a concepção autoritária somada à liberalidade econômica.

O Congresso sofreu fortes investidas do governo militar, em especial com várias cassações de mandatos e com a edição do Ato Institucional de nº 2, de 27 de outubro de 1965, que em seu artigo 8º, declarava extintos os partidos políticos, bipolarizando a política entre os partidos ARENA – Aliança Renovadora Nacional, de caráter situacionista, e MDB – Movimento Democrático Brasileiro, oposicionista.

Horta (2005) relata que em 20 de outubro de 1966 o governo cercou e interditou o edifício do Congresso Nacional com tropas militares, atos seguidos da decretação de recesso parlamentar de 30 dias, em decorrência da resistência dos congressistas em aceitar novas cassações de mandatos. A postura do Executivo ocasionou a renúncia do presidente da Câmara dos Deputados, Adauto Cardoso, prejudicando as liberdades políticas para a aprovação do projeto de Constituição encaminhado ao Congresso.

O Congresso Nacional reagiu ao projeto de Constituição mediante pronunciamentos da oposição, por análises técnicas direcionadas e, sobretudo, pelo silêncio dos grandes líderes filiados ao governo, que revela o descontentamento aos princípios formulados pelo Marechal Castello Branco e sua equipe, assim descreve Carlos Castello Branco, citado por Horta (2005).

Em relação à consolidação do direito à educação nos trabalhos constituintes, Horta (2005) se refere à elaboração do anteprojeto da comissão dos juristas, pelo qual se propuseram três alterações na redação da Constituição de 1946. A extensão da gratuidade do ensino aos

---

<sup>62</sup> Compuseram a comissão Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Temístocles Brandão Cavalcanti e Seabra Fagundes, sendo que este se afastou por divergências doutrinárias.

níveis secundário e superior, sendo este condicionado à insuficiência de recursos e ao mérito do aluno e o estabelecimento da remuneração dos professores de ensino religioso. Entretanto, o projeto de Carlos Medeiros Silva, por ordem do Executivo, abandona os parâmetros da Constituição de 1946 e do anteprojeto.

Em apenas dois artigos o projeto reafirma o direito de todos à educação, a igualdade de oportunidade, a liberdade de iniciativa privada, a obrigatoriedade do ensino primário e a liberdade de cátedra. Não há nenhuma referência a princípios já consagrados no direito constitucional brasileiro, como a gratuidade do ensino, sua organização em sistemas e a vinculação de recursos. Quanto à gratuidade, esta é substituída, no grau médio e superior, pela concessão de bolsas aos estudantes carentes de recursos, exigindo-se efetivo aproveitamento e reembolso, no caso do ensino superior. (HORTA, 2005, p. 217)

Evidente que as profundas alterações contidas no projeto do Poder Executivo seriam contestadas, principalmente pela Associação Brasileira de Educação e por parlamentares. Conforme transcrição de Horta (2005) dos arquivos da ABE, foram reivindicadas inclusões no projeto de questões como: o direito à educação; a responsabilidade do poder público para com o ensino público, de tal modo que obrigatoriedade de freqüentar as escolas seja progressiva aos diferentes graus de ensino; percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação; e o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica.

Assim, foi apresentado substitutivo para a educação, Emenda 862, elaborado pelo então Ministro da Educação Raymundo Moniz de Aragão e apresentado pelo deputado Adauto Lúcio Cardoso, que logrou aprovação na Comissão Mista e no plenário com apoio de parlamentares da ARENA e do MDB.

Destarte, a redação final do texto da Constituição de 1967 na questão da educação não representa todas as posições autoritárias do regime ditatorial apresentadas pelo projeto do Executivo. Diante da importância do princípio da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino, nos termos apresentados anteriormente por este trabalho, a participação da sociedade civil impediu que ocorresse o retrocesso da educação.

Art 8º - Compete à União:

XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;  
(...)

XVII - legislar sobre:

(...)

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

(...)

§ 2º - A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.

(...)

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.

V - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial;

VI - é garantida a liberdade de cátedra.

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 o 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.

Art. 170 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

Art 171 - As ciências, as letras e as artes são livres.

Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1964)

Em relação ao objeto do presente trabalho, abordaremos as questões referentes à vinculação de receita, à gratuidade e obrigatoriedade do ensino no contexto constituinte de 1967.

A conquista da vinculação de recursos desaparece na Constituição de 1967, apesar da ampliação operada pela lei de diretrizes e bases da educação – Lei 4024/61 – quanto à responsabilidade da União, acarretando a extinção dos fundos de ensino previstos no artigo 92 da legislação infraconstitucional.

O processo constituinte que resultou no abandono da norma foi exposto por Horta (2005), nas seguintes etapas. O anteprojeto da Comissão de Juristas retoma o dispositivo da Constituição de 1946, contrastado pelo projeto do Executivo que ignorava a vinculação de receitas sob a justificativa do Ministério do Planejamento de incompatibilidade com a nova

sistemática orçamentária. Posteriormente, o relator da Comissão Mista rejeita qualquer tentativa de inclusão da vinculação, inclusive a formulada pelo Ministério da Educação.

Contudo, a questão do financiamento foi debatida em plenário, figurando como pano de fundo a concepção de educação como investimento no capital humano e a relação entre educação e desenvolvimento. Assim se posicionaram favoravelmente pela vinculação os deputados Carlos Werneck (ARENA), Aderbal Jurema (ARENA), Franco Montoro (MDB), Mário Covas (MDB), Martins Rodrigues (MDB) que, em síntese das defesas alegaram: a omissão da vinculação como retrocesso social, a necessidade de se investir no capital humano, a concepção da educação como investimento vinculado ao desenvolvimento do país, o abandono da visão da educação como bem de consumo, a proximidade da educação com a justiça distributiva e a indicação do descaso do Poder Executivo na elaboração do projeto para com problemas de ordem social.

Relata Horta (2005) a tentativa em fazer prevalecer o artigo 92 da LDB após a aprovação da “desvinculação” constitucional de receitas destinadas para educação. Entretanto, o consultor geral da República declarou a revogação do referido artigo pela Constituição de 1967. Assim, a vinculação somente retornaria à normatividade constitucional após a publicação da Emenda Constitucional nº 24<sup>63</sup>, de 1º de dezembro de 1983 – conhecida como emenda Calmon de Passos –, que estabeleceu vinculação de treze por cento para a União e vinte e cinco por cento para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto à gratuidade, o projeto do Poder Executivo descarta a formulação do anteprojeto da comissão dos juristas que ampliava a gratuidade aos ensinos secundário e superior, sendo este nível condicionado à insuficiência de recursos e “excepcional merecimento”. Assim, continha o projeto encaminhado ao Congresso a supressão da gratuidade para o ensino a partir dos 14 anos, dispondo somente a concessão de bolsas para os candidatos ao ensino médio e superior que comprovassem insuficiência de recursos e bom aproveitamento, exigindo-se reembolso para o último nível, como relata Horta (2005).

Segundo Horta (2005), a emenda 862 retoma a tradição da gratuidade do ensino primário e condiciona aos outros níveis a comprovação da insuficiência de recursos. A menção ao aproveitamento dos alunos somente se aplica à concessão de bolsas de estudos para os integrantes dos níveis médio e superior.

Horta (2005) evidencia com declarações constituintes que a emenda 862 não foi a única proposta a tanger a gratuidade do ensino. Getúlio Moura (MDB) apresenta proposta de

---

<sup>63</sup> O modo de execução da emenda Calmon de Passos, que inseriu o §4º ao artigo 176 da Constituição Federal, foi disciplinado pela lei nº 7348, de 24 de julho de 1985.

integração da gratuidade, com base no princípio da igualdade de oportunidade para todos, a todos os ramos e níveis do ensino. Oscar Cardoso (ARENA) defendeu a generalização da gratuidade do ensino somente após o atendimento pleno do ensino primário e da formação profissional segundo as necessidades nacionais ou regionais. Vasconcelos Torres (ARENA) propôs a extensão da gratuidade ao ensino médio.

O centro dos debates sobre a gratuidade do ensino foi a concessão de bolsas aos alunos carentes, de caráter assistencialista e complementar, trazida pela emenda 862, como refere Horta (2005). Dentre as posições contrárias à concessão de bolsas e aquelas favoráveis, em seus diferentes graus, consideramos interessante a contraposta defendida por Guilherme Machado (ARENA), pois sugeriu que “o reembolso se faça através do ‘serviço cívico’, pela participação dos bolsistas em uma campanha nacional de alfabetização de adolescentes e adultos”. (HORTA, 2005, p. 228)

A redação final aprovada pela Constituinte no que se refere à gratuidade do ensino acompanhou a formulação da Constituição de 1946. Contudo, como indica Horta (2005), o substitutivo da emenda 862, apresentada pelo deputado Britto Velho, inova o último texto constitucional em dois aspectos no nível ulterior ao primário, esboçado no inciso III do §3º do artigo 168 da Constituição de 1967: a demonstração do efetivo aproveitamento e “sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior” (BRASIL, 1967)

Diante da demonstração do processo constituinte da gratuidade de ensino, podemos verificar que a restritiva proposta inicial do Poder Executivo não prevaleceu devido às participações indiretas da sociedade civil, ABE, e à direta participação dos constituintes preocupados em não contribuir com retrocessos para a educação nacional.

A questão da gratuidade do ensino primário não deve se dissociar da obrigatoriedade, como oportunamente apresentado na descrição dos processos constituintes antecedentes.

Segundo Horta (2005), tanto o anteprojeto da Comissão dos Juristas, quanto o primeiro projeto do Poder Executivo mantinham intactos os dispositivos da obrigatoriedade da Constituição de 1946. Entretanto, a emenda 862 adotou o critério de faixa etária ao estabelecer a obrigatoriedade dos sete aos quatorze anos<sup>64</sup>, que acabou prevalecendo na

---

<sup>64</sup> A Reforma Capanema estabeleceu que o ensino primário correspondesse dos sete aos quatorze anos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 considera que o ensino primário se inicia a partir dos sete anos de idade. Entretanto, com duração de quatro anos, podendo ser estendido até seis anos. O ensino médio compreende dois ciclos: o primeiro – ginásial – com duração de quatro séries e o segundo – colegial – com duração de mínimo de três séries. Deste modo, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino público abrangem os alunos do ensino primário e, em alguns casos, do primeiro ciclo do ensino médio. Contudo, o texto

redação final da Constituição de 1967. Estiveram em defesa da vinculação entre obrigatoriedade e gratuidade os deputados Mário Covas (MDB) e José Barbosa (MDB) e o senador Adalberto Sena (MDB).

Interessante observar implicações em não se definir na Constituição o dever do Estado em garantir a educação, indagações do deputado Alde Sampaio (ARENA) em aparte ao deputado José Barbosa (MDB):

Vossa Excelência está pregando, como aliás já consta na Constituição, o ensino primário obrigatório. Mas perguntaria: a quem se quer obrigar? Aos pais que não tem possibilidade de mandar os filhos porque não há escolas, ou aos poderes públicos para que não falem escolas no Brasil, e os meninos possam realmente estudar? O que vejo no Brasil não é problema de obrigação dos pais, mas o da escassez de escolas. (...) O que se deveria fazer: obrigar os poderes públicos a fornecer escolas, ou obrigar os pais a mandarem seus filhos às escolas? (SENADO, 1968 *apud* HORTA, 2005, p. 30-31)

A resposta à indagação supramencionada somente virá com a primeira inserção da educação como dever do Estado no artigo 176 da carta constitucional de 1969.

Estas são as principais considerações de uma constituinte marcada por fortes interferências do Poder Executivo no Poder Legislativo, com cassações de mandatos, estabelecimento de prazos exíguos para deliberações e aprovação do projeto de Constituição e restrição para aceitação de emendas, que dirá a reprimida participação da sociedade civil. Portanto, a Constituição serve do papel legitimador do autoritarismo governamental. No plano educacional, destaca-se inexistência da vinculação constitucional de recursos públicos e a “gradativa privatização do ensino de grau médio e superior, pela generalização do mecanismo de bolsas de estudo”. (HORTA, 2005, p. 239) Entretanto, não podemos negar a importância do Congresso na consolidação do direito à educação na constituinte de 1967, a fim de evitar o perecimento da educação pública pretendido pelo projeto inicial do Executivo.

O autoritarismo foi mais acentuado a partir da edição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que autorizava o Poder Executivo a legislar em todos os âmbitos federativos, decretar recesso do Congresso Nacional, das Assembléias do Estado e das Câmaras Municipais. Também poderia decretar o estado de sítio, suspender direitos políticos por intermédio do Conselho de Segurança Nacional, sob o fundamento da consolidação dos ideais revolucionários de 1964 e supressão das ideologias e tradições contrárias ao governo.

---

constitucional desconsidera os casos de repetência escolar, evasão e alfabetização de adultos, fatores que impossibilitam a conclusão do ensino primário até quatorze anos de idade.

O AI-5 e as práticas autoritárias do governo inspiraram a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, pela Junta Militar, conforme atribuições do artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969 que lhe atribuía a chefia do Poder Executivo.

A Carta de 1969 reveste-se de viés altamente autoritário e altera alguns artigos sobre educação contidos na Constituição de 1967. Serão demonstrados os dispositivos que contém mudança substancial, desprezando aqueles de mero estilo redacional.

O artigo 8º, inciso XIV da Carta de 1969 estabelece a competência da União tanto para estabelecer, quanto para executar o Plano Nacional de Educação. “XIV - estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento;” (BRASIL, 1969)

O artigo 176 da Carta de 1969, comparável com o artigo 168 da Constituição de 1964, contém três alterações.

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

(...)

III - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

(...)

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

(...)

IV - o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará;

(...)

VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154. (BRASIL, 1969)

A primeira refere-se à feliz inclusão do dever do Estado para com a educação dos brasileiros, afastando qualquer dúvida sobre considerar a família como papel principal na manutenção e difusão do ensino. A segunda indica a tendência a se acabar com a gratuidade do ensino médio, por intermédio da substituição pelo regime de concessão de bolsas mediante restituição pelo aluno. Conforme redação do artigo 168, §3º, inciso III da Constituição de 1964, havia uma tendência, que se tornara definitiva com a nova redação de 1969. Naquela não havia a previsão do aluno do ensino médio devolver aos cofres públicos o dinheiro investido pelo Estado. Consideramos mais uma vez a contradição aparente entre se estabelecer a obrigatoriedade do ensino e deixar insuficientemente disciplinada a gratuidade. A última alteração revela a tentativa do controle estatal sobre as idéias e pensamentos dos

brasileiros. A liberdade de cátedra conquistada pela redação do inciso VI do § 3º do artigo 168 da Constituição de 1964 foi restringida pelo artigo 154 da carta ditatorial.

Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer. (BRASIL, 1969)

No mesmo sentido, ao dispor que as “letras são livres” (BRASIL, 1969, art.179), a Carta Constitucional restringe os direitos fundamentais:

§ 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão a ordem ou preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes. (BRASIL, 1969, art. 173)

A última alteração substancial confronta o artigo 170 da Constituição de 1964. Assim dispõe:

Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. (BRASIL, 1969)

Novamente, fora incluído o critério de faixa etária para o reconhecimento da gratuidade do ensino, contudo na forma do salário-educação, cujos recursos seriam redistribuídos pelo Estado segundo o artigo 2º. do Decreto-Lei 1422, de 23 de outubro de 1975, constituindo um terço para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação<sup>65</sup> e dois terços para os programas de ensino de primeiro grau nos Estados, Territórios e Distrito Federal.

---

<sup>65</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foi instituído pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 (também foi criado o INDEP – Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Pesquisa) e complementada pelo Decreto-Lei 872, de 15 de novembro de 1969. Constituíam seus objetivos o financiamento de programas de ensino superior, médio e primário, profissional e tecnológico; conceder assistência financeira aos entes periféricos; financiar bolsas de estudo de alunos do ensino médio e superior. Contudo, adverte Niskier (1992) que sempre faltaram recursos para os programas de educação.

A Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 reformulou a estrutura do ensino superior do Brasil, revogando a LDB de 1961 nessa parte específica. A Reforma Universitária procurou estabelecer a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

Foram introduzidas quatro mudanças que, de forma ou de outra, se interligam: a instituição do sistema departamental, a extinção da cátedra, a organização de um primeiro ciclo de estudos básicos e o sistema de crédito. (NISKIER, 1992, p. 393)

A reforma universitária de 1968 pretendeu responder a duas demandas contraditórias, como indica Saviani (2008a). De um lado os estudantes e professores que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e a ampliação de recursos e vagas nas universidades. De outro, os grupos ligados ao regime autoritário, que buscavam vincular o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização.

A vinculação departamental e a matrícula por disciplina visavam à racionalização dos gastos. Assim, foram criadas turmas heterogêneas, dentro do mesmo ramo do conhecimento, para atender à demanda dos alunos, ao invés de serem sustentadas disciplinas iguais no respectivo departamento. Saviani (2008c) entende que a agregação de alunos de Filosofia, Letras ou História, por exemplo, na mesma classe, causou importante impacto na qualidade de ensino, devido à necessidade de se fazer uma abordagem geral do conteúdo da disciplina a fim de serem ministrados conteúdos comuns. Perde-se a abordagem específica para cada carreira profissional. Outro problema qualitativo diz respeito à modificação da duração anual das disciplinas para semestral, que dificultou o desenvolvimento da proposta pedagógica dos professores.

A reforma universitária encaixou-se na demanda pelos empresários da preparação de profissionais para o mercado. A educação foi entendida como instrumento de formação do capital humano para o desenvolvimento econômico capitalista.

Configurou-se, a partir daí, a orientação que estou chamando de concepção produtivista de educação. Essa concepção adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação do ensino no período militar, na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, com os corolários do “máximo resultado com o mínimo dispêndio” e “não duplicação de meios para fins idênticos”. (SAVIANI, 2008c, p. 297)

Apesar da proposta ter visado ao aumento da produtividade e eficiência das universidades, a estrutura departamental não deixou, até certo ponto, de apresentar um caráter

meramente nominal e a extinção da cátedra representou somente uma redução de sua autonomia, como entende Fávero (2006).

Saviani (2008a) relata que a aprovação da lei da reforma universitária pelo Congresso Nacional não atendia completamente os interesses do governo autoritário, acarretando a revogação de vários dispositivos, dentre estes aqueles que tratavam do exercício da autonomia universitária.

Logo após seria aprovada a nova Lei de Diretrizes Bases do ensino de 1º e 2º graus, a Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Ao contrário do ocorrido com a reforma universitária, a LDB não sofre nenhum veto do então presidente da República Emílio Garrastazu Médici, como indica Saviani (2008).

O artigo 17 da Lei 5.692/71 englobou no ensino primário o antigo ciclo ginasial do ensino médio da antiga LDB. Destarte, o ensino passou a contar com oito anos de duração. Em consequência, o ensino secundário foi unificado, dispondo de três a quatro anos de duração.

Ghiraldelli Júnior (2006) entende que a Lei 5.692/71 não representou a ruptura completa da LDB de 1961, por não tê-la revogado por completo e ter incorporado as finalidades anteriormente expostas na redação dos objetivos da educação. Saviani (2008a) interpreta a equivalência dos textos no que se refere aos objetivos da educação nacional como a intenção de dar continuidade à ordem socioeconômica.

Aliás, essa continuidade pode ser imediatamente constatada pelo simples fato de que os cinco primeiros títulos da Lei 4.024/61 que tratam dos fins da educação, da liberdade de ensino, da administração do ensino e dos sistemas de ensino permaneceram em vigor. Ora, são exatamente esses títulos que consubstanciam as diretrizes, isto é, a orientação fundamental da organização escolar brasileira. (SAVIANI, 2008a, p. 31)

Entretanto, Saviani (2008a) reconhece a ruptura no funcionamento dos sistemas de ensino. O autor indica que as decisões em matéria de educação ficaram ao encargo de um grupo militar-tecnocrata, o qual excluiu os educadores brasileiros de participar da formulação das diretrizes da educação nacional. Portanto, as associações representativas dos educadores organizaram-se em meados da década de 70, o que se intensificou nos anos 80, para a formulação de críticas e reivindicações. Saviani (2008a) divide o movimento em dois vetores. O primeiro formado por entidades de cunho acadêmico-científico, responsáveis pela construção de projetos e propostas para a instituição de uma escola pública de qualidade. Cite-se como exemplo a atuação da ANPED (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação

em Educação), criada em 1977, do CEDES (Centro de Estudos Educação & Sociedade), criado em 1978, da ANDE (Associação Nacional de Educação), instituída em 1979, e a realização das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) nos anos de 1980, 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991. O segundo vetor foi constituído por entidades sindicais, com demandas de caráter econômico-corporativo, mais marcantes nas greves intensificadas nos anos 80, representadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES).

Diante do contexto de insatisfação e reivindicações apontado por Saviani (2008), impunha-se cada vez mais a necessidade de sedimentar nova estrutura da educação brasileira, que encontraria na Constituinte de 1987 uma grande oportunidade.

Em síntese, o período militar representou uma vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado. A aliança do governo com a iniciativa privada, principalmente para o ensino superior, acarretou a proliferação das universidades pagas. Saviani (2008c) indica um crescimento exorbitante do ensino superior, em 744,7% no período de 1964 a 1973, comparado aos índices de crescimento 70,3% do ensino primário, 332% do ensino ginasial e 391% do colegial. Isso se deve ao aumento expressivo das instituições privadas de ensino superior, que saltaram de 243 para 663, enquanto as públicas saíram de 129 para 222. O impulso liberalizante foi adotado pelo governo como política educacional, por intermédio das inúmeras autorizações para abertura de universidades privadas pelo Conselho Federal de Educação. No que se refere à educação básica, não foi constatado um ciclo expansionista do ensino público durante a ditadura militar, mantendo-se a estrutura de favorecimento do acesso às classes economicamente favorecidas. Como os gastos em educação são de ordem social, as ampliações dos sistemas de ensino público foram prejudicadas pela busca do desenvolvimento econômico de viés tecnocrata.

Para além da ideologia tecnicista que caracterizou a educação, há de se considerar ainda que a herança deixada pela ditadura militar repercute até hoje no sistema educacional brasileiro. Vários elementos que estrangulam, por exemplo, a qualidade de ensino da escola pública são remanescentes das reformas educacionais executadas pelos governos dos generais-presidentes. Destacamos, a título de ilustração, dois aspectos significativos da condição de ser professor do ensino básico, na atual realidade brasileira, que deitam liames profundos na política educacional legada pelo regime militar: o processo aligeirado de formação científico-pedagógico e a política de arrocho salarial a que são submetidos. A combinação desses dois elementos constitutivos da vida cotidiana dos professores brasileiros representa, até hoje, um nó górdio que estrangula a qualidade de ensino da escola pública brasileira. E esse nó tem uma origem: a política educacional herdada da ditadura militar. (FERREIRA JR, BITTAR, p. 351)

## 2.7 Constituição de 1988

Apesar da derrota da emenda do deputado Dante de Oliveira, que simbolizava o ideário sócio-político defendido pelo povo brasileiro, a eleição indireta realizada pelo Colégio Eleitoral, em 1985, sinalizaria a idealizada redemocratização do Brasil, após o longo período autoritário que se estendeu desde o golpe militar de 1964 e que significou, para os rumos da educação pública, a indução da privatização do ensino e a manutenção de uma educação pública restrita a poucos brasileiros.

O incidente que impossibilitou o presidente eleito, Tancredo Neves, de assumir o cargo, atribuiu a José Sarney a tarefa de conduzir a construção de um Estado constitucional sob fundamentos de justiça, liberdade e igualdade.

Em 16 de maio de 1985 foi publicada a Emenda Constitucional nº 25, conhecida como “emendão”, que ampliou os direitos políticos dos analfabetos, concedendo-lhes o direito ao voto; estabeleceu a liberdade partidária, restabelecendo registros anteriormente cassados; instituiu eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, para prefeitos e vice-prefeitos das capitais dos estados e de municípios autônomos, desde que descaracterizados nestes o interesse da “Segurança Nacional” e situados em instâncias hidrominerais.

A requisição de convocação formal de uma Constituinte foi feita pela mensagem nº 48, de 28 de junho de 1985, do presidente José Sarney ao Congresso Nacional, com o encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição de nº 43, de 1985, que propunha a instalação da Assembléia Nacional Constituinte em 31 de janeiro de 1987, sob a presidência interina no presidente do Supremo Tribunal Federal até eleição específica. Em seguida, Sarney encaminha a mensagem de nº 49, de 5 de julho de 1985, em atenção ao compromisso assumido pela Aliança Democrática, para pedir a apreciação da PEC em regime especial.

A convocação da Assembléia Nacional Constituinte se deu com a promulgação da Emenda Constitucional de nº 26, de 27 de novembro de 1985, que estabeleceu o *Congresso Constituinte*, constituído pelos deputados e senadores então eleitos, dotados dos poderes constituintes livres e soberanos para a redação e aprovação unicameral, em dois turnos, por maioria absoluta, do texto da Constituição. A instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 31 de fevereiro de 1987 e a direção da sessão de eleição do presidente da ANC seriam da atribuição do presidente do Supremo Tribunal Federal.

O Poder Executivo institui pelo decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985 “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, também conhecida pelo nome de seu presidente como

“Comissão Afonso Arinos”, para a elaboração de um anteprojeto de Constituição. Entretanto, o trabalho formulado pelos seus cinquenta membros não foi enviado ao Congresso Nacional, devido à relutância da Assembléia Nacional Constituinte de receber um documento pronto e vinculado às antigas estruturas do governo. O clamor pela participação popular poderia ser tolhido com a aceitação do anteprojeto elaborado às portas fechadas, assim entendeu Ulysses Guimarães pela conveniência de sua rejeição. “Foi de audácia inovadora a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna.” (BRASIL, 1988b. p. 14380)

Assim, estariam abertas as possibilidades da Constituição de 1988 nascer como fruto da participação privada no espaço público institucionalizado pela Assembléia Nacional Constituinte. Evidencia-se a efetiva participação pelas inúmeras emendas apresentadas ao anteprojeto da Constituição – total de 61.020 – e 122 emendas populares lastreadas por mais de um milhão de assinaturas.

Ulysses Guimarães, na sessão de 5 de outubro de 1988, em atenção à positivação de direitos sociais como instrumento de dignidade humana, faz importante observação sobre a importância da educação brasileira, “num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 14.380) Na ocasião, Ulysses também defendeu a Federação como coexistência de desigualdades em uma unidade, sob a igualdade entre os entes periféricos. Continuando, alegou que a governabilidade do Estado brasileiro relaciona-se com a dos Estados e Municípios, motivo pelo qual poderia afirmar a reabilitação da Federação pela Constituição, ao dispor da destinação de recursos e competências tributárias próprias, a fim de favorecer a independência financeira dos entes.

Traremos a seguir uma breve contextualização da Constituinte sob o enfoque da educação. As propostas elaboradas pela sociedade civil para a educação são expostas no trabalho de Pinheiro (2005), *O Público e Privado na Educação*, que tenta analisar a equi-primordialidade do espaço público e do espaço privado na consolidação da redação do referido direito social na Constituinte de 1987. Além das publicações científicas que antecederam três anos da instalação da Assembléia Constituinte, a autora indica a formação do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, os encontros da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen) e das Escolas Confessionais, como principais grupos ligados à escola pública e ao ensino privado que marcaram propostas conflitantes.

O Fórum de defesa da escola pública visava à elaboração de um documento que fosse de base compartilhada entre as entidades participantes<sup>66</sup>, representantes de docentes, discentes e profissionais da educação, de todos os níveis educacionais e outras entidades com pertinência temática. O resultado dos debates do Fórum foi intitulado de “Proposta Educacional para a Constituição”, segundo refere Pinheiro (2005).

Segundo Pinheiro (2005), a principal divergência encontrada no Fórum se relaciona com a aplicação de recursos públicos na educação. A posição inicial da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) se pautava pela não exclusividade da vinculação de recursos ao ensino público, de tal modo que entidades privadas pudessem utilizar recursos para pesquisa e capacitação de professores. Contudo, com o desenvolvimento dos debates no Fórum, a Andes caminhou para a defesa da tese de exclusividade dos recursos ao ensino público.

Os princípios gerais que orientaram o documento do Fórum foram: a defesa do ensino público laico e gratuito em todos os níveis, sem nenhum tipo de discriminação econômica, política e religiosa; a democratização do acesso, permanência e gestão da educação; a qualidade do ensino; e o pluralismo de escolas públicas e particulares. (PINHEIRO, 2005, p. 261)

O documento do Fórum defendia o direito à educação vinculado aos direitos fundamentais; a responsabilidade do Estado na manutenção do ensino público em todas as esferas federativas; a vinculação das receitas tributárias em mínimo de 13 por cento para a União e 25 por cento aos Estados e Municípios – exclusivamente para a escola pública –; a destinação do salário-educação somente para o desenvolvimento do ensino público oficial de primeiro grau; e a manutenção de programas de assistência social quando a gratuidade não fosse suficiente para garantir a continuidade do aprendizado, conforme indicações de Pinheiro (2005). No que se destina às escolas particulares, o documento do Fórum é bem rígido, pois vedava qualquer tipo de isenção tributária de qualquer natureza e a vinculação da autorização de funcionamento mediante verificação de padrões de qualidade definidos pelo poder público e do respeito às normas da educação nacional.

---

<sup>66</sup> Pinheiro relata a participação das entidades de âmbito nacional, representadas pela Associação Nacional de Educação (Anede), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra).

De outro lado, as propostas que defendiam o setor privado da educação não encontraram consenso para a elaboração de um documento único, evidenciadas pelas atuações dissociadas da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen) – que atuou como porta-voz do grupo leigo empresarial – e das escolas católicas e confessionais – que apresentaram propostas próprias.

Segundo Pinheiro (2005), a Fenen fez a maior proposta para a vinculação dos recursos públicos para a educação, com 25 por cento para a União e 40 por cento para os Estados e Municípios, sem a exclusividade na destinação para o sistema público. Ainda, defenderam: como critério para a concessão da gratuidade do ensino, o aluno do ensino médio ou superior deveria atestar insuficiência de recursos e retribuir o investimento mediante prestação de serviços públicos; a integração do ensino religioso nas escolas de primeiro e segundo graus; e a imunidade tributária das entidades educacionais.

As propostas das escolas comunitárias, instituições confessionais ou filantrópicas visaram a defender sua maior aproximação ao setor público, ao invés do setor privado<sup>67</sup>. Os argumentos utilizados para o distanciamento do setor privado pautaram-se nas alegações das escolas comunitárias possuírem qualidade de ensino superior às privadas não-filantrópicas e na inexistência de finalidade lucrativa, razão que as aproxima do ensino público, assim refere Pinheiro (2005).

Neste segmento, encontramos as posições da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), e da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), relatados por Pinheiro (2005). Em suma, o documento da ABESC defendeu: a liberdade de ensino; a educação de qualidade; a obrigatoriedade e gratuidade de ensino em todos os graus, com a ressalva ao ensino superior que disporia do critério da insuficiência de recursos dos alunos; e a necessidade do Estado subvencionar as entidades filantrópicas, na forma da lei. A proposta da AEC detalhou e complementou a proposta apresentada pela primeira entidade, estabelecendo a prioridade na destinação dos recursos públicos para as escolas de ensino fundamental. Assim, propugnaram a destinação de recursos públicos para escolas de ensino fundamental que não dispusessem de finalidade lucrativa – *escola comunitária* –, desde que reaplicassem o excedente em educação e mantivessem a contabilidade aberta. Este ponto visava a ampliar a gratuidade do ensino,

---

<sup>67</sup> Pinheiro (2005) entende que permeou a Assembléia Nacional Constituinte uma definição conceitual do que fosse educação pública, para fins exclusivos de captação de recursos públicos. A tese do *público estatal* fundamentou a proposta de destinação exclusiva ao setor público. A concepção de *público não-estatal* foi utilizada pelas escolas comunitárias para sustentar a possibilidade de recebimento de recursos públicos, pois não possuíam finalidade lucrativa. Por último, o setor privado utilizou-se do conceito de *serviço público*.

pois não havia a necessidade do aluno estar vinculado diretamente à escola pública. Ainda, propuseram a inclusão do ensino religioso nas grades do ensino fundamental. Em referência à CNEC, reivindicaram apoio financeiro do Estado às escolas comunitárias.

Quando o povo assume papel social tão relevante na busca de solução para seus próprios problemas, torna-se inarredável dever do Estado oferecer-lhe ajuda técnica e financeira complementar a fim de que os exemplos se multipliquem e os cidadãos sejam cada vez mais encorajados a construir equipamentos sociais que visem à solução de seus próprios problemas. (PROPOSTA DA CNEC, p. 387, *apud* PINHEIRO, 2005, p. 266)

Essas são as principais propostas formuladas pela sociedade civil para a democratização da educação, que serviriam de base para as deliberações constituintes, tendo em vista a marcante participação dos cidadãos na construção do texto constitucional. Uma vez que as propostas de uma Constituinte exclusiva foram descartadas, caberia aos deputados e senadores – *Congresso Constituinte* – a missão de congregar os interesses distintos para a redação de uma Constituição de forte impacto democrático.

A Assembléia Nacional Constituinte foi desenvolvida em sete etapas: preliminar, com sugestões da sociedade civil e aprovação de seu Regimento Interno em 19 de março de 1987; Subcomissões Temáticas para elaboração de seus respectivos anteprojetos iniciais; Comissões Temáticas para elaboração de anteprojetos; Comissão de Sistematização para apreciação dos anteprojetos e compatibilizá-los em Projeto de Constituição, com deliberações de emendas e substitutivos; Plenário, dividido em dois turnos, que deliberou sobre três projetos de Constituição; Comissão de Redação com função exclusiva de dar redação ao projeto final e; promulgação do texto em outubro de 1988.

Segundo Pinheiro (2005), a sociedade civil teve a oportunidade de participar diretamente de três modos no processo constituinte. Pelas sugestões populares encaminhadas ao Senado Federal antes da eleição Constituinte, por meio de Audiências Públicas em sessões das Subcomissões e por intermédio da apresentação de emendas populares endereçadas à Comissão de Sistematização. Indiretamente, havia a oportunidade de algum parlamentar endossar os interesses do segmento civil.

Dentre as 24 Subcomissões formadas, destaca-se a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes para os fins do presente trabalho. Esta foi composta por representação proporcional parlamentar, contando com 21 membros efetivos e o mesmo número de suplentes. Segundo Pinheiro (2005), a posição ideológica dividia-se entre 53 por cento de representantes do centro, 22 por cento de esquerda e 19 por cento de centro-esquerda. A Subcomissão foi

presidida pelo deputado Hermes Zaneti (PMDB) e a relatoria exercida pelo senador João Calmon (PMDB).

Os debates iniciais expostos nas primeiras sessões – todas foram abertas ao público - não possibilitaram identificar a posição predominante, devido à escolha dos constituintes de tentar manter coesão e não tomar partido de alguma das teses conflitantes do ensino privado e público. Contudo, Pinheiro (2005) relata que o início das Audiências Públicas, com a participação de entidades convidadas, integrantes do Fórum, da Fenen e das escolas comunitárias, acirrou a disputa, tornando impossível manter a unidade.

A iniciativa do relator em apresentar anteprojeto que contemplava predominantemente as reivindicações da iniciativa privada gerou críticas pelos constituintes, que denunciaram a falta de entendimento majoritário da Subcomissão em relação ao texto. Deste modo, o relator apresentou substitutivo com inclusões das demandas do setor público. Resultaram aprovadas as reivindicações em defesa do ensino público, inclusive a exclusividade na destinação de recursos para a escola pública, como bem refere Pinheiro (2005).

Destaque-se a participação da sociedade civil na aprovação do anteprojeto da Subcomissão de Educação que incluiu quase a totalidade dos anseios do setor público, pois tanto o relator quanto o Ministro da Educação defendiam o setor particular, segundo Pinheiro (2005).

O anteprojeto elaborado pela Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes foi remetido para análise da Comissão Temática específica – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – e elaboração de novo anteprojeto, consolidando os anteprojetos de outras duas Subcomissões, a ser encaminhado para a Comissão de Sistematização.

A Comissão Temática da Educação foi composta por 63 membros, sob a presidência do senador Marcondes Gadelha (PFL) e relatoria do deputado Artur da Távola (PMDB). Pinheiro (2005) observa o caráter centro-conservador da Comissão, que praticamente descartou a formulação inicial da Subcomissão e gerou disputas a ponto de não conseguir aprovar seu anteprojeto no prazo estabelecido pela Assembléia Nacional Constituinte.

A sociedade civil deixou de participar diretamente nesta fase constituinte e passou a adotar a estratégia de influenciar os votos dos parlamentares, mediante persuasão, grupos de pressão e *lobies* de segmentos profissionais. As questões mais polêmicas circundaram a destinação de recursos públicos para a educação, a reserva de mercado e a criação do Conselho Nacional de Comunicação que, apesar de esforços do relator em abandonar as duas

primeiras questões de maior repercussão, não obteve consenso entre a ala conservadora e a progressista, como refere Pinheiro (2005).

A apresentação de duas propostas de anteprojeto pelo relator no dia da votação, 12 de junho de 1985, não foi suficiente para construir consenso entre os constituintes. Portanto, foram designados para apresentar o anteprojeto os relatores da Subcomissão de Educação, João Calmon, e da Comissão, Artur da Távola, a fim de que por imposição regimental não fosse destinada a atribuição à Comissão de Sistematização, como observa Pinheiro (2005).

A Comissão de Sistematização, composta por 93 membros, exerceria o papel de compatibilizar as formulações das Comissões Temáticas, para a elaboração de um anteprojeto de Constituição. Segundo Pinheiro (2005), houve grande oposição ao primeiro texto apresentado pelo relator, deputado Bernardo Cabral (PMDB), pois agregava posições antagônicas. Dito de outro modo, era uma colcha de retalhos fruto das inúmeras disputas entre as forças políticas da época.

Pinheiro (2005) relata o conluio entre as forças de centro e de direita, insatisfeitas com o projeto de Sistematização, para atacar o regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte, que impossibilitava a revisão de conteúdo dos anteprojetos apresentados pelas Comissões Temáticas. Neste momento, existiram dois processos em andamento, o da Sistematização e o movimento de conspiração ao regimento denominado Centro Democrático – “centrão”, de fortes influências do Executivo. Diante de conturbado clima de disputa, a Comissão de Sistematização aprova seu projeto de Constituição, em sua terceira tentativa, nos moldes da formulação da Subcomissão de Educação, com alteração no que se refere à destinação de recursos públicos, pois passou a contemplar possibilidade de transferência de recursos para escolas comunitárias.

À parte do projeto de Sistematização que se refere à destinação de recursos públicos, foi apresentada emenda pelo constituinte Florestan Fernandes, pela qual se pretendia a exclusividade da destinação de recursos às escolas públicas. Ainda, as emendas dos constituintes Mozarildo Cavalcanti (PFL) e do deputado Victor Faccioni (PDS) pretenderam ampliar a destinação, a fim de possibilitar o recebimento de recursos ao setor privado. Contudo, nenhuma delas foi aprovada, segundo Pinheiro (2005).

Diante do Plenário, a reforma regimental foi efetivada, autorizando o Centrão a apresentar um projeto completo de Constituição, formalizado pela emenda 2.044, abandonando todas as deliberações tidas no âmbito das Comissões e Subcomissões. No trato educacional, Pinheiro (2005) indica que o projeto contemplava integralmente as reivindicações do setor privado. Deste modo, os setores de centro-esquerda e esquerda

mobilizaram-se para a negociação de disposições, que resultou em uma proposta conjunta que manteve a gratuidade, a possibilidade de concessão de bolsas para a escola privada, desde que a oferta de escolas públicas fosse insuficiente na residência do aluno.

Deste modo, a Constituição de 1988 representa ganhos consideráveis ao se verificar a extensão da gratuidade do ensino público a todos os níveis, a vinculação orçamentária dos poderes públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a concessão de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades, a abertura de possibilidade de transferência de recursos para as escolas comunitárias e para as escolas privadas de ensino médio e fundamental. Conquistas que somente foram possíveis com a intervenção da sociedade civil e de constituintes que impediram a imposição de teses educacionais que representassem somente uma corrente ideológica.

O sistemático texto da Constituição da República de 1988 trouxe esperanças para o desenvolvimento da educação brasileira no contexto da retomada democrática no país. As normas relativas à educação estão distribuídas em várias partes do texto. Distinto do período marcado pela suspensão de direitos fundamentais e ausência de meios para a efetivação da Constituição, a nova realidade democrática poderia ser usufruída com os denominados remédios constitucionais, passíveis de uso em questões educacionais. Assim, os mandados de injunção e de segurança tornar-se-iam instrumentos para a efetivação da política educacional do Estado, autorizando os interessados a pleitear a falta de regulamentação de norma constitucional e a reparação à ofensa de direito perpetrada por ato ilegal ou por abuso de poder pela autoridade de ensino ou por prestadores do serviço público educacional delegado, conforme artigo 5º, incisos LXIX a LXXI da Constituição da República de 1988.

A educação foi reconhecida como direito social, ao ser inserida no rol do artigo 6º, o qual estabeleceu salário mínimo que pudesse custear, inclusive, os gastos educacionais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000) (BRASIL, 1988)

A Federação ganhou nova estrutura com a Constituição de 1988, estabelecendo repartição de competências comuns, concorrentes e privativas entre os entes-federados. O reconhecimento constitucional do Município como membro da Federação brasileira favoreceu o atendimento dos interesses locais, que assim seriam favorecidos pela legislação municipal. Na questão educacional, a União manteve a competência para legislar sobre diretrizes e bases

da educação nacional. Nas Constituições anteriores, quando os Estados exerciam a prerrogativa, atuavam de forma supletiva, que difere da concepção atual, pois a delegação da competência privativa depende de aprovação do Congresso Nacional mediante lei complementar. O exercício da competência supletiva foi deslocado para o âmbito do artigo 24, o qual autoriza os Estados a elaborarem leis quando ocorrer inação da União. Deste modo, cabe à União promulgar leis de âmbito geral sobre educação, sem prejuízo da iniciativa dos Estados e do Distrito Federal de elaborar leis para complementar o conteúdo da lei geral ou suprir a ausência até que o ente central se manifeste. A competência comum do artigo 23 representa a unidade da Federação, atribuindo a todos os integrantes a responsabilidade em criar meios de acesso ao ensino.

No que se refere à competência exclusiva do Município, estabelece a Constituição a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental, mediante cooperação técnica e financeira da União e dos Estados que se realizará pela celebração de convênios e aplicação de recursos de seus respectivos fundos especiais.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (BRASIL, 1988)

A Seção I do Capítulo III do Título VIII, da Ordem Social, dedica-se exclusivamente à educação. A leitura desatenta do artigo 205 pode induzir à interpretação equivocada da responsabilidade da família e do Estado para com a educação. Contudo, a inspiração dos defensores da escola pública na Constituinte revestiu o direito à educação de normas claras e objetivas das implicações omissivas e das precárias prestações de serviços educacionais pelo

Estado, como nunca antes visto nas Constituições brasileiras. O artigo 208, além de afirmar que a educação é direito público subjetivo, autorizando a utilização das ações constitucionais do mandado de injunção e do mandado de segurança para a efetivação do direito fundamental, estabeleceu no § 2º a punição político-administrativa e criminal da autoridade pública, nos casos de omissão ou oferecimento precário do ensino, sem prejuízo da possibilidade de aferir a responsabilidade civil objetiva do Estado. Com pesar, presenciamos a cultura da impunidade no Brasil, que implica a inefetividade dos direitos sociais, seja por argumentos de impossibilidade orçamentária para ampliação da rede de ensino, pela manipulação dos documentos de prestação de contas ou pela complacência dos órgãos de fiscalização externa com o Poder Executivo, como a atuação não uniforme dos diversos Tribunais de Contas. Em outros casos, como o ajuizamento de Ação Civil Pública tem um caráter pontual, a punição das autoridades competentes no âmbito processual não resulta necessariamente em imputação da inelegibilidade. Cite-se a iniciativa da Câmara dos Deputados para a instituição da “Lei de Responsabilidade Educacional”, Projeto de Lei nº 247/2007, que pretende viabilizar a punição das autoridades educacionais. Por exemplo, o artigo 25, §1º, inciso IV, alínea “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/00) impõe às autoridades públicas a obrigação de demonstrar o cumprimento do gasto mínimo com educação. Assim, o projeto de lei em questão estabelece em seu artigo 5º que os valores não aplicados servirão como referência para a redução das transferências voluntárias para o ente que descumprir a vinculação constitucional da educação. Caso essa determinação seja desrespeitada pela autoridade competente transferente, há previsão de sanções de perda do cargo ou função decorrente da ação de improbidade administrativa. Contudo, cumpre ressaltar que não basta criar punições se o ponto nodal reside no fortalecimento do controle do gasto, a fim de impedir a manipulação dos dados oficiais e a prestação de contas fraudulenta.

O artigo 206 constitucionalizou princípios que dizem respeito às diretrizes nacionais da educação, nos moldes dos fins estabelecidos no artigo 1º da LDB/61, porém concedeu-lhes ampliação e adequação ao perfil democrático. O artigo 207 consolidou e constitucionalizou a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão da universidade, seguindo direção da revisão da LDB/71, além de garantir a autonomia universitária.

Os incisos do artigo 208 revelam tratamento diferenciado da Constituição da República de 1988 sobre o ensino público. Assim, corrigiu a distorção em conceder a gratuidade vinculada a determinada faixa etária para o ensino fundamental, englobando inclusive os alunos em idade avançada. Sem dúvida, trata-se de iniciativa louvável para o combate ao analfabetismo no Brasil. Convém ressaltar que a gratuidade do ensino público foi

largamente expandida a todos os níveis, por força do princípio diretivo do artigo 206, inciso IV. A redação do inciso II do artigo 208, alterado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, pretendeu tornar o ensino médio acessível a todos, além de incentivar a criação de programas públicos voltados a impedir a evasão escolar nesse nível. Em relação à obrigatoriedade então existente, cumpriu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, a função de estabelecê-la nos termos da redação original da Constituição de 1988.

O ensino noturno foi contemplado pelo inciso VI do artigo 208, medida de extrema importância diante da situação econômica do Brasil, que demanda de boa parcela dos estudantes regulares, ou do ensino para jovens e adultos, conciliar o trabalho com o estudo<sup>68</sup>. Assim, a constitucionalização de sua oferta regular reveste-se de instrumento de concessão de cidadania.

O artigo 212 resgata a vinculação dos recursos públicos sedimentada pela emenda Calmon, ampliando a parcela de responsabilidade da União para dezoito por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Como foi apontada nos debates constituintes de 1987, a destinação não tornou exclusiva ao ensino público, pois os gastos com as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas podem ser computados para fins de verificar o cumprimento do percentual constitucional, nos termos do artigo 213.

O Plano Nacional de Educação ganhou consistência na Constituição de 1988, ao estabelecer que a lei fosse o instrumento de sua efetivação. Como apontado no subcapítulo que tratou da Constituição de 1946 do presente trabalho, a iniciativa do Ministério da Educação e Cultura divulgou seu plano em 1962, constituindo-se como metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no horizonte de oito anos. Assim, a Constituição democrática reforça a idéia de planejamento da educação em longo prazo, dotando o Plano de força normativa para prevenir seu descumprimento ou oscilações ideológicas dos governos. Com isso, aprova-se o Plano Nacional da Educação pela lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, doze anos após a promulgação do texto constitucional, o que revela possível descaso legislativo ou sérias divergências quanto ao seu conteúdo.

---

<sup>68</sup> Para vislumbre da importância da oferta regular do ensino noturno, o Censo Escolar de 2005 (INEP, 2006) aponta o número de alunos reprovados e aprovados, divididos pelos turnos diurno e noturno no ano de 2004. Em todo Brasil, no ensino fundamental, foram aprovados e reprovados um total de 34.484.080 alunos no período diurno e 1.553.402 no período noturno. Como o trabalho se inicia aos menos afortunados aos quatorze anos, verifica-se não tão expressiva participação de alunos no turno noite. Contudo, os dados do ensino médio são bem diferentes, ao serem constatados 3.132.386 alunos aprovados e reprovados no turno noite e 4.407.491 no diurno.

Em relação ao modo de distribuição de recursos do artigo 212 e suas implicações federativas, as questões pertinentes serão levantadas, oportunamente, no próximo capítulo, pelo qual se pretendem avaliar os Fundos destinados à educação básica, nos termos das redações original e emendada do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;~~

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)~~

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996\)](#)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996\)](#)

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

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

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

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

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

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

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

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

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

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

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

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

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

~~§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.~~

~~§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.~~

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

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

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

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

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

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

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

~~§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)~~

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.003, de 2006\)](#)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

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

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

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

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

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

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.

As mudanças atribuídas ao sistema educacional, a sedimentação de princípios diretivos para as diretrizes e bases da educação nacional e a vinculação de recursos tornaram a Constituição da República de 1988 a mais sistemática, completa e adequada para a garantia e efetividade do direito fundamental da educação.

A legislação do ensino adequou suas normas ao novo arcabouço democrático, tendo em vista o cumprimento das novas disposições que impuseram a elaboração de nova Lei de Diretrizes e Bases<sup>69</sup> e do Plano Nacional de Educação. No âmbito estadual e municipal,

<sup>69</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

tornou-se necessária a conciliação dos respectivos sistemas de ensino aos ditames da Constituição, mediante a qual se estruturou uma Federação de intuito cooperativo.

Como não se pode conceber a realização de políticas educacionais sem a respectiva fonte de recursos, pois estes são finitos, ater-nos-emos no próximo capítulo ao modo de composição do gasto público educacional, considerando os momentos regidos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

### **3 A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

A Constituição da República de 1988 incorpora a descentralização da questão educacional, manejada conforme o arranjo federativo estruturado para a destinação de responsabilidades materiais e financeiras aos entes-federados.

A descentralização educacional é fruto da reestruturação de relações intergovernamentais. Os encargos técnicos e financeiros são estabelecidos constitucionalmente, sem prejuízo do auxílio do governo central aos entes periféricos que não puderem arcar com todas as atribuições. Assim, trata-se de uma possibilidade aberta pela Constituição para a definição pelos entes federados do grau de extensão da descentralização educacional.

Integrante da concepção federativa, a descentralização não deve ser vista como um instrumento irrevogável de delegação de competências. Trata-se de um movimento contínuo entre centralização e descentralização, a ser definido com base na diversidade entre as regiões do país. Em alguns casos, onde se constatar a fragilidade de um ente periférico, tanto técnica quanto financeiramente, ocorrerá uma sobreposição de responsabilidades, podendo gerar um efeito perverso de duplicidade de iniciativas e gastos públicos se não houver uma disposição clara quanto ao modo de atuação. Assim, a construção dos limites da descentralização deve ser feita de modo a permitir sua revisão constante, a fim de manter a integridade da Federação e a equidade na diversidade.

A constatação de Farenzena (2006) de que a descentralização é um processo cujas condicionantes variam em cada país, em razão das diferenças culturais, políticas, sociais e econômicas, também se aplica à estrutura federativa de direito público interno. O contraste da diversidade sócio-econômica brasileira é um dos alicerces da Federação, mediante a qual se motiva a instituição de diversos núcleos de decisões políticas voltados à defesa dos interesses locais, regionais e nacionais. Deste modo, ao se sustentar a variação nas descentralizações de âmbito internacional, devemos adotar a concepção da necessidade de diversos graus de descentralização da educação no âmbito interno. Para o sucesso da abertura federativa, que confere a possibilidade de revisão contínua de suas bases, torna-se necessário verificar a realidade financeira de cada ente federado, a fim de se equalizar em condições de acesso à educação e a qualidade do ensino entre os diversos sistemas de educação.

Como exposto no capítulo anterior, o primeiro marco significativo da descentralização da educação no país ocorreu com a edição do Ato Adicional de 1834, pelo qual se atribuiu às províncias a responsabilidade pela instrução primária. Apesar de ser considerado marco da distribuição de encargos entre a localidade e o governo central, ou de um federalismo precário, seus efeitos não modificaram a realidade da escassez de recursos. O êxito do manejo do binômio centralização/descentralização depende da adoção da educação como efetiva prioridade nacional, a fim de que os meios e fins da educação sejam discutidos no espaço público.

Desde então, os debates em torno da educação pública abraçaram a descentralização do ensino, presentes no Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, na lei de diretrizes e bases da educação nacional em 1961 e suas alterações em 1971, nas deliberações constituintes de 1987 e na atual LDB de 1996, como indica Oliveira (1999).

A eleição dos Municípios como membros integrantes da Federação trouxe perspectivas para a acomodação dos interesses locais às diretrizes nacionais, abrindo espaço para a comutação de idéias, interesses e cooperação na administração educacional. O reconhecimento constitucional da possibilidade de instituição do sistema de ensino municipal, regido em colaboração com os Estados e a União conforme o artigo 211 da Constituição indica a tendência de descentralização do ensino.

A tônica da descentralização da educação envolve a organização do sistema educacional e a questão do financiamento público, exercidos conforme a autonomia concedida pela Constituição da República. Para tanto, serão apresentados a seguir aspectos da organização da educação brasileira, os princípios básicos do financiamento, a forma de composição dos recursos públicos educacionais e a abordagem dos fundos destinados a redistribuir e equalizar as receitas destinadas para a educação. A análise normativa e a apresentação de alguns dados estatísticos pretendem apontar rumos da política de financiamento da educação básica.

### **3.1 A organização da educação nacional na LDB**

A indicação da organização da educação brasileira será realizada com fundamento nos principais atos normativos promulgados após a Constituição da República de 1988. O período

da redemocratização do país, iniciado na década de 80 do século passado, fez refletir nos instrumentos legais a ampliação do direito à educação, a presença de ideais democráticos na gestão da educação e a comunhão de compromissos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a serem manejados por princípios federativos.

### ***3.1.1 O longo percurso legislativo***

A participação ativa da sociedade civil na Constituinte de 1987 também se fez presente na elaboração da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996<sup>70</sup>. Como refere Saviani (2008a), o primeiro projeto original da LDB iniciou-se por iniciativa da Associação Nacional de Educação. A Revista da ANDE número 13, de 1987, pretendia publicar texto que explicitasse o sentido de “diretrizes e bases” da educação nacional, pela reconstrução histórica e destaque de sua importância, a fim de apresentar exigências a serem observadas durante o processo legislativo.

À medida que o trabalho evoluiu, a ANDE concluiu pela relevância de apresentá-lo em estrutura de lei, pois lograria maior êxito em congregar educadores e influenciar os parlamentares no momento do processo de elaboração legislativa. Assim, depois de realizadas as adequações à nova ordem constitucional, em fevereiro de 1988 a proposta foi concluída e publicada em julho do mesmo ano, servindo-se de objeto de deliberação na V Conferência Brasileira de Educação, como aponta Saviani (2008a).

O primeiro projeto de LDB, nº 1.258/88, apresentado em 29 de novembro de 1988 pelo Deputado Octávio Elísio continha o texto integral da proposta da ANDE, ampliado somente na parte que tratava dos recursos para a educação. Destaca-se a iniciativa do Legislativo, em contraposição à total hegemonia do Executivo durante a ditadura militar.

A tramitação da LDB perdurou durante vários anos, marcada pela participação da sociedade civil em audiências públicas, pela apresentação de vários substitutivos ao projeto original, pela presença de diferentes concepções de organização educacional da Câmara e do Senado e pela intervenção do Ministério da Educação em algumas fases do processo legislativo. Foi prejudicial à célere aprovação da lei a conjuntura política da época, pois a

---

<sup>70</sup> Saviani (2008) refere ao Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB como uma das mais importantes manifestações da comunidade educacional na gestação do projeto de lei. Esse reuniu aproximadamente 30 entidades de âmbito nacional, dentre as quais a ANDE, ANPAE, APEd, CEDES, CONSED, OAB e INEP.

apreciação do projeto de LDB coincidiu com diferentes legislaturas, nas quais se identificam perfis mais conservadores ou progressistas, como entendem Saviani (2008a) e Farenzena (2006).

A aprovação do substitutivo da Comissão de Educação se consumou em 28 de junho de 1990, representando avanço sob tom progressista, apesar da necessidade de se empregarem algumas alterações substantivas, como refere Saviani (2008a). O autor aponta como aspectos positivos do projeto nomeado de “substitutivo Jorge Hage”: a extensão da abrangência da lei, ao explicitar a inclusão “da educação de jovens e adultos trabalhadores, educação especial, educação de populações indígenas, formação técnico-profissional e educação à distância, que mereceram um tratamento articulado com a educação regular” (SAVIANI, 2008a, p. 59); a tentativa de se estruturar um sistema nacional de educação, pois explicitaria o conteúdo do termo “sistema”, tantas vezes referido na legislação educacional, mas nunca de forma conceitual explícita. Isto auxiliaria a construção de uma escola comum, unificada e regida pelo mesmo padrão de qualidade; a regulamentação da pré-escola, favorecendo a supervisão e fiscalização do Poder Público do ensino de zero a seis anos; a redução da jornada de trabalho para jovens e adultos da Educação Básica pública; a instituição do salário-creche e a delimitação do que se considera “manutenção e desenvolvimento do ensino” para fins de destinação dos recursos públicos.

Saviani (2008a) aponta criticamente alguns aspectos que mereciam revisão no projeto substitutivo, como o conceito de sistema nacional de educação, o Conselho Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação e sobre os recursos para escolas particulares.

Art. 8º - O Sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas e privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional.

Parágrafo Único. Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, referidas neste artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL Nº 1258-A, 1988)

Em referência à disposição sobre o sistema nacional de educação, Saviani (2008) indica certas impropriedades de redação devido à sua excessiva abrangência. Entende o autor que o conceito de sistema implica organização sob normas comuns aplicáveis às suas partes integrantes. Assim, a concepção de cursos livres confronta a idéia de inclusão no sistema, pois sua parte constitutiva consiste exatamente em não serem submetidos às regras gerais e

comuns aplicáveis às demais partes integrantes. No que se refere à inclusão das instituições privadas, constata Saviani (2008a) que o termo “sistema particular de ensino” somente pode ser concebido por analogia, instrumento de interpretação que causa a maior parte das imprecisões conceituais de sistema. Se as escolas particulares não se submetem às normas comuns, próprias da organização do ensino público, então, não podem ser tratadas como membro integrante. A inclusão de experiências populares de educação indica intervenção em movimentos sociais de natureza autônoma. Outro impasse refere-se à adoção do conceito de sistema municipal de ensino que, na opinião do autor, deve ser compreendido como a organização das redes de escolas do Município, pois, em princípio, não há previsão de competência constitucional municipal para legislar em matéria de educação. Saviani (2008a) conclui que a extensão ilimitada do sistema nacional de educação prejudica sua compreensão, apesar da diferenciação entre “sistemas de ensino” e “sistemas de educação” disposta no projeto de lei.

Farenzena (2006) indica que um dos pontos mais polêmicos sobre o Sistema Nacional de Educação, no âmbito da Comissão de Educação, consistiu em definir sua composição. Como todos os setores queriam sentir-se representados, encontramos justificativa para a disposição explícita de várias instituições educacionais como partes integrantes da expressão.

O texto do projeto original do Deputado Octávio Elísio, também redigido de forma ampla, não especificou a coexistência de diversos sistemas, fazendo-se menção somente ao sistema nacional de educação.

Art. 5º - Haverá no país um sistema nacional de educação constituído pelos vários serviços educacionais no território nacional, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente, conforme o disposto na presente lei. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL Nº 1258/88, 1988)

A abordagem do Sistema Nacional de Educação, segundo o substitutivo Jorge Hage, demanda a apresentação das funções do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação. Assim estabeleceu o projeto:

Art. 10 – O Sistema Nacional de Educação tem como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo o Ministério responsável pela área.  
Parágrafo Único – O Sistema Nacional de Educação contará, ainda, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, com o Fórum Nacional de Educação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL Nº 1258-A, 1988)

Apresenta-se o Conselho Nacional de Educação com funções normativas, responsável pela formulação e coordenação da política nacional de educação (art. 23, inciso I), pela definição das diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação, sua expressão, acompanhamento e avaliação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 23, inciso II) e a competência para estipulação de normas do sistema de ensino da União, entre outras diretrizes a serem seguidas pelos demais sistemas de ensino.

Contrapõe-se Saviani (2008a) à sistemática de composição do Conselho Nacional de Educação, na forma do substitutivo, conferindo-lhe caráter corporativo. As indicações dos conselheiros são feitas de modo direto, a partir de instituições previamente determinadas em lei, causando um efeito inverso. Os representantes do segmento tenderão a defender seus interesses específicos da corporação, dificultando o procedimento decisório do conselho. Defende o autor a possibilidade de participação das entidades representativas no processo de escolha dos conselheiros, mas não a indicação de seus pares. Essas ponderações pautam-se pela importância do Conselho Nacional de Educação atribuída pelo substitutivo.

O Fórum Nacional de Educação se organizaria quinzenalmente, constituindo-se em espaço institucionalizado para debates sobre as prioridades e diretrizes na elaboração dos Planos Nacionais de Educação. Saviani (2008a) aponta uma suposta ineficácia do Fórum, ao ter sido retirado da proposta do CEDES seu caráter deliberativo para a adoção do perfil consultivo ao Conselho Nacional de Educação. Apesar da perda na divisão de responsabilidades no manejo do Sistema Nacional de Educação, o autor reconhece que a sua previsão é mais válida que a supressão do texto normativo, garantindo-se em lei um mecanismo de consulta.

O substitutivo Jorge Hage dispunha de uma concepção de organização político-administrativa pela acomodação dos diversos sistemas de ensino ao Sistema Nacional de Educação. A descentralização do ensino no âmbito das competências municipais encontrou restrições a serem exercidas pelos Estados. A aparente lacuna sustentada por Saviani (2008a) se evidenciava com a redação do artigo 14 do PL 1.258-A/88, pois a organização do sistema do ensino dependia de prévia solicitação do Município interessado ao órgão normativo do sistema estadual. O mesmo artigo apresenta uma forma de verticalização nas relações entre os sistemas de ensino, tendo em vista que o sistema municipal deveria obedecer as normas gerais do conselho estadual, “considerados, dentre outros fatores, as dimensões da rede municipal, sua qualidade e organização, a população escolar, o corpo docente e as taxas de escolarização no ensino fundamental” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL N° 1.258-A, 1988).

Entretanto, ao segmentar as responsabilidades pela oferta do ensino - concedendo à União a atuação prioritária no ensino superior e no segmento tecnológico, aos Estados na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio e aos Municípios na educação infantil e no ensino fundamental - cuidou o projeto de lei de estabelecer a coordenação entre os diferentes sistemas de ensino, dando maior coerência à concepção de Sistema Nacional de Educação. A prioridade visava a impedir o dispêndio de recursos e de estrutura administrativa em níveis de ensino superiores sem a devida universalização da responsabilidade primária.

Princípios de gestão democrática estão presentes do projeto de lei, inclusive no que diz respeito à autonomia de gestão financeira da escola. Deste modo, poderão as unidades escolares públicas ordenar despesas e execução de gastos rotineiros conforme sob suas respectivas normas.

Em relação à composição dos recursos públicos a serem destinados para a educação, o substitutivo estabelece como fontes, entre outras, as receitas de impostos da União, dos Estados e dos Municípios e as receitas do salário-educação e do salário-creche.

Em referência à destinação dos recursos públicos oriundos da arrecadação de impostos, cumpre a regra constitucional de vinculação de 18% (dezoito por cento) para a União e 25% (vinte e cinco por cento) para os Estados e Municípios, da possibilidade de intervenção no Estado ou no Município no caso de desrespeito. Como o critério para o cálculo dos limites baseia-se no conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, o projeto de lei definiu a classificação dessas despesas no artigo 108, excluindo-se aquelas com inativos e pensionistas e com a concessão de bolsas a alunos da rede particular nos casos não abrangidos pelo §1º do artigo 213 da Constituição, favorecendo a ampliação do gasto com educação. Cumpre lembrar a atenção do legislador ao empregar princípio da eficiência no gasto educacional, mediante apuração de responsabilidade criminal da autoridade educacional que desperdice ou aplique incorretamente os recursos públicos e criação de instrumentos de controle do gasto.

O salário-educação complementar o ensino público fundamental, aplicado de modo direto e exclusivo. Farenzena (2006) aponta a majoração da alíquota, que passou de 2,5% (dois e meio por cento) para 3,5% (três e meio por cento), com maior base de incidência e restrição da dedução pelas empresas somente se mantiverem escola própria. Presencia-se a descentralização dessa parcela integrante do financiamento quanto à arrecadação ao encargo do Município onde se dá o fato gerador e quanto à distribuição, segmentada em cotas federal, estaduais e municipais.

A grande inovação na arrecadação de recursos educacionais fica com a instituição do salário-creche, instituído como fonte adicional à educação infantil pública, oferecida em creches e pré-escolas, incidindo sobre a folha de salários e sobre a soma dos salários-bases dos titulares, sócios e diretores, mediante aplicação de alíquota de 1% (um por cento) (PL 1.258-A/88, art. 118). Diferencia-se do salário-educação no dispositivo que possibilita sua destinação para entidades privadas de caráter não-lucrativo<sup>71</sup>.

A segunda etapa da tramitação da Lei de Diretrizes e Bases na Câmara dos Deputados coincide com o início de nova legislatura, em 2 de fevereiro de 1991, com renovação de 62% (sessenta e dois por cento) dos parlamentares, como aponta Farenzena (2006). Como muitos dos parlamentares diretamente envolvidos com o projeto não se reelegeram, inaugurou-se fase de longa tramitação. O projeto retornou à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, à Comissão de Educação e Desporto e à Comissão de Finanças e Tributação, resultando em pareceres intitulados de “Projeto de Lei nº 1.258-B/88”.

Farenzena (2006) indica que durante a apreciação do PL nº 1258-A pela Comissão Finanças e Tributação, foram acatadas emendas que visavam à: supressão da obrigação das empresas em manter creches e pré-escolas; supressão do salário-creche; supressão do artigo que tratava da incidência do salário-educação e aperfeiçoamento de dispositivos que abordavam as cotas do salário-educação e transferências intergovernamentais. Ainda, foi apresentado pelo relator subemenda que restringia a competência do Conselho Nacional de Educação, ao trocar o termo “definir” por “propor” diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação.

A atuação do Ministério da Educação durante essa fase de tramitação assume uma característica diversa daquela sob a presidência de José Sarney. O período de não intervenção nos trabalhos legislativos foi substituído pela tomada de posição contrária dos então Ministros José Goldemberg (8/91 a 8/92) e Eraldo Tinoco (8/92 a 10/92), acusando o projeto de detalhismo e dispor de amplas competências do CNE. Assim, a posição do MEC se evidenciou pela publicação de documento, que previa a exclusão das instituições de pesquisa e culturais do Sistema Nacional de Educação; a atribuição da competência para a coordenação do SNE ao MEC e a possibilidade de utilização das despesas com pagamento de inativos e pensionistas como “manutenção e desenvolvimento do ensino”, entre outras, como ilustra Farenzena (2006).

---

<sup>71</sup> O texto do substitutivo “Jorge Hage” enrijece a possibilidade de destinação de recursos públicos para as entidades privadas de fins não-lucrativos, criando diversos requisitos para o funcionamento e para o recebimento de recursos, constantes dos artigos 20 e 21.

O projeto 1.258-B/88 foi objeto de 12 sessões de votação, aprovado em 13 de maio de 1993, renomeado para Projeto de Lei da Câmara nº 1.258-C/88 e remetido para o Senado Federal em 25 de maio do mesmo ano.

Dentre as mudanças substantivas realizadas pelo PL 1.258-C/88, Farenzena (2006) destaca: a) a redação substituiu a expressão “Sistema Nacional de Educação” por “organização sistêmica da educação nacional”, compreendidos os sistemas da União, dos Estados e dos Municípios; b) as competências do Conselho Nacional de Educação de coordenação dos sistemas de ensino passam a ser compartilhadas com o Ministério da Educação; c) O Conselho Nacional de Educação deixou de formular as diretrizes do Plano Nacional de Educação para simplesmente “subsidiar” e “propor”; d) suprime-se a alíquota do salário-educação; e) suprime-se a criação do salário-creche; e) os programas suplementares de material didático-escolar, transporte e despesas com inativos e pensionistas passam a integrar o rol de despesas de “manutenção e desenvolvimento” do ensino.

Como exposto anteriormente, a iniciativa da Câmara dos Deputados para a aprovação da lei de diretrizes e bases adotou um critério de “conciliação aberta” durante as audiências públicas e debates, a fim de democratizar a construção dos fundamentos da educação nacional. Devido à importância da LDB, que segundo os educadores constitui a *magna carta* da educação e seus pontos de maior polêmica, a tramitação nessa casa legislativa custou vários anos desde a apresentação do projeto inicial em 1988. E devido à iniciativa do Senado Federal, quase todo o trabalho realizado até o ano de 1992 foi colocado em risco. Saviani (2008a) relata que o Regimento Interno do Senado Federal favoreceu a sua investida para tomar para si o protagonismo na elaboração da LDB. Enquanto a Câmara dos Deputados dependia da aprovação das comissões temáticas e do Plenário para o encaminhamento de projetos de lei à outra casa legislativa, o Senado somente necessitava da aprovação em sua comissão temática, pois o parecer emitido por esta dispunha de caráter terminativo, salvo requerimento assinado por oito senadores. Cumpre ressaltar que a aprovação em uma das casas confere funções revisoras à outra, limitando a apreciação nos termos do texto apresentado e prejudica outro projeto da mesma natureza, pois prevalece o que for aprovado primeiro.

Assim, durante a tramitação do projeto nas comissões da Câmara, em 20 de maio de 1992, foi apresentado um projeto de LDB de autoria do Senador Darcy Ribeiro, intitulado de Projeto de Lei do Senado nº 67/92 e aprovado pela Comissão de Educação em 02 de fevereiro de 1993. Saviani (2008a) indica que o projeto do senador tinha por base uma concepção de

democracia representativa, tendo em vista que não foram abertas oportunidades à sociedade civil se expressar sobre sua redação.

O PL nº 67/92 foi remetido ao Plenário do Senado Federal, por força de requerimento de senadores que defendiam a necessidade de apreciação conjunta do projeto, em resposta à aprovação na Comissão de Educação. Apesar do pedido de urgência feito pelo senador Darcy Ribeiro, na reunião de 18 de fevereiro de 1993, a decisão da Comissão de Educação foi declarada nula, pois não constou a deliberação na pauta de sua convocação. Assim, remetido novamente à comissão originária, o projeto nunca mais foi apreciado, como refere Saviani (2008a).

A conjuntura política influenciaria o processo legislativo da LDB a partir de 1995, em razão da nova legislatura no Senado e da eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso. As intenções do Poder Executivo se evidenciariam pela edição de medidas provisórias de matéria educacional, como a medida provisória nº 891, de 14 de fevereiro de 1995, que extinguiu o Conselho Federal de Educação e estruturou o Conselho Nacional de Educação, de forma a exercer competências de caráter colaborativo ao Ministério da Educação e do Desporto. Saviani (2008a) considera que o requerimento apresentado pelo senador Beni Veras, em fevereiro de 1995, para que o projeto fosse remetido à Comissão de Constituição e Justiça para nova análise manifesta a posição contrária do governo ao texto aprovado pela Câmara.

A relatoria da Comissão de Constituição e Justiça foi exercida pelo senador Darcy Ribeiro, cujo parecer apontou uma série de inconstitucionalidades do PL nº 101/93 e do substitutivo de Cid Sabóia com o intuito de inviabilizar sua aprovação, como entende Saviani (2008a). Também conhecida como “manobra regimental”, a alegação de inconstitucionalidades serviu de fundamento ao relator para apontar, por duas vezes, a rejeição do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. Em seu terceiro parecer emitido, nº 301, declarou o senador que ao invés de rejeitar o projeto, em respeito aos seis anos de trabalhos do Congresso Nacional, as inconstitucionalidades obrigaram-no a apresentar substitutivo.

Ressalte-se que o ponto nodal da inconstitucionalidade alegada, a invasão de competências privativas do Presidente da República, ao dispor competências e composição do Conselho Nacional de Educação, tornou-se inconsistente desde a edição da MP nº 891/95 e suas sucessivas reedições.

Saviani (2008a) adverte que durante a apreciação do substitutivo Jorge Hage pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o deputado Edivaldo Alves da

Silva tentou utilizar o mesmo instrumento de Darcy Ribeiro, ao reputar a estrutura básica do projeto como eivada de vícios de inconstitucionalidade. Entretanto, apesar de reconsiderar a redação dos dispositivos referentes à liberdade da iniciativa privada, não apontou vícios no Sistema Nacional da Educação e no Conselho Nacional de Educação como passíveis de inconstitucionalidade. De certa forma, o reconhecimento da conformação dos projetos de lei ao ordenamento jurídico está próximo de um juízo particular, passível de ser direcionado por interesses individuais e respaldado pelas competências da Comissão de Constituição e Justiça.

O apoio do Ministério da Educação às iniciativas de Darcy Ribeiro era incontestável. O Poder Executivo respaldou a rejeição dos dispositivos do PLC nº 101/93 e do substitutivo Cid Sabóia, inclusive com a publicação de documento que continha a motivação do posicionamento ministerial.

Segundo o documento, o apoio ao Projeto do Senador Darcy Ribeiro faz parte de um tempo novo e de uma etapa. Ainda conforme esse documento, o fato de o Projeto não ter sido amplamente debatido na Câmara não merece consideração, uma vez que o Executivo manteve o debate no Congresso Nacional e o compromisso do Poder Público deve ser com a imensa maioria, o interesse coletivo e não somente com setores organizados corporativamente. (FARENZENA, 2006, P. 231)

Assim, esta etapa da LDB foi marcada pelo papel propositivo do Poder Executivo, por intermédio da cooptação do senador Darcy Ribeiro. O substitutivo arraigado nos interesses do governo fez retrair o Conselho Nacional de Educação, atribuiu à União a responsabilidade pela coordenação da política educacional, em articulação com os demais sistemas de ensino e dispôs a função redistributiva da União mediante cálculo de custo mínimo, como indica Farenzena (2006). Deste modo, seguiu-se o substitutivo para nova apreciação das comissões.

Uma vez remetido ao Plenário para votação em 08 de fevereiro de 1996, as emendas foram apreciadas, culminando a aprovação do PLC nº 101/93, conforme substitutivo do Senado, em 29 de fevereiro de 1996. Destaque-se referência de Farenzena (2006) à emenda da senadora Emília Fernandes, pela qual se restabeleceu a vinculação dos recursos de “manutenção e desenvolvimento do ensino” à educação pública.

O retorno do projeto à Câmara dos Deputados demandou a elaboração de pareceres das Comissões parlamentares que inicialmente apreciaram a proposição legal, mantendo-se quase integralmente as alterações do Senado. Aprovado em Plenário no dia 17 de dezembro de 2006, o projeto de lei de diretrizes e bases foi sancionado sem vetos presidenciais, publicando-se a Lei nº 9.394/96 no dia 20 de dezembro de 1996. Apesar de rara a ausência de vetos em um projeto de lei de tal importância, Saviani (2008a) justifica o fato pela posição

ativa do Poder Executivo e de seu “representante” senador Darcy Ribeiro. Foram abertos espaços suficientes para a acomodação de todas as reivindicações do Ministério da Educação e da iniciativa privada pela manobra regimental.

Diante do contexto de tramitação da LDB vigente, apresentaremos a seguir a análise do texto da lei, com o intuito de clarificar as linhas gerais e os fundamentos da organização da educação brasileira e do financiamento público da educação básica.

### ***3.1.2 A organização da educação nacional no texto da Lei 9.394/96***

Saviani (2008b) considera que a organização da educação nacional na Lei nº 9.394/96 pode ser dividida em duas partes, conforme o conteúdo das normas. Apesar da expressão do Título IV, “Da Organização da Educação Nacional”, indicar a abordagem integral, não esgota a concepção organizacional da educação, tendo em vista que a tange somente sob o aspecto formal. São definidas as competências dos agentes (entes federados), sujeitos da construção da educação nacional, e o modo de compartilhamento das responsabilidades. As demais normas dispõem sobre o objeto da organização educacional, destinado a disciplinar a atuação dos sujeitos – aspecto material –, definindo e regulando os níveis e modalidades de educação e ensino, tratando dos profissionais da educação e dos recursos financeiros. Deste modo, serão apresentadas as normas da LDB que possibilitam a compreensão da organização da educação nacional, segundo a regulação das relações intergovernamentais.

Como anteriormente exposto, as questões de maior repercussão durante a tramitação do projeto de lei de diretrizes e bases voltaram-se ao modo de se interpretar e regulamentar o artigo 211 da Constituição da República de 1988, ou seja, as iniciativas relacionadas ao Sistema Nacional de Educação e ao Conselho Nacional de Educação.

Assim dispõe a redação original da Constituição, sem as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 14/96 e nº 53/2006:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.  
(BRASIL, 1988)

A intervenção do Poder Executivo na fase de deliberação da LDB pode ter contribuído para a ausência de explicitação do conteúdo de sistema trazido pela Constituição da República de 1988. Como bem aponta Saviani (2005), a utilização corrente do termo “sistema” pela legislação educacional gera ambigüidades e imprecisão na manipulação e entendimento entre os intérpretes. A LDB não percorreu caminho diverso, devido à ocorrência do termo em diversas partes do texto. Por mais que a posição contrária dos parlamentares à sedimentação do Sistema Nacional de Educação em norma infraconstitucional tenha prevalecido, resta a indagação se a LDB cumpriu o seu papel de lei regulamentadora da educação, a partir da concepção de sistema apresentada pela Constituição.

A descentralização das competências constitucionais e o modo de sua articulação, dentre estas a educacional, deve ser disposta do modo mais claro possível, a fim de se evitar a superposição de ações, de iniciativas e de gastos públicos.

O artigo 8º da LDB quase reproduz a redação constitucional:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.  
(BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

Percebe-se pela redação do §1º do artigo 8º, a preponderância do Poder Executivo, mais especificamente o Ministério da Educação, pela coordenação da política nacional de educação e articulação dos sistemas de ensino, abandonada a institucionalização na lei de espaço aberto de participação da sociedade civil, como inicialmente havia sido desenhado com o Conselho Nacional de Educação.

De acordo com Saviani (2008a), a LDB procurou contornar a polêmica da possibilidade de se instituir sistemas municipais de ensino, ao sedimentar o termo “respectivos”, ao invés de “seus” sistemas de ensino, como preferiu a Constituição da República de 1988. Uma interpretação literal da Constituição dava margem ao entendimento de que o artigo 211 abrangia somente os sistemas de ensino federal e estaduais. Assim, os municípios deveriam integrar-se no sistema estadual, devido à ausência de competência constitucional expressa para legislar em matéria educacional.

Encontram-se na redação do artigo 8º dois conceitos de profunda importância na conjugação de esforços entre as instâncias federativas para assegurar a unidade e equidade da Federação, expressos pelas funções redistributiva e supletiva da União. De modo superficial, a ação supletiva da União indica o oferecimento do ensino, em seus diferentes níveis, nas regiões ou localidades que os entes federados primariamente responsáveis não conseguem manter, seja no seu caráter técnico ou financeiro. O papel redistributivo envolve basicamente a destinação de recursos públicos arrecadados pela União, adicionais à atual descentralização financeira, aos demais entes federados, para a manutenção de um padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades educacionais nas diversas regiões e localidades do país.

Os artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 9.394/96 detalham as competências educacionais de cada ente federado, estabelecendo pressupostos normativos para a coordenação entre os sistemas de ensino.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

X - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei<sup>72</sup>.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

---

<sup>72</sup> As medidas provisórias sucessivamente reeditadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que mantinham a criação do Conselho Nacional de Educação, resultaram na promulgação da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior. (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

A União assume papel central na coordenação nacional da política educacional, pois cabe a esta a articulação dos sistemas de ensino, o estabelecimento de diretrizes para os diferentes níveis de ensino e a formulação do Plano Nacional de Educação<sup>73</sup> - a ser estabelecido em lei por determinação da norma constitucional do artigo 214.

Minto e Muranaka (2007) indicam dois caminhos para a formulação do PNE. O primeiro de bases mais descentralizadoras, uma vez que o início da construção caberia aos Municípios, remetendo o resultado para a sistematização pelos Estados e a compilação pelo governo federal. O segundo percurso toma sentido centralizador, atribuindo à União o papel de formulação do Plano, considerando as demandas dos demais entes-periféricos. Os autores entendem a hegemonia da segunda metodologia, sem necessariamente identificar traços autoritários. O mais importante é definir pressupostos democráticos durante a elaboração do documento, permitindo a participação das diversas instâncias governamentais e diagnosticando a realidade da educação nacional.

O inciso III do artigo 9º da LDB dispõe novamente das ações supletiva e redistributiva da União. Contudo, destaca o atendimento prioritário da escolaridade obrigatória. Minto e Muranaka (2007) entendem que a redação do artigo é problemática,

ou seja, consideramos oportuno questionar se à União cabe prestar assistência financeira aos demais entes federados no que tange ao atendimento da escolaridade obrigatória e, ademais, se a assistência técnica deve traduzir-se apenas no exercício da competência normativa do MEC em baixar normas para os demais sistemas. (MINTO E MURANAKA, 2007, P. 51-52)

Consideramos que a redação pretendeu dar ênfase ao ensino fundamental, não direcionar todas as funções supletiva e redistributiva a essa etapa. Tanto que na primeira parte do artigo, evidencia-se norma que contempla a prestação de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma geral. Ora, se a LDB estabelece nos artigos 16 e 17 a compreensão dos

---

<sup>73</sup> O artigo 87, § 1º da LDB estabeleceu prazo de um ano, a partir de sua publicação, para o encaminhamento do Plano Nacional de Educação, contendo o planejamento decenal da educação. No capítulo destinado à educação nas constituições brasileiras identificou-se no Manifesto dos Pioneiros da Educação a proposta de formulação de um plano de reconstrução nacional da educação. Essa concepção influenciou a elaboração da Constituição de 1934, que dispôs expressamente a competência da União para a fixação do plano nacional de educação, publicado em 1949. Saviani (2008b) menciona a publicação em 1993 do Plano Decenal de Todos pelo MEC, de caráter restritivo ao ensino fundamental, elaborado com referência na “Declaração Mundial sobre Educação Para Todos” proclamada em 1990 na Tailândia. Na prática, o Plano se limitou a orientar algumas ações na esfera federal.

sistemas federal e estaduais, e estes contemplam instituições de educação de níveis médio e superior, então, não há como sustentar a atuação unicamente normativa. Auxílios técnicos e financeiros voltados ao desenvolvimento do sistema enfeixam toda a gama de responsabilidades, sejam normativas ou administrativas, pois a finalidade da intervenção é estabelecer igualdade nas oportunidades educacionais e na qualidade do ensino.

Em relação ao inciso IV do artigo 9º, Minto e Muranaka (2007) advertem sobre a compreensão adequada do termo “competências”. Neste caso, deve ser considerada como competências cognitivas e intelectuais dos alunos que se inserem nos níveis de ensino, por intermédio da formulação das Diretrizes Nacionais Curriculares e dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

O inciso V do artigo 9º é imperativo ao tratar da coleta, organização e divulgação das informações sobre educação no país. Os estudos específicos, a avaliação da realidade do ensino e a divulgação de dados estatísticos prestam profunda contribuição para o desenvolvimento da educação, pois subsidiam a formulação de políticas públicas, alterações legislativas e escolhas de prioridades. Essas funções são exercidas pela administração pública direta (MEC, CNE, CAPES) e pela indireta (INEP, CONAES).

Assegura-se pelo inciso VI o processo de avaliação do rendimento escolar nos níveis fundamental, médio e superior, institucionalizados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Minto e Muranaka (2007) apontam resistências na introdução desses procedimentos, possivelmente causados pela ausência da cultura de avaliação do Brasil. A metodologia aplicada se resume à aferição de graus de fixação do conteúdo num determinado momento, ao invés de abranger todo o processo de aprendizagem. Ou seja, como o foco da LDB é o rendimento, busca-se avaliar o produto, algo que já deveria ser feito no interior das salas de aula, ao invés de analisar se os meios são adequados e favoráveis para obter bons resultados educacionais.

Verifica-se pela redação do artigo 9º a inexistência de prioridade de atuação da União nos diferentes níveis de ensino, possibilitando-a manter instituições diversas. Contudo, devido às extensas funções de coordenação da política nacional e diante da definição de prioridades para os Estados e Municípios, subentende-se que a União deve, preferencialmente, se ocupar somente com o oferecimento do ensino superior.

As incumbências dos Estados estão estabelecidas no artigo 10 da LDB:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios. (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

As competências estabelecidas para o Estado encontram-se em critério simétrico em relação à União. A integração e coordenação da política educacional no âmbito regional aparecem como atribuição do Estado, de modo análogo ao papel da União em todo o território nacional. Apesar do artigo 10 da LDB não dispor expressamente das funções redistributiva e supletiva dos Estados em relação aos Municípios, essa distorção foi corrigida com a redação do artigo 75.

Assegurar o ensino fundamental coaduna com o caráter de descentralização da gestão educacional e com a norma constitucional que determina sua obrigatoriedade. Deste modo, a função supletiva dos Estados a essa etapa do ensino fica imune às alegações de insuficiência de recursos e de incapacidade técnica, devido à solidariedade estipulada na lei. A LDB regulamentou o exercício dessas funções, a fim de evitar prejuízo aos Estados ao cumprimento da atuação prioritária no ensino médio.

O inciso VII do artigo 9º foi inserido pela Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, que estabeleceu a responsabilidade dos Estados e Municípios com o transporte escolar dos alunos matriculados em instituições de seus respectivos sistemas. Segundo o 1º Levantamento Nacional do Transporte Escolar - *sinopse estatística 2004*, publicado pelo Inep em 2006, foram gastos R\$ 368.694.259,00 em transporte escolar no país, com recursos de todas as esferas de governo. Considerando a realidade sócio-econômica e a extensão territorial do país, essa medida legislativa favorece efetivamente o acesso à educação, principalmente nas áreas rurais.

As responsabilidades dos Municípios estão estabelecidas no artigo 11:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
  - II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
  - III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
  - IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
  - V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
  - VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)
- Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

A questão da instituição do sistema de ensino pelos municípios apresenta-se nos incisos I, II, III e IV do artigo 11 da LDB. Como apresentado nas considerações sobre o artigo 8º, a possibilidade de criação do sistema de ensino municipal na Constituição da República de 1988 esteve em xeque diante da leitura assistemática do artigo 211. A LDB exerceu plenamente o seu papel regulamentador em relação a possíveis lacunas na interpretação constitucional. Os municípios são dotados de atribuições para organizar, manter, desenvolver, autorizar o funcionamento de instituições vinculadas e normatizar os seus sistemas de ensino. Seguindo a interpretação reducionista, a LDB encontra-se sem fundamento constitucional, pois artigos da Constituição que tratam da competência concorrente para legislar sobre a educação não abrangem os entes federados municipais. Contudo, as competências legislativas municipais na Constituição não estão estabelecidas em rol exaustivo. Primeiro porque seria desnecessário e até inoportuno terem sido elencadas taxativamente as competências para legislar dos Municípios, pois número infindável de matérias pode ser traduzido pelo conceito de “interesse local”. Em segundo lugar, a competência normativa dos Municípios é limitada pela estrutura federativa, que estabelece competências para a União e para os Estados. Em terceiro momento, os Municípios são entes federados que se situam mais próximos da realidade sócio-econômica da população, sendo prudente a abertura semântica do termo “interesse local” para proteger a diversidade local da falta ou inadequada regulamentação pelos Estados. Em último lugar, questões educacionais não são matérias de interesse local? Cremos que sim. Deste modo, não procedem as alegações de inconstitucionalidades fundadas na competência do Município para a instituição e organização de seu sistema de ensino, em razão da redação do artigo 30 da Constituição da República.

A função redistributiva dos Municípios se justifica devido à descentralização da gestão da educação na LDB ter ido ao nível da escola. O artigo 12, inciso II da LDB estipula que as

instituições de ensino devem administrar “seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros”. Essa medida busca a igualdade de condições e qualidade do ensino no território municipal.

A definição da atuação prioritária dos entes federados proporciona a melhor prestação do serviço educacional, visando a impedir insuficiências no acesso à educação, causadas pela falta de planejamento e superposição de atividades em um mesmo nível. Assim, a LDB sedimenta que os Municípios têm o papel de oferecer a etapa pré-escolar e atuar prioritariamente no ensino fundamental, permitindo-se a atuação nos demais níveis ou etapas somente quando atendidas integralmente as necessidades de sua área de competência.

A norma do parágrafo único do artigo 11 prevê a possibilidade do Município renunciar à sua prerrogativa de criar seu sistema municipal de ensino. Devido às dimensões do país, à pluralidade de municípios constituídos, a integração ao respectivo sistema estadual auxilia a administração escolar. Cumpre observar que a vinculação constitucional para a aplicação dos recursos educacionais persiste se houver a filiação ao sistema estadual. A redação do artigo 212 da Constituição Federal e do artigo 69 da LDB não condiciona o cumprimento da destinação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos à existência de sistema de ensino. Também não afasta a necessidade de criação da administração escolar e manutenção de instituições escolares próprias, sendo aconselhável a atuação do Conselho Municipal de Educação. A relação entre os entes federados será pautada por ações de coordenação, pela conjugação de esforços para a consolidação das metas das políticas educacionais, ao invés de se inserir em uma concepção de subsistema, como refere Sari (2004). A LDB prevê outra forma de integração, mediante a unificação entre os sistemas de ensino, intitulado de “sistema único de educação básica”, representando alternativa para os pequenos municípios que não conseguem sustentar a estrutura do sistema de ensino próprio.

A composição dos sistemas de ensino é especificada pela LDB nos artigos 16, 17 e 18.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

A apresentação da estrutura dos sistemas federal, estaduais e municipais dispensa maiores comentários, uma vez que a redação dos artigos é clara. Cumpre ressaltar que as instituições de educação superior estarão inseridas no sistema federal de ensino, com a exceção daquelas criadas e mantidas pelos Estados e Municípios, que se submeterão ao sistema de ensino estadual. Ainda, verifica-se que a atuação prioritária dos entes-federados diz respeito à educação pública<sup>74</sup>, pois no caso da iniciativa privada os estados se incumbem de integrar as instituições de ensino fundamental e médio e os municípios as entidades de educação infantil.

Como a Constituição da República de 1988 autoriza a destinação de recursos públicos à iniciativa privada, na forma do artigo 213, a LDB traz a definição de escolas comunitárias e filantrópicas, com intuito de impedir malversação da receita pública. O reconhecimento das entidades filantrópicas está regulado na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que autoriza o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998. Em 2008 foi empreendida tentativa de modificá-lo pela MP 446/08. Contudo, o Congresso Nacional optou pela sua rejeição.

- Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:
- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
  - II – comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)
  - III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
  - IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

Saviani (2008a) entende que a separação entre diretrizes e bases é relativa. Como elas se imbricam no corpo do texto da LDB, torna-se difícil separá-las. Entretanto, aponta o autor que os artigos iniciais da LDB (do artigo 1º ao 7º.) estabelecem as diretrizes gerais, o Título “da organização da educação nacional”, ao regulamentar as relações entre os sistemas

<sup>74</sup> O artigo 19 da LDB define as instituições públicas de ensino como aquelas que foram criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público. As entidades mantidas e administradas por pessoa física ou jurídica são consideradas privadas.

de ensino, já estabelece algumas diretrizes específicas. Os Títulos seguintes integram as bases da educação nacional, apesar de também disporem de diretrizes a serem seguidas pelos integrantes da organização educacional brasileira. Seguindo essa divisão, serão apresentados alguns artigos das bases da educação na LDB, com o intuito de favorecer a compreensão da questão do financiamento público da educação básica.

O conceito de educação básica trazido pela Lei nº 9.394/96 ganha nova significação. O artigo 21 define a educação básica como o grande nível da educação nacional, dividido em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Cury (2002) a considera como um conjunto orgânico e seqüencial, onde a educação infantil é o seu alicerce, o ensino fundamental o seu tronco e o ensino médio o seu acabamento.

A própria etimologia do termo base nos confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. Base provém do grego *básis, eós* e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e andar, pôr em marcha, avançar. A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. (CURY, 2002, p. 170)

Com fundamento no artigo 205 da Constituição da República de 1988, a educação básica “tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996, art. 22). Os fins concebem a idéia de educação emancipatória, pela qual concede aos cidadãos instrumentos indispensáveis para a efetivação e a construção racional do conteúdo dos direitos fundamentais. Portando, a educação é concebida como meio de preparação da pessoa tanto em uma ótica instrumental, ao apontar a progressão no trabalho e nas etapas seguintes dos estudos, quanto na perspectiva de comunhão de valores racionalmente sedimentados nos direitos fundamentais.

Saviani (2008a) adverte que não podemos perder de vista que o conceito de educação básica não implica somente a reestruturação do ensino fundamental, mas a determinação de “universalizar o ensino médio na perspectiva de uma escola unificada, capaz de articular a diversidade de experiências e situações em torno do objetivo de formar seres humanos plenamente desenvolvidos, e, pois, em condição de assumir a direção da sociedade ou de controlar quem dirige” (SAVIANI, 2008a, p. 210). Contudo, o autor entende que alguns dispositivos da LDB conflitam, em parte, com o conceito apresentado.

O *caput* do artigo 26 da LDB dispõe do termo “base nacional comum”<sup>75</sup>, que pode ser traduzido pelas iniciativas de construção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Pretende-se com os instrumentos estabelecer conteúdos mínimos e obrigatórios para a educação básica, bem como definir diretrizes curriculares, metodológicas e conteúdos específicos que orientarão as instituições dos sistemas de ensino na elaboração de suas propostas pedagógicas.

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996)

A Constituição da República de 1988 estabelece como dever do Estado garantir a escolarização inicial da educação básica, que se desenvolverá até os cinco anos de idade, conforme o artigo 208, inciso IV. A educação infantil na LDB compreende a educação de zero a seis anos de idade, dividida em duas fases – creches para a faixa etária de zero e três anos e pré-escolas de quatro a seis, com a finalidade de desenvolver integralmente a criança nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social, em complemento à educação familiar e comunitária (art. 29). Contudo, com a ampliação do ensino fundamental, prevalece o período determinado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, ou seja, até os cinco anos de idade.

Saviani (2008a) critica a regulamentação insuficiente desta etapa inicial da educação básica, pois não estabelece exigências de autorização e supervisão como condições para abertura e funcionamento das escolas privadas de educação infantil, principalmente para aquelas não integrantes dos sistemas municipais de ensino, constituídas como cursos livres.

O Plano Nacional de Educação traz um breve diagnóstico do ano de 1998, em relação à distribuição das responsabilidades no ensino infantil:

Existiam, em 1998, 78.106 pré-escolas, das quais o Nordeste detém quase metade (47,5%) e o Sudeste, ¼ delas. Em relação a 1987, observa-se o mesmo fenômeno que ocorreu com as matrículas: os Estados se retraíram, e mais acentuadamente a partir de 1994, pois em 1993 detinham 31% dos estabelecimentos e, atualmente, somente 8,8%. Os Municípios passaram de 47,4% para 65,7% e a iniciativa privada, de 22,7% para 25,4%. Em relação ao número de alunos por estabelecimento, é interessante observar que quase metade (45%) atende até 25 alunos, o que caracteriza pequenas unidades pré-escolares de uma sala. Com 51 e mais alunos temos apenas 29,4% dos estabelecimentos. (BRASIL, Lei nº 10.172, 2001).

<sup>75</sup> Para a compreensão das relações do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação na formulação dos PCNs e das DCNs do ensino fundamental, sugerimos a leitura de: BONAMINO, Alicia. MARTINEZ, Silvia Alicia. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental: A participação das instâncias políticas do estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80. set. 2002. p.368-385.

A instituição do Fundef acentuou a retração dos Estados e dos Municípios na oferta do ensino infantil, devido à focalização do ensino fundamental. Assim, o PNE estabeleceu a meta de “assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil” (BRASIL, Lei nº 10.172, 2001, meta 21), sem prejuízo da ação supletiva da União e dos Estados (meta 25).

A etapa intermediária da educação básica (ensino fundamental) é focalizada pela legislação, pois se constitui como direito público subjetivo, de caráter obrigatório e detém proteção especial do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>76</sup> e do Código Penal<sup>77</sup>, como observa Cury (2002).

A ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade, foi definida pelo Plano Nacional de Educação 2001-2011 (meta 2 do item 2.3), como objetivo, mediante iniciativa da União. Em 2004, o Ministério da Educação realizou diversas reuniões com as secretarias dos Estados e Municípios, no âmbito do *Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos*, com intuito de divulgar e fazê-los adotar a antecipação da matrícula. As justificativas de insuficiências de recursos de alguns entes federados foi contornada com a imposição da Lei nº 11.274, 6 de fevereiro de 2006. Assim, a partir de sua publicação, os Estados e Municípios têm o prazo até 2010 para corrigir a abrangência do ensino fundamental.

Saviani (2008b) indica que as implicações financeiras do Fundef, que destinavam três quintos dos recursos dos Estados e Municípios vinculados constitucionalmente à educação para o ensino fundamental, trouxeram dificuldades para os Municípios na manutenção do ensino primário. Assim, a ampliação para nove anos visou a minimizar as complicações educacionais na faixa etária de seis anos, pois permitiria a utilização do fundo. Contudo, essa perspectiva de focalização foi suprimida pela substituição do Fundef pelo Fundeb, que engloba todas as etapas da educação básica.

Os dados preliminares do Censo da Educação Básica em 2008 revelam o progresso da ampliação do ensino fundamental para nove anos. Contudo, diante do diagnóstico, o prazo legal dificilmente será cumprido pelos entes da Federação. A tabela abaixo demonstra a situação da implementação do ensino fundamental de nove anos após a promulgação da Lei nº

---

<sup>76</sup>Além de o ensino fundamental ser dever do Estado, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), estabelece a obrigatoriedade da família de matricular seus filhos no ensino fundamental, conforme artigo 55.

<sup>77</sup>Tipifica-se como crime de abandono intelectual, no artigo 246, “deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar”. (BRASIL, 1940)

11.274/06. Consideram-se as matrículas no ensino fundamental na rede de ensino fundamental de nove anos, independentemente se o aluno cursará nove anos de estudo, pois a ampliação se dá pelo ingresso aos seis anos de idade. Deste modo, verifica-se pelos dados abaixo que muitos entes federados não conseguirão, até 2010, fornecer o ingresso nessa etapa do ensino para os alunos de seis anos de idade.

**TABELA 1**  
**Ensino Fundamental**  
**Número de Matrículas no Ensino Fundamental de 8 e 9 anos, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2008**

Unidade da Federação	Matrículas no Ensino Fundamental				
	Total	8 anos		9 anos	
		Total	%	Total	%
Brasil	32.086.700	15.454.671	48,17%	16.632.029	51,83%
Norte	3.298.392	1.831.042	55,51%	1.467.350	44,49%
Rondônia	301.626	46.918	15,56%	254.708	84,44%
Acre	164.043	125.369	76,42%	38.674	23,58%
Amazonas	794.406	95.688	12,05%	698.718	87,95%
Roraima	85.022	73.922	86,94%	11.100	13,06%
Pará	1.537.263	1.342.655	87,34%	194.608	12,66%
Amapá	141.927	132.845	93,60%	9.082	6,40%
Tocantins	274.105	13.645	4,98%	260.460	95,02%
Nordeste	10.101.688	4.673.087	46,26%	5.428.601	53,74%
Maranhão	1.408.418	888.088	63,06%	520.330	36,94%
Piauí	617.443	322.669	52,26%	294.774	47,74%
Ceará	1.590.729	5.996	0,38%	1.584.733	99,62%
R. G. do Norte	561.595	1.470	0,26%	560.125	99,74%
Paraíba	708.016	57.356	8,10%	650.660	91,90%
Pernambuco	1.559.181	1.187.418	76,16%	371.763	23,84%
Alagoas	660.280	155.467	23,55%	504.813	76,45%
Sergipe	380.732	274.078	71,99%	106.654	28,01%
Bahia	2.615.294	1.780.545	68,08%	834.749	31,92%
Sudeste	12.166.152	5.245.654	43,12%	6.920.498	56,88%
Minas Gerais	3.194.871	93.399	2,92%	3.101.472	97,08%
Espírito Santo	553.396	410.370	74,15%	143.026	25,85%
Rio de Janeiro	2.387.714	33.724	1,41%	2.353.990	98,59%
São Paulo	6.030.171	4.708.161	78,08%	1.322.010	21,92%
Sul	3.191.607	4.203.837	75,92%	1.012.230	24,08%
Paraná	1.690.852	1.462.906	86,52%	227.946	13,48%
Santa Catarina	914.582	586.167	64,09%	328.415	35,91%
R. G. do Sul	1.598.403	1.142.534	71,48%	455.869	28,52%
Centro-Oeste	2.316.631	513.281	22,16%	1.803.350	77,84%
M. G. do Sul	425.094	46	0,01%	425.048	99,99%
Mato Grosso	520.603	159.700	30,68%	360.903	69,32%
Goiás	946.500	45.465	4,80%	901.035	95,20%
Distrito Federal	424.434	308.070	72,58%	116.364	27,42%

Fonte: MEC/Inep/Deed, 2009.

A LDB reafirma as normas constitucionais que consideram o ensino fundamental como dever do Poder Público, gratuito, obrigatório, extensivo àqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria, estabelece preceitos para a estrutura organizacional, como a alternativa de divisão em ciclos e aulas presenciais, faculta métodos de avaliação de desempenho do aluno, como a progressão regular ou continuada, estabelece bases curriculares, como a divulgação do conteúdo do Estatuto da Criança e do Adolescente e define critérios para a consecução do objetivo de construir a “formação básica do cidadão”.

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

§ 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

§ 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado. (Incluído pela Lei nº 11.525, de 2007) (BRASIL, Lei nº 9.394, 2006)

O grande desafio do ensino fundamental é concretizar a sua universalização. Não basta dotá-lo de inúmeros instrumentos de garantia do acesso se as crianças e adolescentes não foram matriculadas na escola. Uma fonte para análise da expansão das matrículas e do atendimento dos alunos pelo sistema educacional envolve a taxa de escolarização e a taxa de atendimento do ensino fundamental, disponível para consulta pelo Inep em seu Sistema de Estatísticas Educacionais. A taxa de escolarização aponta o percentual de estudantes em uma determinada faixa etária em relação ao mesmo grupo etário, que pode ser líquida ou bruta. A taxa líquida do ensino fundamental indica o percentual da população de sete a quatorze anos que se encontra matriculado nessa etapa da educação básica. Como existe uma distorção idade/série no ensino fundamental, a oferta de vagas deve ser superior ao número da

população de sete a quatorze anos. Assim, a taxa de escolarização bruta apresenta o número de matrículas no ensino fundamental, em relação à faixa etária de sete a quatorze anos. Cruzando com os dados da taxa de atendimento, é possível verificar uma dimensão da defasagem no aprendizado dos alunos, que estão matriculados no ensino fundamental com quinze anos ou mais.

**TABELA 2**  
**Ensino Fundamental – Brasil**  
**Taxa de Escolarização Líquida e Bruta e Taxa de Atendimento (%)**

Ano	Taxa de Escolarização Líquida	Taxa de Escolarização Bruta	Taxa de Atendimento	
			7 a 14 anos	15 a 17 anos
1980	80,1	98,3	80,9	49,7
1991	83,8	105,8	89	62,3
1994	87,5	110,2	92,7	68,7
1998	95,3	128,1	95,8	81,1
1999	95,4	130,5	97	84,5
2000	94,3	126,7	96,4	83

Fonte: MEC/INEP/IBGE – Sistema de Estatísticas Educacionais – Edudata, 2009.

Notas:

- (1) Taxa de Atendimento - identifica o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola, independente do nível de ensino.
- (2) Taxa de Escolarização Líquida - identifica a parcela da população na faixa etária de 7 a 14 anos matriculada no Ensino Fundamental.
- (3) Taxa de Escolarização Bruta - identifica se a oferta de matrícula no Ensino Fundamental é suficiente para atender a demanda na faixa etária de 7 a 14 anos. Avalia o volume de matrículas no Ensino Fundamental em função da demanda potencial na faixa etária de 7 a 14 anos.

Pelo que se pode constatar, o Poder Público vem se empenhando para universalizar o ensino fundamental. Entretanto, devem ser empreendidos esforços para a conscientização das famílias de sua responsabilidade solidária no desenvolvimento da educação básica, ao matricular e incentivar a continuidade dos estudos de seus filhos. A significativa redução da taxa de atendimento na fase final do ensino fundamental não deve ser descontextualizada da realidade sócio-econômica brasileira, que influencia os jovens a abandonar os estudos para se inserir no mercado de trabalho. Para tanto, verifica-se a fundamental importância da elaboração de políticas públicas compensatórias para fornecer condições dos mais pobres cursarem e concluírem, ao menos, a educação da etapa fundamental do ensino.

O ensino médio é a última etapa do ensino básico, pelo qual se possibilita o ingresso nos cursos superiores, preparar o aluno para o mercado de trabalho e consolidar o pleno exercício da cidadania. Ressalte-se a inclusão da regulamentação do ensino médio de nível

técnico, que além de capacitar mão-de-obra indispensável para o desenvolvimento do país, não exclui a alternativa do aluno optar pelo ingresso em ensino de nível superior.

A Constituição da República de 1988 estabelece a progressiva universalização do ensino médio gratuito pelo inciso II do artigo 208. A oferta desta etapa da educação básica vem se expandindo gradativamente, em percentual considerável, como se pode aferir pela tabela abaixo. Entretanto, constata-se maior distorção idade/série do que no ensino fundamental. No ano 2000, somente 33,3 % (trinta e três vírgula três por cento) dos alunos de quinze a dezessete anos de idade encontravam-se matriculados no ensino médio. A oferta de vagas correspondia a 76% (setenta e seis por cento) da população da respectiva faixa etária. Ao se verificar que 83% (oitenta e três por cento) da população de quinze a dezessete anos encontravam-se matriculados em escolas, independente do nível de ensino, torna-se evidente a defasagem idade/série.

**TABELA 3**  
**Ensino Médio – Brasil**  
**Taxa de Escolarização Líquida e Bruta e Taxa de Atendimento (%)**

Ano	Taxa de Escolarização Líquida	Taxa de Escolarização Bruta	Taxa de Atendimento	
			7 a 14 anos	15 a 17 anos
1980	14,3	33,3	80,9	49,7
1991	17,6	40,8	89	62,3
1994	20,8	47,6	92,7	68,7
1998	30,8	68,1	95,8	81,1
1999	32,6	74,8	97	84,5
2000	33,3	76,6	96,4	83

Fonte: MEC/INEP/IBGE – Sistema de Estatísticas Educacionais – Edudata, 2009.

Notas:

- (1) Taxa de Atendimento - identifica o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola, independente do nível de ensino.
- (2) Taxa de Escolarização Líquida - identifica a parcela da população na faixa etária de 15 a 17 anos matriculada no Ensino Médio.
- (3) Taxa de Escolarização Bruta - identifica se a oferta de matrícula no Ensino Médio é suficiente para atender a demanda na faixa etária de 15 a 17 anos. Avalia o volume de matrículas no Ensino Médio em função da demanda potencial na faixa etária de 15 a 17 anos.

Sari (2004) considera que o aumento expressivo da demanda pelo ensino resulta da melhoria do fluxo do ensino fundamental e da incorporação de segmentos sociais excluídos que passaram a retornar à escola após vários anos de abandono. Contudo, identifica-se oferta insuficiente para abranger todos os alunos em idade regular e poucos alunos matriculados no ensino médio diante do número populacional na faixa etária específica. Segundo a autora, a

distorção série/idade<sup>78</sup>, decorrente da defasagem acumulada ao longo da vida educacional do aluno, confronta a questão da qualidade do ensino e de infraestrutura adequada. Como defendido anteriormente, esse quadro pode ser revertido com a formulação de políticas públicas compensatórias que visem a minimizar os reflexos socioeconômicos e possibilitar a manutenção das classes desamparadas na instituição educacional, desde as primeiras etapas da educação básica, como a concessão de bolsas por mérito e medidas assistenciais de distribuição de materiais didáticos. O cerne da deficiência de infraestrutura, no âmbito físico e administrativo, pode ser minimizado pela redefinição do financiamento público da educação e pela consecução das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

A Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008 procurou adequar a educação à realidade econômica. A carência de ofertas de empregos e a ausência de mão-de-obra qualificada para profissões de nível técnico são grandes atrativos para captar alunos para o ensino médio técnico-profissional, principalmente porque a conclusão dessa etapa também autoriza o ingresso na universidade, nos termos dos artigos 36-A a 36-D da LDB.

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

(...)

Art. 36-D. Os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior. [\(Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subsequente, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho. [\(Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008\)](#) (BRASIL, Lei nº 9.394, 2006)

As garantias de oferta do ensino fundamental não se aplicam somente para os alunos em idade regular, como estipula o artigo 208, inciso I da Constituição da República de 1988 e o artigo 4º, inciso I e artigo 37 da LDB. A modalidade de educação e ensino de jovens e adultos deve ser efetivada pelo Poder Público em conjugação de esforços entre os sistemas de

---

<sup>78</sup> Segundo dados do Censo da Educação Básica 2006, publicado pelo Inep/MEC, a distorção idade/série no ensino médio corresponde a 44,9 (quarenta e quatro por cento e nove décimos de por cento) no período analisado.

ensino dos Estados e Municípios, de modo a assegurar a educação daqueles que não tiveram condições e acesso ou continuidade dos estudos em idade própria.

A modalidade de jovens e adultos pode ser desempenhada em cursos ou em exames supletivos, favorecendo o retorno aos cursos regulares, como autoriza o artigo 38 da LDB.

Trata-se de mecanismo para combater o analfabetismo e consagrar os princípios da educação básica de desenvolvimento da pessoa humana, visando ao pleno exercício da cidadania e o progresso no trabalho e estudos posteriores. Como grande parcela dos alunos dedica-se ao trabalho, a extensão da oferta de cursos noturnos<sup>79</sup> é uma alternativa que não pode ser descartada. Segundo dados o Inep, em 2006, estavam matriculados 1.345.165 alunos no ensino médio e 3.516.225 alunos no ensino fundamental, na modalidade da educação de jovens e adultos em cursos presenciais, em um total de 45.528 de escolas (INEP, 2006). Neste sentido, o artigo 34 da LDB possibilita a adaptação da carga horária no turno noturno, pela flexibilização do mínimo de quatro horas efetivas na jornada escolar em sala de aula.

Ressalta Sari (2004) que para assegurar a qualidade do ensino na educação de jovens e adultos, recomenda-se a observância das Diretrizes Curriculares Nacionais para a referida modalidade (Parecer CNE/CEB-11/200 e Resolução CNE/CEB-01/2000) e a elaboração dos Planos Decenais de Estados e Municípios conforme as metas do Plano Nacional de Educação.

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008\)](#)

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames. (BRASIL, 1996)

A apresentação da lei de maior importância na questão educacional pretendeu abordar as questões de maior relevância para o objeto do presente trabalho. As linhas mestras da

---

<sup>79</sup> As matrículas no ensino médio do turno noturno correspondem a 42,2 % (quarenta e dois vírgula três por cento), como consta no Censo Escolar 2007 publicado pelo Inep. Se a situação contemplasse a modalidade da educação de jovens e adultos, o percentual seria mais expressivo.

organização da educação brasileira na LDB revelam a tentativa de edificar a prestação do serviço público sob as bases de um federalismo cooperativo. A colaboração de esforços entre os entes-federativos deve se basear em uma competência definida pela Constituição e regulamentada pela legislação infraconstitucional. Destarte, a concepção de educação básica na LDB foi abordada somente para subsidiar as questões do financiamento público, especificamente, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Para fins didáticos, os artigos da LDB que tratam dos recursos financeiros serão apresentados na parte específica deste capítulo que trata do financiamento público da educação.

### **3.2 Bases do financiamento público da educação**

A análise da efetividade de um direito social torna-se precária se não abordar a questão da disponibilidade e alocação de recursos disponíveis. Estes são finitos e dependem do juízo dos legisladores e dos administradores públicos para determinar a proporção do orçamento público a ser gasto na atividade social. Esse é um critério para a identificação das prioridades nacionais.

Qualquer direito consome recursos, sejam humanos ou financeiros. Além da previsão de disponibilidade de recursos, há de se entender o gasto eficiente, pelo qual se objetiva a consecução das finalidades com o mínimo de dispêndio. Diante da estrutura organizacional da educação brasileira, percebemos que é uma tarefa atribuída a todos os entes da Federação empenhar os seus esforços para educar a sua população.

A política educacional brasileira detém instrumentos de minimização dos efeitos perversos do orçamento público não-vinculante, pelo qual se atribui às autoridades administrativas a faculdade de estabelecer pelas vias orçamentárias as prioridades no gasto público. Essa proteção constitucional vincula a aplicação de parte dos impostos arrecadados pelos entes-federativos na política pública educacional. Entretanto, a necessidade de se vincular na própria Constituição demonstra que a educação nunca foi tratada com prioridade, pois se assim fosse a vinculação por norma constitucional tornar-se-ia desnecessária.

Do mesmo modo que se pretende estabilizar a cultura do gasto público eficiente no Brasil, defende-se a qualidade na prestação do serviço público. Por exemplo, podemos verificar pelas atividades de fiscalização se a construção de uma escola foi feita mediante a racionalização dos gastos, se a compra dos materiais didáticos foi realizada conforme o binômio custo/qualidade. Porém, o gasto eficiente não indica se os resultados no processo de aprendizagem condizem com o custo realizado para o sistema de ensino da educação nacional. Certamente, a aferição da qualidade é um desafio tanto para os poderes públicos quanto para a sociedade civil, que têm de se adequar com as implicações quantitativas e qualitativas do gasto educacional.

A aferição da proporção entre arrecadação e despesa não indica seguramente o atendimento da necessidade da população com educação. O desenvolvimento da política pública educacional pode ter encontrado tantas deficiências ao longo da história que somente um investimento expressivo pode corrigir as distorções. Ainda, a oscilação na arrecadação gera expansão ou retração na política de gasto com a educação. Ou seja, não basta criar vinculações, mas verificar se o percentual é adequado para alcançar os resultados dos países mais desenvolvidos e se há políticas compensatórias que possam suportar os períodos de retração econômica.

Apesar do gasto educacional não revelar todas as nuances da melhoria do padrão de ensino no Brasil, é fundamental ponto de referência para aferir a igualdade de oportunidades dos cidadãos, tendo em vista a vasta extensão territorial e a marcante desigualdade social do país. Como enunciada pela Constituição da República de 1988, a cidadania começa pela educação e pela investigação das fontes de financiamento, poderemos identificar a evolução dos mecanismos de equalização do gasto.

Destarte, antes de abordarmos os marcos legais da política de financiamento público da educação, apresentaremos alguns dados estatísticos elaborados pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Uma das formas de avaliar a importância de uma política pública específica de um país é comparar os gastos realizados com seu Produto Interno Bruto<sup>80</sup>. Pela tabela abaixo, podemos notar um esforço do Estado brasileiro para alcançar a média apurada pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

---

<sup>80</sup> Segundo o IBGE, considera-se como Produto Interno Bruto (PIB), bens e serviços produzidos no país descontadas as despesas com os insumos utilizados no processo de produção durante o ano. É a medida do total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas.

Cumpra observar que no ano de 2005, segundo dados publicados pela OCDE no anuário de indicadores educacionais *Education at Glance 2008*, o Brasil apresentou um gasto total, em todos os níveis da educação, correspondente a 4,4% do GDP (*Gross Domestic Product*<sup>81</sup>). Se este resultado for comparado com a média total dos países da OCDE para o período, de 6,1%, o Brasil ainda figura entre os menores índices diante dos países industrializados. Entretanto, segundo os dados apresentados nota-se uma evolução entre os anos de 2000 e 2005 de 0,7%, apesar da estagnação entre os anos de 1995 e 2000 (OCDE, 2008, p. 237).

**TABELA 4**

**Estimativa do Percentual do Investimento Total em Educação por Esfera de Governo, em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil 2000 - 2006**

Ano	Percentual do Investimento Público Total em Relação ao PIB			
	Total	Esfera de Governo		
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	4,7	0,9	2,0	1,8
2001	4,8	0,9	2,0	1,8
2002	4,8	0,9	2,1	1,8
2003	4,6	0,9	1,9	1,8
2004	4,5	0,8	1,9	1,9
2005	4,5	0,8	1,8	1,9
2006	5,0	0,9	2,2	2,0

Fonte: Inep/MEC

Tabela elaborada pela DTDIE/Inep.

Notas:

1 - Utilizaram-se as seguintes Naturezas de Despesas: Pessoal ativo, estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo, encargos sociais, investimentos em bolsas de estudo, financiamento estudantil, outras despesas correntes, despesas de capital, Pesquisa e Desenvolvimento (P & D), outras transferências correntes e de capital ao setor privado;

2 - Não se incluem nestas informações as despesas com aposentadorias e pensões, juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional;

3 - Para o Gasto Público Total em Educação em Relação ao PIB, utilizou-se o valor do Produto Interno Bruto atualizado da Conta Nacional de acordo com a nova metodologia divulgada em março de 2007 pelo IBGE;

4 - Para a apuração dos dados financeiros dos municípios, utilizou-se a seguinte metodologia: coletaram-se os dados das receitas vinculadas à educação, agrupados por Estado da Federação. Do total das receitas vinculadas à educação, aplica-se o percentual mínimo exigido dos municípios para empregarem em educação, de acordo com a respectiva Constituição Estadual. Aos valores dos recursos que são aplicados na Educação de acordo com a Lei, somam-se os valores do salário-educação transferidos pela União e o efeito redistributivo do Fundef, em que os repasses de recursos dos municípios para o fundo são diferentes do retorno destes recursos;

5 - Para os anos de 2000 a 2003, estão computados na área educacional os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;

<sup>81</sup> Apesar dos conceitos de GDP e PIB não se corresponderem integralmente, para os fins do presente trabalho, consideraremos como equivalentes.

6 - Nos dados enviados para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) nos anos anteriores a 2004, não estão computados os valores do complemento para a aposentadoria futura do pessoal ativo.

Fator que não deve ser desconsiderado é a variação anual do PIB. Entre os anos de 2002 e 2005, houve uma retração no percentual de investimento em educação em referência ao PIB. Em compensação, houve uma variação positiva no PIB, que fez ampliar timidamente os gastos em educação. Esse contraste foi compensado em 2006.

**TABELA 5**  
**Produto Interno Bruto – Brasil - 2002-2006**

Ano	Produto Interno Bruto		
	1.000.000 R\$		Variação Real Anual (%)
	Preços correntes	Preços do ano anterior	
2002	1 477 822	1 336 748	2,7
2003	1 699 948	1 494 767	1,1
2004	1 941 498	1 797 054	5,7
2005	2 147 239	2 002 843	3,2
2006	2 369 797	2 232 506	4,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais 2002

Quando se avalia o investimento por aluno diante do GDP *per capita* em educação, a situação do Brasil se agrava (OCDE, 2008, p.218). O Brasil figura na última colocação dentre os países em gastos com o nível da educação básica, com investimentos cerca de 5,5 vezes menores que a média. Essa discrepância não ocorre com a apuração do gasto com o aluno do ensino superior.

Não se trata somente de demonstrar a proporção do gasto em relação ao PIB, mas é necessário considerar a quantia disponibilizada para a manutenção de cada aluno na instituição de ensino. Os dados oficiais não desmentem a prioridade da educação superior dada pela União, que sempre descumpriu a redação original do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diante da referida norma, a União deveria gastar o equivalente a 50% (cinquenta por cento) dos recursos vinculados à “manutenção e desenvolvimento do ensino” no ensino fundamental e para a erradicação do analfabetismo. Contudo, alegou na época o Ministério da Educação a impossibilidade de atender ao dispositivo legal sob o argumento do peso do gasto com as universidades, que impulsionou a modificação do ADCT pela Emenda Constitucional nº14/96, como indica Melchior (1997).

**TABELA 6**  
**Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação por Estudante**  
**por Nível de Ensino em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita**  
**Brasil 2000 – 2006**

Ano	Percentual do Investimento Público Direto por estudante em relação ao PIB per capita						
	Total	Níveis de Ensino					Educação Terciária
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
				De 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> Séries ou Anos Iniciais	De 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> Séries ou Anos Finais		
2000	14,1	11,7	13,4	11,5	11,8	11,2	129,6
2001	14,4	12,0	12,0	11,3	12,7	12,6	126,8
2002	14,5	12,0	11,4	13,3	12,3	8,9	121,0
2003	14,0	11,8	12,6	12,4	11,8	9,9	102,2
2004	14,2	12,0	12,8	12,7	12,8	8,8	98,9
2005	14,6	12,3	11,8	13,8	13,1	8,6	97,4
2006	16,4	14,3	12,3	14,7	16,1	11,4	95,0

Fonte: Inep/MEC

Tabela elaborada pela DTDIE/Inep.

Notas:

1 - Utilizaram-se as seguintes naturezas de despesa: Pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes, despesas de capital e Pesquisa e Desenvolvimento (P & D);

2 - Não se incluem nestas informações as despesas com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional;

3 - As despesas com Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, dependendo do nível ao qual fazem referência. No ensino médio estão computados os valores da educação profissional (concomitante, subsequente e integrado);

4 - Estes dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;

5 - Para o Gasto Público Direto por Estudante em Educação em Relação ao PIB per capita, utilizou-se o valor atualizado da Conta Nacional de acordo com a nova metodologia divulgada em março de 2007 pelo IBGE;

6 - Para a apuração dos dados financeiros dos municípios, utilizou-se a seguinte metodologia: coletaram-se os dados das receitas vinculadas à educação, agrupados por Estado da Federação. Do total das receitas vinculadas à educação, aplica-se o percentual mínimo exigido dos municípios para empregarem em educação, de acordo com a respectiva Constituição Estadual. Aos valores dos recursos que são aplicados na Educação de acordo com a Lei, somam-se os valores do salário-educação transferidos pela União e o efeito redistributivo do Fundef, em que os repasses de recursos dos municípios para o fundo são diferentes do retorno destes recursos;

7 - Para os anos de 2000 a 2003, estão computados na área educacional os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;

8 - A Educação Terciária corresponde aos níveis de Educação Superior, abrangendo cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações).

A distinção dos dados estatísticos que revelam a proporção do gasto em relação ao PIB e que consideram o gasto *per capita* é relevante para não incorrer em interpretações equivocadas. Segundo o IBGE (2009), no ano de 2006, foram despendidos 5,0% do PIB em

educação, divididos em 4,2% na educação básica e 0,8% na educação superior. Entretanto, a tabela acima demonstra que o gasto por aluno na educação superior, no mesmo período de referência, equivale a 6,6 vezes mais que um aluno da educação básica recebe. Considerando a importância da educação básica para o pleno exercício da cidadania, cremos que essa diferença deve cair até uma proporção razoável. Os países mais desenvolvidos da OCDE não adotam essa discrepância no gasto: por exemplo, a proporção dos investimentos *per capita* com educação básica e superior nos Estados Unidos são de 1:1,68, México de 1:2,22 e na Suécia de 1:0,904, enquanto o Brasil mantém 1:6,36.

A tabela seguinte demonstra a alocação das receitas públicas voltadas à educação, divididas pelas esferas administrativas. A descentralização da política educacional também engloba a responsabilidade financeira, devido ao arranjo federativo brasileiro. Como a maioria dos alunos financiados pelo Poder Público está matriculada na educação básica, de atuação prioritária dos Estados e Municípios, naturalmente os entes periféricos corresponderão com maiores gastos. A tendência descentralizadora pode ser visualizada abaixo.

**TABELA 7**  
**Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Direto em Educação, por Esfera de Governo - Brasil 2000 – 2006**

Ano	Proporção do Investimento Público Direto			
	Total	Esfera de Governo		
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	100,0%	19,9%	42,1%	38,0%
2001	100,0%	19,6%	41,9%	38,5%
2002	100,0%	18,6%	43,2%	38,2%
2003	100,0%	19,9%	40,9%	39,2%
2004	100,0%	17,2%	41,4%	41,4%
2005	100,0%	18,0%	39,9%	42,1%
2006	100,0%	17,0%	42,8%	40,2%

Fonte: Inep/MEC

Tabela elaborada pela DTDIE/Inep.

Notas:

1 - Utilizaram-se as seguintes naturezas de despesa: Pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes, despesas de capital e Pesquisa e Desenvolvimento (P & D);

2 - Não se incluem nestas informações as despesas com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional;

3 - As despesas com Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, dependendo do nível ao qual fazem referência. No ensino médio estão computados os valores da educação profissional (concomitante, subsequente e integrado);

4 - Estes dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;

5 - Para a apuração dos dados financeiros dos municípios, utilizou-se a seguinte metodologia: coletaram-se os dados das receitas vinculadas à educação, agrupados por Estado da Federação. Do total das receitas vinculadas à educação, aplica-se o percentual mínimo exigido dos municípios para empregarem em educação, de acordo com a respectiva Constituição Estadual. Aos valores dos recursos que são aplicados na Educação de acordo com a Lei, somam-se os valores do salário-educação transferidos pela União e o efeito redistributivo do Fundef, em que os repasses de recursos dos municípios para o fundo são diferentes do retorno destes recursos;

6 - Para os anos de 2000 a 2003, estão computados na área educacional os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola.

Esse panorama geral sobre a situação do gasto público indica, à primeira vista, a necessidade de ampliação dos recursos públicos destinados à educação para atingir os padrões dos países desenvolvidos da OCDE. Mas outra questão reside na qualidade do gasto público e na forma de cooperação entre os entes federativos. Destarte, analisaremos como a estrutura do financiamento da educação básica brasileira favorece a alocação do gasto público, de modo a manter um equilíbrio na prestação do serviço público entre as diversas localidades e alcançar melhorias.

### ***3.2.1. O financiamento público da educação na LDB***

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional regulamenta o financiamento da educação no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, detalhando as fontes de receitas públicas, a vinculação de receitas de impostos dos entes-federativos, a definição de “manutenção e desenvolvimento do ensino” para fins de apuração dos limites mínimos do gasto, a questão da qualidade do ensino, o modo de colaboração da União, dos Estados e dos Municípios e a transferência de recursos públicos para entidades privadas de educação. No que se refere à fiscalização e controle financeiro, Farenzena (2006) aponta regulamentação superficial, em comparação aos projetos apresentados no Congresso Nacional durante a tramitação da LDB.

O artigo 68 explicita quais fontes de recursos públicos podem ser utilizados para suprir os gastos educacionais.

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:  
I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;  
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;  
V - outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996)

Conforme a redação dos incisos I e III do artigo 68 veda-se a utilização de receitas oriundas da arrecadação de taxas, de empréstimos compulsórios, de contribuição de melhoria e de contribuições especiais para a composição dos recursos da educação.

A competência tributária dos entes-federados para instituir e cobrar impostos está sedimentada nos artigos 153 a 156 da Constituição da República de 1988, pelos quais foram estabelecidos fatos geradores próprios. Essa medida visa à garantir autonomia financeira aos níveis da Federação e impedir a dependência de recursos entre eles no cumprimento de suas diversas políticas públicas. Assim, no âmbito da organização educacional, que prevê a coexistência de sistemas de ensino, a previsão dos impostos dentre as fontes de recursos revela a primeira nuance do regime de colaboração do financiamento público da educação, tendo em vista que no momento constituinte de 1987, as competências tributárias foram, supostamente, divididas a fim de garantir em tese o equilíbrio federativo.

A princípio, a redação do inciso III do artigo 68 parece redundante, pois o salário-educação é uma contribuição social. Entretanto, pretendeu o legislador dar ênfase ao tributo que desde a sua origem esteve atrelado à educação. Oliveira (2007) indica que a primeira manifestação explícita da responsabilização das empresas para com a educação de seus funcionários ou de seus filhos ocorreu em 1934, no artigo 139 da Constituição. A carta constitucional de 1937 (art. 129) e a Constituição de 1946 (art. 168, III) repetiram dispositivos semelhantes, na intenção de estimular a criação de escolas próprias pelas empresas. Como o incentivo não atingiu as expectativas, foi promulgada a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o salário-educação vinculado ao ensino fundamental. Atualmente, o salário-educação está previsto no artigo 212, §5º da Constituição da República de 1988, com alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) incidente sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados obrigatórios da Previdência Social, conforme o artigo 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e regulamentação específica. Essa parcela constitui importante fonte de recursos para a educação, tendo em vista que foram arrecadados 2,61 bilhões de reais no exercício fiscal do ano de 2008 (BRASIL, 2008), integralmente vinculados à educação. Destina-se o salário-educação a financiar projetos e ações voltados à educação básica pública, inclusive na modalidade da educação especial do nível básico. Entretanto a Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2008, em tramitação na Câmara dos Deputados e aprovada pela Comissão de Justiça e Cidadania, pretende acabar com o salário-educação.

As transferências constitucionais e legais têm o escopo de equalizar as receitas dos entes federativos e garantir o cumprimento das obrigações na prestação de serviços públicos. Como a arrecadação dos Estados e Municípios é muito desigual, criam-se alternativas de repartição de recursos para garantir o equilíbrio econômico e favorecer o desenvolvimento das regiões mais pobres do país. Como a União detém a função central na Federação, deve destinar parcelas de sua receita aos demais entes federativos. A título de exemplo, parte da receita oriunda do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados compõe o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, segundo artigo 159 da Constituição da República de 1988. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, foram rateados entre os estados, em 2008, 38,35 bilhões de reais do Fundo de Participação dos Estados e 5,55 bilhões de reais entre os municípios de Minas Gerais. O critério de distribuição dos recursos é definido pelos coeficientes estabelecidos na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996 e na Lei Complementar nº 91, de dezembro de 1997. Oliveira (2007) ressalta a importância das transferências ao observar que a grande maioria dos municípios arrecada por intermédio de recursos próprios somente cerca de 10% (dez por cento) de suas receitas.

Os incentivos fiscais podem ser realizados por ato discricionário do ente competente pela instituição e cobrança do tributo. Desta forma, o ente tributante pode conceder benefícios específicos para o cumprimento de uma finalidade precípua do Estado, como o desenvolvimento da educação. Assim, por redução de alíquotas, pela concessão de isenções ou pela possibilidade do uso de deduções ou compensações tributárias, o contribuinte poderá investir parte de sua renda excedente que seria originariamente destinada ao pagamento de tributos em educação. O Estado abre mão de uma parte da arrecadação nos casos em que o contribuinte atua diretamente na prestação de um serviço que cumpre uma finalidade pública, nos termos da lei.

A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 concede benefícios fiscais às pessoas jurídicas que contribuem para o desenvolvimento das instituições de ensino e pesquisa que se enquadrem nos requisitos dos incisos I e II do artigo 213 da Constituição da República de 1988. Segundo o artigo 13, §2º, inciso II, poderão ser deduzidas da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, até o limite de um e meio por cento do lucro operacional, as doações destinadas às instituições educacionais. Esse investimento indireto do Estado, mediante estímulo à iniciativa privada, é de suma importância para o estreitamento da sociedade civil com as políticas educacionais e para a ampliação das fontes de recursos. Segundo dados da OCDE (OECD, 2007, p. 251), países como Chile, Coréia, Estados Unidos

e Inglaterra apresentam significativos investimentos da iniciativa privada em educação, correspondendo, respectivamente, a 47,2%, 41,1%, 32,7% e 20,0% do total dos gastos educacionais. Certamente, o Brasil não conseguirá atingir os mencionados percentuais somente com benefícios fiscais. Porém, os incentivos são capazes de criar na iniciativa privada uma mentalidade de investimento na educação atrelada à possibilidade de aferir taxas de retorno.

Os artigos 69 a 73 da Lei nº 9.394/96 abordam a vinculação de recursos, fundamentados no artigo 212 da Constituição da República de 1988. Os impostos apresentam a regra geral da não-vinculação de suas receitas. Isso permite o Poder Executivo realizar o seu juízo discricionário e executar o orçamento público da forma como lhe convém, podendo aplicar a receita dos impostos em diversos serviços públicos. As exceções à regra da não-vinculação devem estar sedimentadas na norma constitucional, como determina o artigo 167, inciso IV, que abrange o conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino”.

O artigo 69 reprisa a norma constitucional da vinculação de receitas de impostos, determinando que a União deva destinar “nunca menos de dezoito, e os Estados, o distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento” (BRASIL, 1996), da receita oriunda de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Ressalte-se o ganho da redação do artigo 69 da LDB ao estabelecer a destinação ao ensino público, apesar da autorização do § 3º da Constituição da República de 1988 que permite a inclusão das escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais no montante vinculado.

Oliveira (2007) aponta uma questão polêmica no que se refere à destinação exclusiva dos recursos de manutenção e desenvolvimento ao ensino público. Lembra o autor que o mecanismo mais tradicional de repasse de recursos públicos para as entidades privadas se dá por intermédio de compra de bolsas. O artigo 69 da LDB estabelece que os gastos em MDE devem ser voltados ao ensino público. Entretanto, inclui-se em MDE a “*concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*” (BRASIL, 1996, artigo 70, inciso VI). A autorização do artigo 70 aparenta colidir com a intenção do legislador de garantir a totalidade dos recursos para as escolas públicas, pois amplia a exceção da destinação de receitas para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, abrangendo qualquer escola da iniciativa privada. Assim, o Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, por intermédio do Parecer nº 26, de 1997, defende a redação da LDB, apontando a ressalva de que as bolsas destinam-se aos alunos da rede privada de ensino, não às instituições.

O artigo 69 permite uma ampliação da vinculação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que conste nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Oliveira (2007) reputa a iniciativa da LDB como inconstitucional, uma vez que as exceções à regra geral devem constar na Constituição Federal. Entendemos de outro modo. O artigo 212 da Constituição da República de 1988 remete à vinculação da União a expressão “nunca menos de dezoito por cento” e aos Estados, Distrito Federal e Municípios a expressão “vinte e cinco por cento, no mínimo”. Deste modo, a interpretação da norma constitucional faculta aos entes periféricos o estabelecimento de um percentual maior do que aquele estipulado inicialmente. Se a Constituição quisesse limitar o exercício da autonomia constitucional dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, teria feito pela via expressa. Além de todos os entes federados possuírem competências educacionais, a vinculação destina-se à arrecadação de recursos tributários próprios, tornando incoerente sustentar a interpretação restritiva da norma de vinculação. Oliveira (2007, p.90) cita a ocorrência do aumento do percentual para 35% (trinta e cinco por cento) pelas Constituições dos estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro e para 30% (trinta por cento) nos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo.

A vinculação de recursos para a educação expressa sua primazia no contexto das políticas governamentais, impondo a reserva de recursos na elaboração do orçamento público, como refere Oliveira (2007). A razão de se estipular um mínimo para aplicação de recursos se relaciona com a média histórica de investimentos. Deste modo, pretende-se alcançar uma ampliação dos gastos, senão a medida tornar-se-ia inócua na prática. Como a vinculação dos recursos na legislação brasileira inexistiu durante alguns momentos de centralização do poder, acompanhada pelos parques investimentos, o autor entende que a educação não é tida como prioridade nacional, pois se assim fosse, não seria necessária a sedimentação constitucional para garantir a aplicação de recursos.

Como forma de explicitar a ocorrência histórica da vinculação de recursos para a educação, cumpre reproduzir tabela didática de Oliveira (2007, p. 92).

**TABELA 8**

**Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil**

(continua)

Ano	Disposição Legal	Esfera de Vinculação		
		União	Estados	Municípios
1934	CF 34	10% <sup>(a)</sup>	20%	10%
1937	CF 37	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	DL 4.958	nenhuma	15 a 20% <sup>(b)</sup>	10 a 15%

(conclusão)

Ano	Disposição Legal	Esfera de Vinculação		
		União	Estados	Municípios
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4.024	12%	20%	20%
1967	CF 67	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1	nenhuma	nenhuma	20% <sup>(c)</sup>
1971	LDB 5.692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 88 <sup>(d)</sup>	18%	25%	25% <sup>(d)</sup>

Fonte: OLIVEIRA, 2007, p.92

Notas: (a) 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural. (b) Estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15%. (c) Na emenda de 1969 e na Lei 5.692, de 1971, menciona-se receita tributária e não de impostos. (d) Houve a subvinculação dos recursos pelas EC 14/96 e EC 53/06.

Apesar dos ganhos com a vinculação em sede constitucional, desde 1994, 20% dos recursos vinculados tornam-se livres para serem gastos pela União. Na questão educacional, significa que os 18% (dezoito por cento) passam a ser 14,4 (quatorze por cento e quatro décimos de por cento). Essa medida foi estabelecida inicialmente pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, que instituiu do Fundo Social de Emergência. Como a desvinculação dependia de prazo, devido ao seu caráter excepcional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996 (Fundo de Estabilização Fiscal). A medida foi prorrogada sucessivamente, pelas Emendas Constitucionais nº 17, de 22 de novembro de 1997, nº 27, de 21 de março de 2008, nº 42 de 19 de dezembro de 2003 e nº 56, de 20 de dezembro de 2007, sob a denominação “Desvinculação de Receitas da União”, com vigência até 31 de dezembro de 2011. Pelo que se pode perceber, a transitoriedade tem se transformado em permanência, desvirtuando a finalidade da vinculação sob argumentos de inflexibilidade na alocação dos recursos, prejuízo na gestão governamental e engessamento da política fiscal.

Para se ter uma idéia do impacto da desvinculação de receitas para a educação, elaboramos a seguinte tabela.

**TABELA 9**  
**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E**  
**DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**  
**Orçamentos da União - 2000-2006**

**R\$ em milhares**

---	2000	2001	2002	2006
Receita Resultante de Impostos	79.488.319	92.156.450	109.528.983	170.303.737
Receita Vinculada ao Ensino* (I)	2.769.683	3.108.386	3.643.639	6.930.348
Transferências Constitucionais e Legais	32.035.996	37.180.504	45.314.370	72.101.256
Desvinculação de Receitas da União	12.553.302	18.404.261	21.859.196	34.021.918
Base de Cálculo sem DRU (II)	47.452.323	54.975.946	64.214.613	98.202.481
Base de Cálculo com DRU (III)	34.899.021	36.571.685	42.355.417	64.180.563
Mínimo de Gasto com MDE (18% de II)	8.541.418,14	9.895.670,28	11.558.630,34	17.676.446,58
Mínimo de Gasto com MDE (18% de III)	6.281.823,78	6.582.903,3	7.623.975,06	11.552.501,3
Despesas Efetivas com MDE no exercício (IV)	5.999.972	7.109.746	7.775.674	17.098.253
Percentual em MDE com DRU (IV/III) 100	17,19%	19,44%	18,36%	26,64%
Percentual em MDE sem DRU (IV/II) 100	12,64%	12,93%	12,10%	17,41%
Total das Despesas com Ensino** (V)	7.665.872	9.181.406	10.188.950	19.611.471
Total das Despesas com Ensino em Relação ao Total das Receitas Correspondentes (com DRU) (V/(I+III) 100	20,35%	23,14%	22,15%	27,58%
Total das Despesas com Ensino em Relação ao Total das Receitas Correspondentes (sem DRU) (V/(I+II) 100	15,26%	15,8%	15,01%	18,65%
Gasto com Erradicação do Analfabetismo e Ensino Fundamental	-	-	2.559.199	5.132.180
Perda Estimada na destinação do Gasto Público em Educação***	875.546,14	714.264,28	-	-

Fonte: Ministério da Fazenda/ Tesouro Nacional, 2009.

Notas:

\*Salário-Educação.

\*\* Considera-se a soma das despesas com MDE e outras despesas com ensino não consideradas para fins de limite.

\*\*\* Um dos argumentos favoráveis à DRU pauta-se pela possibilidade de compensação da perda de recursos com a aplicação da receita do salário-educação. Com a variável “perda estimada na destinação do Gasto Público em Educação”, pretende-se estimar, em uma situação hipotética, se todos os recursos do salário-educação fossem aplicados em MDE, quanto a União ainda deveria complementar para alcançar os 18% (dezoito por cento) calculado sem a desvinculação de receitas da União. Entretanto, o salário-educação custeia projetos educacionais do ensino fundamental e caso tome outra destinação, perdas serão realizadas. Não consideraremos os gastos com

erradicação do analfabetismo e ensino fundamental, nos termos da EC 14/96 para fins de determinar o atendimento da vinculação constitucional de 18% em MDE, mas reconhecemos que a aplicação tem se apresentado em quantias consideráveis, minimizando os efeitos da desvinculação de receitas da União.

Assim dispõe a LDB sobre a vinculação dos recursos:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os parágrafos do artigo 69 estabelecem mecanismo para evitar a duplicidade na contabilização dos gastos vinculados, mecanismos de correção monetária dos valores (importante dispositivo nos períodos de inflação, a fim de ser preservado o valor real do gasto, ao invés de considerar somente o valor nominal inicialmente estimado) e prazos para o repasse de valores entre as esferas governamentais.

A transferência de recursos pela União ou pelos Estados não se consideram integrantes da base de cálculo para apuração do limite mínimo. Entretanto, os Estados e Municípios recebedores devem integrar os recursos para o cálculo dos 25% (vinte e cinco por cento). Assim, impedem-se aqueles que efetuam os repasses de contabilizar as transferências como despesas educacionais para fins de cumprimento do limite e os recebedores de destacarem os recursos recebidos do montante a servir de cálculo.

A discrepância entre a estimativa da arrecadação e o efetivamente arrecadado não é desculpa para o descumprimento dos limites mínimos de gasto em educação. Desta forma, sempre que identificado o excesso de arrecadação, opera-se novo cálculo do mínimo, a ser complementado no trimestre seguinte.

Como entende Oliveira (2007), as normas do §5º constituem aperfeiçoamento do mecanismo de vinculação que, nos casos de descumprimento dos prazos, sujeitam as autoridades competentes a arcarem com a atualização monetária dos valores e à responsabilidade civil ou criminal.

A vinculação consiste em destinar um percentual mínimo da receita dos impostos, deduzidas as transferências constitucionais e legais, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, ou do ensino público como prefere a LDB. Como apresentado na tramitação da LDB, a definição do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino foi uma questão polêmica, principalmente sobre as tentativas de incluir as despesas com servidores inativos no referido rol. Cremos que a opção por incluir as despesas com servidores inativos no rol de gastos não consideráveis como MDE foi irrazoavelmente desprezada. Essa omissão favoreceu a ampliação do conceito de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” trazido pela LDB pelos Tribunais de Contas, acarretando em perdas de recursos voltados ao propósito de melhoria dos sistemas de ensino.

Por exemplo, enquanto alguns TCs, como os do Estado do Pará, Maranhão e Paraíba, não consideram despesas de MDE as realizadas com os inativos da educação, outros adotam posição contrária, como os de Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul. A experiência de Cesar Callegari (1997) na análise das contas do governo estadual de São Paulo também confirma a importância do conhecimento sobre tais interpretações, que, materializadas em instruções normativas, resoluções ou deliberações, são **na prática** mais importantes do que o estipulado na LDB (Lei 9.394), pois os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando o fazem e lhes interessam, é claro!) as orientações dos TCs na sua prestação de contas, e não necessariamente as disposições da LDB ou de pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). (DAVIES, 2009, p. 2)

Como os governantes não encontram óbices legais em relação aos inativos, prevalecem outros fundamentos na aplicação dos recursos vinculados à MDE, sejam políticos ou econômicos. De acordo com a LDB, podem ser empenhados, liquidados e pagos os seguintes gastos:

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

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

As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino são relacionadas às atividades fundamentais da educação, como a remuneração de docentes e profissionais da educação, aquisição e manutenção de equipamentos necessários ao ensino, financiamento de pesquisas, transporte escolar, compras de material didático e outras atividades-meio.

A sedimentação dos dispositivos justifica-se pela prática dos governantes no momento de elaboração das peças orçamentárias, desde a promulgação da Constituição da República de 1988.

Com o advento da Constituição Federal, de 1988, alguns problemas foram se agravando, como o caso de alguns Municípios que, sem ter escolas na rede de ensino municipal, aplicavam quase a metade dos recursos vinculados em escolas estaduais para pagar despesas com merenda escolar. Outros Municípios partiram para a fraude, de forma acintosa. Asfaltavam uma rua ou diversas ruas próximas às escolas e lançavam as despesas como obra de infra-estrutura escolar. Outros Municípios punham água encanada no bairro das escolas e também lançavam as despesas como obra de infra-estrutura. Como se disse, fraudes acintosas ocorreram: comprava-se uma frota de veículos para transporte escolar, que ficavam algum tempo fazendo esse serviço e depois eram repassados para outras áreas diferentes da do ensino. Casos de autoridades comprarem, no fim do ano uma frota de veículos para a educação, para gastar os recursos vinculados e, no início do ano, revenderem os veículos, já que o gastos já estava comprovado. (MELCHIOR, 1997, p. 79)

A regulamentação da LDB visou a coibir os gastos indevidos, como as citações de Melchior (2007). Assim, define com clareza as despesas não consideráveis como manutenção e desenvolvimento do ensino público no artigo 71.

- Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
  - II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

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

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

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

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

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

Cumprir destacar a preocupação do legislador em beneficiar os sistemas de ensino, excluindo a possibilidade de uso do recurso vinculado em instituições especiais, nos termos do inciso III do artigo 71. Oliveira (2007) ressalva que as instituições que oferecem o ensino regular, como os colégios militares, não se enquadram na restrição.

Também se excluem da composição dos recursos vinculados os gastos com infraestrutura, a merenda escolar e outros programas de assistência aos alunos, tendo em vista a prática corriqueira da época.

Se o pagamento de pessoal em desvio de função não contribui para o desenvolvimento e manutenção do ensino público, da mesma forma se enquadram os inativos e pensionistas. Contudo, a omissão deixou a cargo dos Tribunais de Contas dos estados o entendimento sobre a possibilidade do uso dos recursos vinculados para o pagamento de inativos, devido à imposição do artigo 73.

O artigo 74 da LDB estabelece o critério do padrão de qualidade como referência para o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. O cálculo do custo mínimo por aluno, a ser determinado pelos entes federativos e publicado pela União, deve ser o suficiente para assegurar o ensino de qualidade. O cálculo do custo mínimo por aluno foi detalhado pelo artigo 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (BRASIL, 1996, art. 6º, §1º). Depois de estabelecido o custo mínimo por aluno, verificar-se-ia a disponibilidade de recursos no âmbito estadual, conforme os percentuais de vinculação constitucional e da subvinculação do Fundef. Caso a disponibilidade do Estado por aluno fosse inferior ao valor mínimo estabelecido pela União por ato do Presidente da República, o ente central deveria complementar as receitas, mediante transferências, até que fosse possível atingir o patamar

inicial. Para que fosse garantida a qualidade do ensino, em âmbito nacional, o cálculo do custo mínimo deveria ser obtido pela ampla discussão do que se entende por qualidade, para depois ser estabelecido um valor para o gasto mínimo. Durante o primeiro ano de vigência da lei foi fixado do valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por aluno/ano, a ser atualizado por ato do Presidente da República, que, diante de nossa concepção, destoa com a realidade. Para reforçar a alegação da insuficiência do custo mínimo estabelecido pela União para o ano de 1997, a Instrução Normativa, Secretaria da Receita Federal, nº 65, de 5 de dezembro de 1996 autorizava deduções com despesas em ensino dos dependentes de contribuintes na apuração do valor devido a título e imposto de renda de pessoas físicas, o montante de mil e setecentos reais por ano. Ou seja, como a quantia de trezentos reais anuais por aluno pode servir de critério para atingir a qualidade do ensino público?

Oliveira (2007) destaca a inversão das premissas para a obtenção do custo mínimo por aluno pela sistemática das leis do Fundef e do Fundeb. A LDB definia como ponto inicial para a definição do custo mínimo por aluno o padrão de qualidade. Entretanto, a legislação dos fundos de financiamento parte da premissa da quantidade de recursos, sem que seja discutido o montante de recursos para assegurar a qualidade do ensino. Deste modo, “não estamos tratando de um custo aluno necessário para garantir um padrão de qualidade. O que se tem é o “gasto” possível nas condições atuais como o padrão de qualidade com uma pequena suplementação de caráter redistributivo por parte da União...” (OLIVEIRA, 2007. P.101).

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

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

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

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

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

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

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino

de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

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

Os artigos 75 e 76 da LDB estabelecem critérios para a atuação supletiva e distributiva da União e dos Estados. São voltadas a estabelecer equalização das oportunidades e da qualidade do ensino em todo o território nacional, de acordo com o critério do valor mínimo anual para o aluno tratado no artigo 74. Assim, calcula-se a possibilidade de recebimento de auxílio técnico ou financeiro pela capacidade de atendimento do ente federado em comparação à sua capacidade arrecadatória, desde que integralizadas as determinações do artigo 212 da Constituição da República de 1988 e o número de matrículas correspondentes à capacidade de atendimento.

O artigo 77 trata da destinação de recursos públicos para escolas privadas de finalidade não-lucrativa, como desdobramento do artigo 213 da Constituição da República de 1988:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

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

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

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

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

O Parecer nº 26, de 1997, do Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, entende que os recursos públicos tratados no artigo 77 da LDB segmentam-se em duas categorias. A que integra os mínimos vinculados e a categoria das verbas adicionais.

O Conselho Nacional de Educação entende que as verbas excedentes aos mínimos vinculados podem ser gastos tanto em MDE quanto em educação em geral, desde que identificadas entre as fontes definidas no artigo 68 da LDB. De outro modo, os recursos

excedentes podem ser destinados às instituições privadas de um modo amplo, nos termos da lei, ou por meio de concessão de bolsas de estudo aos alunos.

O órgão normativo central estabelece uma diferenciação entre as bolsas em geral (art. 70, VI) e as bolsas referidas pelo § 1º do art. 77. Estas últimas, apesar de também serem consideradas como MDE, devem ser manejadas em caráter transitório, ficando o Poder Público compelido a investir na expansão da sua rede local até o suprimento da insuficiência de vagas na educação básica.

### *3.2.2 Os fundos de financiamento da educação básica*

#### **3.2.2.1 A Emenda Constitucional n° 14/96 - Fundef**

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988 deve ser visto em três momentos. A redação original e as alterações empregadas pelas Emendas Constitucionais n° 14, de 1996 e n° 53, de 2006.

A redação original dispunha:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional. (BRASIL, 1988)

Segundo Melchior (1997), desde 1989 a União não cumpria a determinação do artigo 60 do ADCT de aplicar, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) das receitas vinculadas do artigo 212 da Constituição da República de 1988 no ensino fundamental e em programas de erradicação do analfabetismo. Foi apontada pelo Tribunal de Contas da União a inconstitucionalidade do orçamento público à época, pois mais da metade destinava-se ao ensino superior. Neste sentido, o autor considera que o encaminhamento pelo Poder Executivo da Proposta de Emenda Constitucional n° 233-A visava a desobrigar a União da

obrigação para com o ensino fundamental. Mas a proposta também englobava a redefinição dos papéis dos entes-federativos perante esse nível do ensino, pois continha como proposta primordial a instituição do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Ao contrário da demorada tramitação da LDB, a PEC-225-A – que deu origem à Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 – foi aprovada em menos de um ano desde a sua proposição em 1995. A regulamentação da Emenda Constitucional também foi célere. O Projeto de Lei nº 2380 foi apresentado em 26 de setembro de 1996 e transformado na Lei nº 9.424 em 24 de dezembro de 1996, ou seja, em menos de três meses. Farenzena (2006) considera que a rapidez e o resultado foram frutos de uma prévia costura política com Estados e Municípios para adesão à proposta e da ampla maioria do governo no Congresso Nacional. A autora entende que a rapidez, muito mais que eficiência, significou um verdadeiro “atropelo”, pois devido à complexidade da matéria, era necessário um exame mais detido e qualificado a fim de rebater os argumentos tecnocráticos do governo.

A prioridade do ensino fundamental não foi uma novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 14/96. Além do tratamento diferenciado pela Constituição da República de 1998 e da LDB, Farenzena (2006) indica a contextualização internacional pelos encontros educacionais realizados na década de 90, como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na Tailândia em 5 a 9 de março de 1990 e a Conferência das Nações Unidas de Educação para Todos, em dezembro de 1993. Assim, o governo federal formulou o Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, que acolheu uma das bases do consenso internacional no que se refere à estratégia de priorizar o ensino fundamental e a alfabetização de criança e adultos.

A Emenda Constitucional nº14/96 modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição da República de 1988 e alterou a redação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º É acrescentada no inciso [VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e"](#):

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos [incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal](#):

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;  
II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; "

Art. 3º É dada nova redação aos [§§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal](#) e nele são inseridos mais dois parágrafos:

"Art.211....."

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao [§ 5º do art. 212 da Constituição Federal](#):

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

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

**"Art 60.** Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

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

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

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

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

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

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

A inclusão da alínea e) ao inciso VII do artigo 34 da Constituição da República de 1988 corrigiu uma distorção na proteção à aplicação das receitas vinculadas do artigo 212. Antes, a possibilidade de intervenção federativa somente era possível dos Estados em Municípios que não aplicassem 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de

impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Como os Estados também possuem essa obrigação, a partir da EC n.º 14/96, a União poderá intervir nos Estados para garantir o cumprimento da norma constitucional.

A modificação do inciso I do artigo 208 da Constituição da República de 1988 implica a responsabilidade do Poder Público de garantir o ensino fundamental para os alunos que não puderam cursá-lo na idade própria, mediante oferecimento de matrículas aos adultos e jovens não incluídos na série regular de ensino. Entendemos que a supressão da obrigatoriedade do ensino a esses alunos não isenta a responsabilidade do Estado de oferecer acesso à educação até o atendimento integral da demanda. Cremos que a intenção foi de corrigir uma suposta interpretação que voltasse à penalização de adultos que não se matriculassem nas instituições de ensino fundamental, tal como ocorre no caso dos pais que deixam de cumprir esta obrigação.

O inciso II do artigo 208 da Constituição da República de 1988 na redação da EC n.º 14/96 reafirma o ensino fundamental como o único nível de ensino efetivamente obrigatório e gratuito. Ressalte-se que a gratuidade nos estabelecimentos públicos é garantida pelo princípio inscrito no inciso IV do artigo 206 da Constituição. Assim, a única supressão relevante condiz com a obrigatoriedade do ensino médio. Entretanto, como a redação original dispunha de um caráter prospectivo, dependente da iniciativa governamental, a alteração realizada mantém o aspecto diretivo, ao trocar a progressiva "extensão" pela "universalização". Em termos práticos, o ensino médio continua a depender das escolhas trágicas<sup>82</sup> do orçamento para assegurar uma oferta condizente com a demanda.

O artigo 211 insere no §1º a atuação supletiva e redistributiva da União segundo a concepção do padrão mínimo de qualidade, nos moldes da LDB, a fim de garantir a igualdade das oportunidades educacionais. Além dessa restrição se verter para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como previa a redação original, coaduna-se com a finalidade da prestação de assistência técnica e financeira. Não há razão da União direcionar recursos adicionais aos demais entes federativos se não for identificada uma discrepância no atendimento e na qualidade do serviço educacional do ente beneficiado em relação aos demais. A norma visa a proteger os entes federativos economicamente mais frágeis de um possível beneficiamento da União àqueles que, a princípio, necessitam menos dos recursos adicionais. Diante da redação original do parágrafo

---

<sup>82</sup> Definir a dimensão do gasto com determinado serviço público implica deixar de lado a aplicação em outras áreas igualmente importantes. Deste modo, priorizar o ensino médio significa reduzir o investimento em outra área do ensino ou em outra política pública, como a saúde. Por isso chamamos de trágicas as escolhas orçamentárias.

supramencionado, a União poderia direcionar a assistência a qualquer sistema de ensino, sem avaliar a situação individualizada da prestação do serviço educacional. Agora, a União deverá atuar conforme a perspectiva de equalização de oportunidades educacionais e da garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino. Cumpre ressaltar que a seletividade na destinação de receitas da União deve ser adotada com referências regionais, estaduais, municipais ou até mesmo dentro do próprio sistema municipal, pois as desigualdades podem ser identificadas nessas esferas, mesmo que os demonstrativos de gastos orçamentários compensem as deficiências das localidades mais pobres.

Outra modificação no artigo 211 da Constituição da República de 1988 diz respeito à definição da atuação prioritária dos entes federativos na educação, com vistas a evitar a superposição de ações, deficiência na oferta de vagas nos diferentes níveis e etapas de ensino e desperdício de recursos públicos. A redação original do §2º contemplava somente a obrigação dos Municípios para com o ensino fundamental e pré-escolar. A EC nº 14/96 inclui as creches na responsabilidade municipal, ao adotar o uso do conceito de “educação infantil” e define a atuação prioritária dos Estados e do Distrito Federal no ensino fundamental e médio. A regulamentação da LDB altera o foco da redação da Constituição, como exposto anteriormente.

A inclusão do §4º no artigo 211 encaixa-se na concepção de cooperação federativa. A Constituição define a competência de todos para a prestação dos serviços educacionais. A atuação prioritária não impede que os entes federativos atuem em diversos níveis de ensino. Entretanto, as formas de colaboração, sejam legais ou por instrumentos administrativos de acordo, pretendem minimizar os efeitos da duplicidade na oferta de determinado nível de ensino ou da não-oferta. Destarte, diante da Constituição e da regulamentação da LDB, os mecanismos de cooperação entre os entes-federativos podem assegurar a universalização do ensino fundamental quando acordados os limites de atuação pelas esferas governamentais, a fim de buscar a construção de padrões mínimos de qualidade.

A nova redação do §5º do artigo 211 desconstitucionaliza a possibilidade de dedução pelas empresas do recolhimento do salário-educação, os gastos realizados com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes. Farenzena (2006) aponta que a vedação da dedução foi feita por emenda do deputado Ivan Valente, justificada pela existência de fraudes, ineficácia de fiscalização e pela constatação de que o dispositivo vinha financiando indiretamente instituições privadas (bolsas de estudo) em um momento que o Poder Público tinha condições de suprir as deficiências do ensino fundamental.

Saviani (2008b) entende que o sentido básico da EC nº 14/96 foi de colocar o Ministério da Educação no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para o ensino fundamental, pois antes detinha um papel secundário nessa etapa de ensino. Segundo o autor, a centralização da política educacional somente se legitimaria por emenda à Constituição, devido à concepção descentralizadora do ensino fundamental que permeia a Constituição da República de 1988. Ainda, indica que a União “conseguiu a proeza de assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção” (SAVIANI, 2008b, p.84)

A intenção do Poder Executivo da União de suprimir a responsabilidade de destinar 50% (cinquenta por cento) dos recursos referidos no artigo 212 da Constituição da República de 1988 não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Entretanto, as alterações normativas, evidenciadas pelo §6º do artigo 60 do ADCT, são suficientes para reduzir a obrigação da União para com o ensino fundamental. Farenzena (2006) relata a posição do Ministério da Educação durante as deliberações congressuais. Por intermédio do Parecer do MEC às emendas à PEC nº 233-A/95, houve denúncia da interpretação equivocada da redação original do artigo 60 do ADCT. Segundo o MEC, a subvinculação de 50% (cinquenta por cento) do Poder Público refere-se ao gasto de todas as esferas administrativas, em conjunto, não de cada uma. Esse argumento legitimava a desoneração da União de aplicar 9% (nove por cento) na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo e verter seus recursos para o ensino superior. Deste modo, foi encontrada uma redação intermediária, que impõe à União a aplicação de “nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal” (BRASIL, 1996, ADCT, art. 60, §6º).

Observe-se que na redação da EC nº 14/96, a União poderá cumprir a imposição constitucional com outras fontes de recursos, diferentemente da subvinculação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, além de ter sido ampliada para 60% (sessenta por cento), se circunscreve nas receitas resultantes de impostos. Observe a sutil diferença de redação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ao inserir a expressão “nunca menos que o equivalente”, a União poderá comprovar o gasto com qualquer fonte de recursos, não necessariamente com a vinculação em MDE. Na prática isso que dizer que a restrição da LDB dos gastos a serem contabilizados com manutenção e desenvolvimento do ensino está afastada, autorizando a União a comprovar a vinculação com despesas que não necessariamente visam a desenvolver o ensino.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, **pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição**, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, ADCT, 1988) (*grifo nosso*)

Art. 60. (...)  
(...)

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, **nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#) (BRASIL, ADCT, 1996) (*grifo nosso*)

Este mecanismo é tratado de subvinculação, pois determina destinação específica do recurso vinculado constitucionalmente pelo artigo 212. Ou seja, dos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, os Estados o Distrito Federal e os Municípios deverão destinar 60% (sessenta por cento) para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. De outro modo, os entes federativos supramencionados devem gastar 15% (quinze por cento) da receita com impostos e transferências com o ensino fundamental, restando outros 10% (dez por cento) para a MDE de outras etapas e níveis de ensino.

A redação do §1º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias traz o cerne da EC nº 14/96, ou seja, a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, com vigência estipulada em dez anos. O Fundo de natureza contábil será composto por recursos federais, estaduais e municipais, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, constituindo-se como um mecanismo de transferências dos recursos subvinculados do ensino fundamental.

Os recursos que compõe o Fundef também são subvinculados, mas com fontes específicas de impostos arrecadados pelos Estados e Municípios ou decorrentes de transferências constitucionais e legais. Portanto, os recursos são subvinculados daqueles 15% (quinze por cento) vinculados ao ensino fundamental. Deste modo, o Fundef estabeleceu critérios para a distribuição e colaboração entre os entes-federativos no que se refere ao ensino fundamental.

O Fundef é composto por, pelo menos, 15% (quinze por cento) das seguintes fontes de recursos: I - ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – Art. 155, inciso II e art. 158, inciso IV, ambos da Constituição da República de 1988); II – Fundo de Participação dos Estados (art. 159, inciso I, alínea a) da Constituição da República de

1988); III – Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, inciso I, alínea b)); IV – IPI-exp (do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados pelos Estados e pelo Distrito Federal – art. 159, inciso II da Constituição da República de 1988); V – do ressarcimento pela União, em favor de Estados e Municípios que perderam tiveram perdas financeiras decorrentes da desoneração nas exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996; VI – complementação da União (art. 60, §3º do ADCT).

O Fundef tem como premissa para a alocação dos recursos a estipulação de um padrão mínimo de qualidade do ensino, referenciado por um valor mínimo nacional por aluno. Faz-se presente no ajuste progressivo das contribuições aos fundos, nos termos do §4º do artigo 60 do ADCT. Essa diretriz também serve de parâmetro para a complementação da União aos recursos dos fundos para a correção de desigualdades na prestação do serviço educacional. Melchior (1997) alerta que esta sistemática consiste em uma falsa redistribuição. Os Estados mais ricos deverão ultrapassar o mínimo definido nacionalmente, perdendo o direito de receber as parcelas complementares. Entretanto, existem escolas pobres em Estados e Municípios ricos, que deixarão de ser contempladas com recursos complementares. Como a EC nº 14/96 escolheu a territorialidade definida pela jurisdição dos sistemas de ensino como critério de distribuição, as desigualdades intra-sistêmicas ficarão dependentes das iniciativas dos governos locais.

O §5º do artigo 60 do ADCT prevê a destinação de 60% (sessenta por cento) dos recursos dos fundos para o pagamento dos docentes em exercício efetivo. Como indica Melchior (1997), a PEC 233-A/96 previa a intitulação de Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Contudo, como as despesas com professores enquadram-se em custeio do ensino, operou-se a adequação do nome incluir o termo “Manutenção”. Como o Fundef não traz recursos novos para a educação, mas somente opera uma nova redistribuição das receitas vinculadas, a proposta de valorização do magistério fica fragilizada.

A regulamentação da EC nº 14/96 foi feita pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que definiu as bases estipuladas pelo §7º do artigo 60 do ADCT, ou seja, a organização dos fundos, a distribuição proporcional de recursos, sua fiscalização e controle, além do método de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Os resultados do Fundef no desenvolvimento do ensino fundamental seriam apontados por avaliações periódicas, segundo determinação do artigo 12 da Lei nº 9.424/96, a fim de oferecer subsídios para adequações e correções operacionais e de natureza política.

Como o Fundef tinha como princípio a redistribuição de recursos já vinculados à educação, não podemos considerá-lo como instrumento de ampliação dos gastos educacionais. Entretanto, a iniciativa do governo federal para a criação do Fundef, pelo qual lhe atribuiu um papel central na formulação das políticas do ensino fundamental, não condiz com a sua participação financeira. Como as complementações feitas pela União para o ensino fundamental são parcas, Davies (2007) denuncia que o “Governo Federal faz cortesia com o chapéu dos Estados e Municípios”. Essa disparidade é evidenciada pelas estatísticas apresentadas pelo Ministério da Educação no balanço do Fundef, referente aos anos entre 1998 e 2002.

**TABELA 10**  
**COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS**

R\$ milhões

(continua)

Origem dos Recursos	1998		1999		2000		2001		2002 (Prev.)	
	Fundef	PART %	Fundef	PART %	Fundef	PART %	Fundef	PART %	Fundef	PART %
a) FPM (Fundo de Participação dos Municípios)	1.838,3	13,8	2.045,9	13,5	2.233,3	12,1	2.620,8	13,2	3.045,3	13,7
b) FPE (Fundo de Participação dos Estados)	1.638,1	12,3	1.814,2	12,0	2.135,0	12,7	2.512,5	12,7	2.909,7	13,1
c) ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)	8.758,9	66,0	9.886,7	65,3	11.924,7	67,7	13.519,2	68,1	14.932,6	67,2
d) IPIexp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações)	238,0	1,8	239,9	1,6	264,6	1,5	284,7	1,4	325,0	1,5
e) LC 87/96 (Desoneração de Exportações - Lei Complementar nº 87/96)	314,0	2,4	582,9	3,8	562,4	3,2	531,7	2,7	592,9	2,7
<b>f) SUB-TOTAL (a+b+c+d+e)</b>	<b>12.787,3</b>	<b>96,3</b>	<b>14.569,6</b>	<b>96,2</b>	<b>17.119,9</b>	<b>97,2</b>	<b>19.468,9</b>	<b>98,0</b>	<b>21.805,5</b>	<b>98,1</b>
g) Complementação da União (Valor financeiro transferido no ano)	<b>424,9</b>	<b>3,2</b>	<b>675,1</b>	<b>4,5</b>	<b>505,6</b>	<b>2,9</b>	<b>451,9</b>	<b>2,3</b>	<b>431,4</b>	<b>1,9</b>
g.1) Valor do ano, definido em Portaria/MF <sup>(1)</sup>	421,5		609,7		488,0		426,4		421,8	
g.2) Ajuste de Contas (crédito) de exercício anterior <sup>(2)</sup>	3,4		65,4		17,6		25,5		9,6	
h) Ajuste de Contas do ano, realizado a crédito no ano seguinte <sup>(3)</sup>	75,7	<b>0,6</b>	17,6	<b>0,1</b>	25,5	<b>0,1</b>	9,6	<b>0,0</b>	...	...
i) Ajuste de Contas do ano, realizado a débito no ano seguinte <sup>(3)</sup>	-10,5	<b>-0,1</b>	-47,3	<b>-0,3</b>	-28,1	<b>-0,2</b>	-44,4	<b>-0,2</b>	...	...

(conclusão)

Origem dos Recursos	1998		1999		2000		2001		2002 (Prev.)	
	Fundef	PART %	Fundef	PART %	Fundef	PART %	Fundef	PART %	Fundef	PART %
j) Complementação da União (Valor do ano, por competência = g-g.2+h+i)	486,7	3,7	580,0	3,8	485,4	2,8	391,6	2,0	421,8	1,9
<b>l) TOTAL DO Fundef (f+j)</b>	<b>13.274,0</b>	<b>100,0</b>	<b>15.149,6</b>	<b>100,0</b>	<b>17.605,3</b>	<b>100,0</b>	<b>19.860,5</b>	<b>100,0</b>	<b>22.227,3</b>	<b>100,0</b>
m) PIB (Produto Interno Bruto)	914.188,9	-	963.868,5	-	1.086.699,9	-	1.184.768,8	-	-	-
n) Relação Percentual (Fundef/PIB)	1,5%	-	1,6%	-	1,6%	-	1,7%	-	-	-

Fontes: Fundef (STN/MF) e PIB (BACEN)

Notas:

(1) **1998** - Valor definido na Portaria/MF nº 341, de 23.12.1998; **1999** - Valor definido na Portaria/MF nº 349, de 24.09.1999; **2000** - Valor definido na Portaria/MF nº 354, de 29.09.2000; **2001** - Valor definido na Portaria/MF nº 288, de 27.09.2001; **2002** - Valor definido na Portaria/MF nº 27, de 30.01.2002 (previsão).

(2) **1998** - R\$ 3,4 milhões de ajuste/1997 – Pará, **1999** - R\$ 65,2 milhões de saldo positivo de ajuste/1998, mais R\$203 mil repassados a Recife/PE (afastado do Fundef). **2000** - R\$ 17,6 milhões de ajuste a crédito/1999.

**2001** - R\$ 25,5 milhões de ajuste a crédito/2000. **2002** - R\$ 9,6 milhões de ajuste a crédito/2001.

(3) **1998** - Valor definido na Portaria/MF nº 317, de 09.09.1999; **1999** - Valor definido na Portaria/MF nº 353, de 29.09.2000; **2000** - Valor definido na Portaria/MF nº 312, de 09.11.2001; **2001** - Valor definido na Portaria/MF nº 239, de 31.07.2002; **2002** - Ajuste a ser realizado em 2003 (...)

Além da singela participação da União no financiamento do ensino fundamental, verifica-se uma despropositada centralização na Lei nº 9.424/96. A Constituição da República de 1988 dispõe sobre a possibilidade de intervenção em Estados e Municípios que não cumprirem o mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 10 da lei regulamentadora do Fundef estabelece a possibilidade da União aplicar sanções administrativas para os entes de todos os níveis da Federação, nos casos de descumprimento do artigo 212 da Constituição. Entendemos que a medida é excessivamente centralizadora. Esta prerrogativa se refere à forma de intervenção definida pela Constituição, que impossibilita a União intervir nos Municípios, exceto no caso de seus Territórios. Assim, a aplicação de sanções administrativas no caso de financiamento da educação, além de causar mais prejuízos que benesses, reveste-se de uma intervenção velada, pois não se coaduna com o arranjo federativo brasileiro e interfere na prestação de um relevante serviço público. Ainda, demonstra uma aparente intangibilidade da União no que se refere ao cumprimento da complementação devida ao Fundo, para equalizar as oportunidades educacionais. O *caput* do artigo 6º da Lei nº 9.424/96 estabelece: “A União complementar os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (BRASIL, 1996). Pelo que se verifica pela tabela acima, a complementação da União decresceu no período de referência. Esses

dados revelam uma superação e desenvolvimento dos sistemas de ensino estaduais ao valor mínimo, a subestimação do gasto necessário por aluno ou um descaso da União com o ensino fundamental?

A Lei nº 9.424/96 estabeleceu para o ano de 1997 o valor mínimo anual por aluno em R\$ 300,00 (trezentos reais) (§6º do artigo 6º), atribuindo ao Presidente da República a prerrogativa de fixá-lo para os anos seguintes. Desta forma, o valor mínimo anual, a partir de 1998, seria calculado segundo as seguintes variáveis: I – previsão de receita total do Fundef; II – matrícula total do ensino fundamental no ano anterior; III – total estimado de novas matrículas; IV – a diferenciação do custo por aluno segundo os diferentes níveis de ensino e tipos de estabelecimento. Assim, determina o §1º do artigo 6º que o valor estipulado não deve ser inferior à razão entre o item I e a soma dos itens II e III, para fins de determinar as hipóteses de complementação da União aos Estados e ao Distrito Federal. O número de matrículas será determinado pelo censo educacional realizado pelo MEC (art. 6º, §2º), com base nas informações fornecidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 10, inciso III).

O Decreto nº 2.264, de 27 de julho de 1997, regulamenta a Lei nº 9.424/96. Define o regulamento que o coeficiente de distribuição dos recursos do Fundef será elaborado segundo os itens II, III e IV do parágrafo anterior. Esse coeficiente também integrará o cálculo da complementação da União anual ao Fundef, a ser feito pelo Ministro da Fazenda, compondo com as variáveis do valor mínimo e arrecadação total do fundo em cada unidade federativa. Ou seja, divide-se a receita anual do fundo estadual pelo valor mínimo de despesa. Caso o resultado seja inferior ao valor mínimo por aluno, opera-se a complementação da União para atingir o padrão nacional.

Deste modo, figura-se em posição de destaque a definição do valor mínimo de gasto por aluno nacional, pois referencia os padrões de complementação da União e de distribuição dos recursos do Fundef. Entretanto, as variáveis que compõem o cálculo do valor mínimo foram desprezadas pela União, fazendo-se uma estipulação simplificada e restrita aos interesses governamentais em quantificar os recursos a serem destinados à educação. Como pode se perceber na tabela abaixo, o valor mínimo anual correspondeu à compensação dos efeitos inflacionários no período referenciado, sem levar em consideração a expansão do sistema de ensino ou padrões de qualidade para o ensino fundamental, implicando menor complementação.

**TABELA 11**  
**Valor Mínimo por Aluno – Fundef**

Ano	Valor Mínimo Fixado (R\$)				IPCA IBGE (%)	Ato Legal de fixação do valor mínimo anual
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	1ª a 8ª série	Cresc. Anual (%)		
1997	-	-	300,00	-	-	Art. 6º, § 4º, Lei nº 9.424/96
1998	-	-	315,00	5,0	1,65	Dec. nº 2.440, de 27.12.1997
1999	-	-	315,00	0	8,94	Dec. nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00	349,65	-	7,9	5,97	Dec. nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00	381,15	-	9,0	7,67	Dec. nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418,0	438,90	-	15,1	12,5	Dec. nº 4.103, de 24.01.2002
Acumulado no período				42,1	42,1	-

Fonte: MEC, 2003, p. 4 – *Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno*

Em complementação à tabela anterior, para o ano de 2003 foi estabelecido pelo Decreto n.º 4.861, de 20.10.2003 o valor de R\$ 462,00 para a 1ª a 4ª série e R\$ 485,10 para 5ª a 8ª série e educação especial. Em 2004, o Decreto n.º 5.299, de 07.12.2004 estipulou R\$ 564,63 para 1ª a 4ª série e R\$ 592,86 para 5ª a 8ª série e educação especial. Os anos de 2005 e 2006 contaram com maior diferenciação do custo, apresentando, respectivamente, R\$ 620,56 e R\$ 682,60 para as séries iniciais da zona urbana, R\$ 632,25 e R\$ 696,25 para as séries iniciais da zona rural, R\$ 651,59 e R\$ 716,73 para as quatro séries finais da zona urbana e R\$ 664,00 e R\$ 730,38 para as séries finais da zona rural e educação especial (Decreto n.º 5.374, de 17.02.2005 e Decreto n.º 5.690, de 03.02.2006).

Verifique-se a estimativa da evolução do valor mínimo anual por aluno, segundo os parâmetros definidos pelo artigo 6º da Lei nº 9.424/96. Segundo as bases do cálculo do valor mínimo, constata-se o desrespeito da União à legislação específica, no que se refere à definição do valor e à diferenciação de custos desprezada nos anos de 1998 e 1999. Essa ilegalidade traz conseqüências para o desenvolvimento do ensino fundamental, pois implica complementação aquém do devido e colide com a finalidade da instituição do Fundef de corrigir as desigualdades na prestação do ensino fundamental.

**TABELA 12**

**Crescimento do PIB, Receita do Fundef, Nº de Alunos e Valor Per Capita –1998/2002**

(continua)

Ano	PIB (Valores Correntes)		Receita do Fundef (Valores Correntes)		Alunos do Ensino Fundamental		Valor <i>per capita</i> /ano (A/B)	
	Valor R\$ milhões	Cresc. (%)	Valor R\$ milhões	Cresc. (%)	Quantidade	Cresc. (%)	Valor	Cresc. (%)
1997	-	-	-	-	30.535.072	-	-	-

(conclusão)

Ano	PIB (Valores Correntes)		Receita do Fundef (Valores Correntes)		Alunos do Ensino Fundamental		Valor <i>per capita</i> /ano (A/B)	
	Valor R\$ milhões	Cresc. (%)	Valor R\$ milhões	Cresc. (%)	Quantidade	Cresc. (%)	Valor	Cresc. (%)
1998	914.188,9	-	12.933,0	-	32.380.024	6,0	423,55	-
1999	963.868,5	5,4	14.671,5	13,4	32.844.682	1,4	453,10	7,0
2000	1.086.699,9	12,7	17.352,5	18,3	32.591.935	(0,8)	528,32	16,6
2001	1.184.768,8	9,0	19.729,0	13,7	32.152.070	(1,4)	605,33	14,6
2002	1.336.723,0	12,8	22.825,9	15,7	-	-	709,93	17,3
<b>Acumulado</b>		<b>46,0</b>	-	<b>76,5</b>	-	<b>5,3</b>	-	<b>67,6</b>

Fontes: MEC, 2003, p. 5 – *Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno PIB* (Banco Central), sendo o valor de 2002 estimado; *Receita do Fundef* (SIAFI) e *Alunos* (Censo Escolar)

Davies (2007) considera que o termo correto para o valor mínimo por aluno, para fins de complementação da União, seria “disponibilidade contábil” por matrícula, pois não garante que o adicional efetivamente beneficie o aluno.

Como aponta o *Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno* (MEC, 2003), o §1º do artigo 6º da Lei nº 9.424/96 apresenta duas correntes interpretativas, a praticada pelo MEC e a defendida pelos órgãos de controle externo, interno, Ministério Público e entidades educacionais. Para o MEC, deve-se levar em conta o número de matrículas e a receita do Fundo em cada Estado, separadamente. Assim, resultam 27 valores *per capita*, estipulando-se um valor intermediário para o mínimo nacional. A outra corrente considera que se deve tomar o valor total da arrecadação dos Fundos estaduais, bem como a soma das matrículas dos alunos vinculados aos sistemas de ensino, para fins de obtenção do mínimo nacional. Vejam-se as diferenças resultantes da metodologia adotada pelo MEC, com reflexos nos valores para a complementação da União, ocasionando uma diferença de cerca de 12,7 bilhões de reais não investidos na educação, acumulados entre os anos de 1998 e 2002.

TABELA 13

Comparativo entre o Valor Mínimo Nacional do Fundef (v. médio x v. praticado)

(continua)

Ano	VALOR MÍNIMO NACIONAL (R\$)						COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (R\$ milhões)			
	MÉDIA NACIONAL			PRATICADO			Com base no Valor Médio Nacional (A)	Com base no Valor Praticado (B) (*)	Diferença	
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educ. Esp.	Nº de Estados que seriam Beneficiados com Compl. da União	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educ. Esp.	Nº de Estados Beneficiados com Compl. da União (*)			(A – B)	%(B/A)
1998	418,78	418,78	17	315,00	315,00	7	2.060,6	486,7	1.573,9	23,6

(conclusão)

Ano	VALOR MÍNIMO NACIONAL (R\$)						COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (R\$ milhões)			
	MÉDIA NACIONAL			PRATICADO			Com base no Valor Médio Nacional (A)	Com base no Valor Praticado (B) (*)	Diferença	
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educ. Esp.	Nº de Estados que seriam Beneficiados com Compl. da União	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educ. Esp.	Nº de Estados Beneficiados com Compl. da União (*)			(A -B)	% (B/A)
1999	453,10	453,10	15	315,00	315,00	8	2.590,7	580,0	2.010,7	22,4
2000	511,35	536,91	14	333,00	349,65	5	3.128,0	485,5	2.642,5	15,5
2001	585,38	614,65	15	363,00	381,15	4	3.507,6	391,6	3.116,0	11,2
2002	685,66	719,95	12	418,00	438,90	4	3.913,5	496,2	3.417,3	12,7
<b>TOTAL</b>							<b>15.200,4</b>	<b>2.378,7</b>	<b>12.760,4</b>	<b>15,6</b>

Fontes: MEC, 2003, p. 8 – *Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno*

Notas: (\*) 1998/2001 - Nº de Estados e Valor da Complementação da União, com base nos dados de ajustes de contas anuais (Portarias/MF nºs 317/1999; 353/2000; 312/2001 e 239/2002), e 2002 – baseados nos dados da Portarias/MF nº 27/2002, de estimativa da Complementação para 2002

Destarte, como a complementação da União é o único mecanismo do Fundef para a minimização das desigualdades interestaduais, a interpretação que elevasse o gasto mínimo por aluno afirmaria o equilíbrio federativo pelo compromisso com a qualidade do ensino. Contudo, o MEC adotou a metodologia que legitimasse a menor aplicação de recursos a título de complementação, enfraquecendo as vias de equalização das oportunidades educacionais e do padrão nacional da qualidade do ensino fundamental. O MEC justifica sua postura pela concepção do Fundef como composição dos diversos fundos estaduais e do Distrito Federal. Assim, o Presidente da República possui a única vedação legal de fixar o valor mínimo por aluno em quantia inferior entre os vinte e sete resultados obtidos pelos estados, como refere Vazquez (2005, p.151).

Apesar dos avanços na organização do ensino fundamental, o Fundef não conseguiu obter grandes ganhos com a redução das desigualdades, devido às poucas contribuições da União pelo instrumento de complementação. No ano de 2000, foram contemplados com a complementação os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, conforme a Portaria MF nº 06, de 13 de janeiro de 2000. No ano de 2001, somente o Pernambuco deixa de receber recursos adicionais ao valor mínimo nacional por aluno, segundo a Portaria MF nº 28, de 30 de janeiro de 2001. Em 2002 e 2003, foram contemplados os Estados da Bahia, Maranhão, Pará e Piauí, de acordo com a Portaria MF nº 027, de 30 de janeiro de 2002 e Portaria MF nº 10, de 24 de janeiro de 2003. A estimativa para o ano de 2004 previa a complementação aos estados Alagoas, Bahia, Maranhão, Pará e Piauí, conforme a Portaria MF nº 024, de 29 de janeiro de 2004. Deste modo, a possibilidade de correções das

desigualdades intra-estaduais ficou dependente dos coeficientes de distribuição elaborados pelo Ministério da Educação, pelos quais se estabelecem as parcelas a serem destinadas aos municípios do montante recebido pelo fundo estadual. Entretanto, como a fórmula de definição do coeficiente de distribuição dos recursos baseia-se no critério do número de matrículas, ao invés de também referenciar o valor mínimo por aluno, o Fundef no âmbito estadual não consegue corrigir as distorções do sistema de ensino.

Como o Fundef condiciona o recebimento de recursos às matrículas no respectivo sistema de ensino, os municípios tiveram de se adequar para usufruir da distribuição das receitas vinculadas. Essa medida criada pelo Fundef é entendida como uma descentralização induzida, que impõe aos Municípios responsabilidade de constituir uma rede de ensino fundamental própria. Melchior (1997) aponta que o impacto da descentralização induzida no Estado de São Paulo, ao início da vigência do Fundo, seria revolucionário, pois cerca de 89% (oitenta e nove por cento) dos Municípios não possuíam rede de ensino fundamental própria, sendo ofertado predominantemente pelo sistema estadual de ensino. A estimativa da época apontava a retenção de aproximadamente um bilhão de reais das verbas destinadas aos Municípios do Estado de São Paulo (MELCHIOR, 1997, p. 24). Deste modo, o Fundef estimulou a descentralização do ensino fundamental e induziu a assunção pelos Municípios da responsabilidade por essa etapa do ensino. Com isso, retirou-se dos juízos discricionários dos governantes a decisão sobre a organização da rede de escolas municipais do ensino fundamental no âmbito municipal, além de ter fulminado as escusas de insuficiência de recursos para sua manutenção.

A tabela abaixo demonstra a tendência de ampliação da oferta do ensino fundamental pelos Municípios, que pode ser atribuída, em parte, à indução descentralizante do Fundef. Porém, essa corrida pela oferta de matrículas, ou pela transferência de alunos do sistema estadual ao municipal, que representam uma ampliação dos recursos recebidos pelo Fundo, deve ser vista com cautela. A legislação do Fundo estabeleceu curto prazo para adequação dos Municípios às exigências para a destinação de recursos, que se explicitam pela construção de escolas, estruturação dos recursos humanos, contratação de professores, criação do órgão de acompanhamento e controle social e a implantação do plano de carreira e remuneração do magistério. Assim, como o critério de distribuição fundamenta-se no número de matrículas, alguns Municípios enxergaram uma oportunidade de captar recursos, mesmo sem avaliar as condições locais para a prestação do serviço público educacional.

#### **TABELA 14**

#### **Distribuição das Matrículas por Dependência Administrativa**

### Ensino Fundamental – 1999, 2000, 2005, 2006

em milhares

Esfera	1999		2000		2005		2006	
Federal	28.571	0,09%	27.810	0,0854%	25.728	0,0853%	25.031	0,084%
Estadual	16.589.455	50,6%	15.806.726	48,5933%	12.145.494	40,2732%	11.825.112	39,662%
Municipal	16.164.369	49,31%	16.694.171	51,3213%	17.986.570	59,6415%	17.964.543	60,254%
Total	32782394	100%	32.528.707	100%	30.157.792	100%	29.814.686	100%

Fonte: MEC/INEP – *Edudata Brasil*

Como aponta Mendes (2001), os Municípios mais frágeis economicamente apresentam maiores indícios de irregularidades no uso dos recursos do Fundef. 21 % (vinte e um por cento) dos Municípios investigados pela Subcomissão Especial da Câmara dos Deputados para verificar inconsistências na utilização de recursos do Fundo apresentam ICV<sup>83</sup> (Índice de Condição de Vida) abaixo de 0,5, situados em condições de baixo desenvolvimento humano. Estes concentram 57% (cinquenta e sete por cento) das denúncias de má gestão e 54% de fraude, indicando uma possível manipulação dos dados positivos apresentados desde a implantação do Fundef.

Mendes (2004) analisa as irregularidades na administração municipal do Fundef apontadas pelas auditorias da Controladoria-Geral da União em 67 municípios que receberam complementação da União, nos exercícios de 2001 a 2003. Em 73% (setenta e três por cento) dos municípios auditados foi constatada a ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social. Melchior (1997) já apontava problemas na forma de composição do conselho, que não consta de paridade entre a sociedade civil e o Poder Público, não dispõe de remuneração aos membros da sociedade civil e favorece indicações políticas para seus membros. 63% (sessenta e três por cento) dos municípios apresentaram desvios ou indícios de desvio de recursos na parcela de 40% (quarenta por cento) do Fundef, como a utilização de notas frias, superfaturamento e não comprovação de despesa. Em 60% (sessenta por cento) constataram desvio de finalidade para despesa não caracterizada como ensino regular, 52% (cinquenta e dois por cento) apresentaram deficiências na contabilidade pública e em 43% (quarenta e três por cento) verificaram indícios de fraudes no processo licitatório.

Essas constatações servem de referência para o aperfeiçoamento do Fundo redistributivo e para avaliar com cautela a fragilidade de se defender uma exacerbada descentralização do ensino, principalmente diante da realidade econômica de alguns

<sup>83</sup> O Índice de Condições de Vida - ICV - é uma extensão do IDH-M, que incorpora, além das dimensões longevidade, educação e renda, as dimensões infância e habitação, todas com a mesma ponderação. (BNDES, 200, p. 3)

Municípios brasileiros. O mecanismo de redistribuição de recursos públicos favorece a independência financeira dos entes federativos no que se refere à educação. Entretanto, se os Municípios não possuem condições de garantir os demais serviços públicos essenciais, possivelmente serão levados a desviar os recursos vinculados do ensino fundamental para outras finalidades. Além das irregularidades apontadas acima, também é prática da Administração Pública manipular o censo educacional, mediante a declaração de matrículas além do real ou a inclusão de outras etapas e modalidades de ensino no bojo dos recursos do ensino fundamental. Davies (2001, p. 25) reputa esse fenômeno como o “milagre da multiplicação das matrículas”, registrado inclusive pelo Ministro Paulo Renato quando assumiu a existência de mais de 153 mil matrículas inexistentes. Essas irregularidades só podem ser sanadas com fortes instrumentos de fiscalização, que deve ser responsável para avaliar a aplicação do gasto público e a possibilidade do Município de constituir uma rede própria de ensino fundamental. Se o Município não possui todas as condições necessárias para minimizar, ou impedir, o desvio de finalidade no gasto público dos recursos do Fundef - como a instituição ou fortalecimento de mecanismos de fiscalização, a propriedade de infraestrutura adequada e a remuneração condigna dos profissionais da educação - cremos que a municipalização é desnecessária e prejudicial. Nesse caso, é preferível atribuir a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental ao sistema de ensino estadual até que o Município possa cumprir efetivamente a sua atuação prioritária definida na Constituição da República de 1988.

Um dos problemas na operacionalização do Fundef adveio do artigo 4º da Lei nº 9.424/96, que atribui o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef aos conselhos criados pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos Municípios. A lei estabelece uma composição mínima de membros para cada ente federado, sem estipular a necessidade de constituir o órgão colegiado com paridade entre representantes da sociedade civil e do Poder Público. Somente no âmbito municipal a paridade torna-se mais concreta, por prever dois representantes da sociedade civil dentre quatro, não fosse a possibilidade do Poder Executivo Municipal ampliar a composição. Davies (2001) indica a predominância do clientelismo e do fisiologismo entre o governo e entidades supostamente representativas dos anseios da sociedade nos municípios, que favorece a indicação pelo Prefeito de membros que compartilham os interesses governamentais. O autor ainda indica três problemas para o funcionamento dos conselhos. O primeiro diz respeito à remuneração. Os servidores já são pagos pelo Poder Público para desempenhar suas funções, ao passo que os representantes da sociedade civil prestariam um

trabalho voluntário. A segunda deficiência diz respeito à disponibilidade de horários. Habitualmente, as reuniões são realizadas no horário de expediente, no mesmo momento em que os representantes da sociedade civil desempenham suas funções laborais. Outro ponto refere-se à capacidade técnica para análise da documentação contábil e financeira, fragilizando a atuação do conselho para o apontamento de problemas na aplicação dos recursos. Deste modo, as tarefas primordiais de fiscalização e avaliação ficam prejudicadas pela falta de instrumentos de capacitação dos conselheiros, pela ausência de paridade e pelo detalhamento dos documentos enviados pelo Poder Executivo para o acompanhamento do órgão colegiado, como indica Davies (2001).

O último ponto de análise do Fundef diz respeito à valorização do magistério, referida pelo §5º do artigo 60 do ADCT, nos termos da redação da EC nº 14/96 e do artigo 7º da Lei nº 9.424/96. As referidas normas estipulam a subvinculação dos recursos do Fundef, no montante de 60% (sessenta por cento) para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício. Contudo, não há norma que estabelece um piso salarial mínimo para os docentes do ensino fundamental.

As perspectivas de melhoria da remuneração, de estabilidade no cargo, de desenvolvimento humano na localidade ou região devem ser tomadas com cautela. Castro (2001) adverte que a remuneração do magistério pode não se ampliar muito diante de um patamar mínimo, devendo surtir maiores efeitos somente nas regiões em que o salário encontra-se em níveis extremamente baixos. Entende o autor que a longo prazo, ao serem contempladas as progressões na carreira por títulos obtidos, os recursos podem não conseguir garantir o pagamento dos profissionais.

Davies (2001) adota a posição de que o Fundef não valoriza o magistério. O montante dos recursos subvinculados não corresponde a um acréscimo do gasto público, pois já estava sendo gasto o equivalente na remuneração dos professores. As divulgações do MEC em 1999 e 2000<sup>84</sup> sobre a elevação da remuneração pelo Fundef devem ser vistas com cautela, pois se baseiam em informações fornecidas pelas Secretarias de Educação que não apontarão um quadro desfavorável. Outro ponto de suspeita pode ser atribuído aos ganhos meramente nominais, que refletem a extinção de gratificações e a incorporação dos valores na

---

<sup>84</sup> Refere-se ao balanço do Fundef 1998-2000, publicado pelo MEC, acessível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco2000.pdf>>. Em linhas gerais, o documento aponta um crescimento da remuneração média dos professores do ensino fundamental na ordem de 29% (vinte e nove por cento), com destaque da região Nordeste com elevação média em 59,7% (cinquenta e nove por cento e sete décimos de por cento). Em relação ao aumento da remuneração, constaram que 29% (vinte e nove por cento) das redes de ensino concederam aumentos superiores a 70% (setenta por cento) entre janeiro de 1998 e junho de 2000, 29% (vinte e nove por cento) das redes com ganhos entre 20 e 50 por cento e as demais com elevação de até 20% (vinte por cento).

remuneração básica, favorecendo a divulgação propagandística de acréscimos nos salários. Ainda, entende o autor que os dados oficiais não consideram a possibilidade dos aumentos terem sido concedidos por fontes de recursos diversas do Fundef. O Fundo provocou efeitos de duas ordens. Em relação aos Estados e Municípios que tiveram ganhos, o Fundef auxiliou nisso, mas não garantiu a concessão de melhorias remuneratórias. Contudo, os demais entes federativos só ganharam dificuldades para a elevação da remuneração dos docentes, pois a parcela que seria destinada à suposta valorização do magistério foi reduzida pelos coeficientes de distribuição<sup>85</sup>. O autor considera como ponto frágil do Fundef para a valorização do magistério a provisoriedade, ao invés da adoção de uma política permanente que possibilite a construção de um plano de carreiras abrangente e um planejamento de longo prazo. Por fim, denuncia o autor a debilidade de fiscalização, a fim de determinar se os profissionais estão em efetivo exercício.

A política de focalização do ensino fundamental empregada pelo Fundef trouxe perspectivas para a melhoria da educação básica, devido à criação de subvinculações para aplicação de recursos pelos entes federativos. Uma das principais críticas voltadas à escolha do ensino fundamental em detrimento da educação básica, compartilhada por Davies (2001), Saviani (2008b), Oliveira (2007) e Guimarães e Pinto (2001), circunda a fragilização das demais etapas do ensino, com a diminuição na oferta de vagas na educação infantil, na educação de jovens e adultos e no ensino médio e a conseqüente desarticulação do sistema de ensino para com a educação básica como um todo. Somado ao contexto de ampliação da demanda, a desigualdade no repasse de recursos para as diferentes modalidades e etapas de ensino tornou-se uma questão de enfrentamento para Estados e Municípios, principalmente porque o Fundef não traz novos recursos para a educação, podendo até gerar perdas para alguns Estados no que se refere à equação entre a quantia da contribuição e recebimento de recursos. Essa política de redistribuição é chamada pelos educadores de “perde e ganha” ou até mesmo de “Robin Hood”, como prefere Farenzena (2006), na medida em que os entes federativos mais pobres ganham mais recursos pela contribuição dos mais ricos. Como o valor mínimo anual por aluno estabelecido pela União não atende aos padrões de qualidade do ensino, acarretando parcas complementações, pode-se conjecturar que a prática ilegal leva o Fundef a equalizar os gastos na educação com a redução dos maiores investimentos até então praticados.

---

<sup>85</sup> Neste ponto, referimo-nos à diferença entre a contribuição para o Fundo e a arrecadação. Como o cálculo dos coeficientes de distribuição do Fundef não compensa essas perdas, principalmente das parcelas do FPM, o método de distribuição dos recursos dificulta a concessão de melhorias salariais aos docentes do ensino fundamental.

O Fundef entra na contramão do princípio da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, pelo qual se estabelece o critério da dimensão demográfica para quantificar a destinação de recursos. Ou seja, quanto menor a população do Município (indica uma base econômica rural), maior será a participação *per capita* no montante a ser distribuído pelo FPM<sup>86</sup>. Essa medida pretende contrabalancear a baixa arrecadação por tributos de sua competência originária, pois estes possuem uma natureza eminentemente urbana. Como o Fundef define um percentual do FPM como fonte de recursos, os Municípios perdem arrecadação na expectativa de serem compensados com a distribuição do fundo educacional. Entretanto, o critério do Fundef baseia-se no número de matrículas, independente se o Município de pequeno porte arca integralmente com sua rede de ensino. Certamente, os menores municípios terão o menor número de matrículas e uma dedução de sua parcela no FPM maior do que arrecadado pelo Fundef, ocasionando impactos nas finanças municipais. Assim, fragiliza-se a percepção do Fundef como redentor da educação básica, que visa a estabelecer a igualdade na prestação do serviço educacional, pois penaliza Municípios de baixa arrecadação própria e de pequena população, inclusive das regiões mais pobres do país.

A influência do Fundef nas finanças municipais no ano de 2002 é analisada por Bremaeker (2003). Foram utilizados como base de referência os dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que indicaram pela primeira vez o valor dos descontos efetuados na conta do fundo. Foram abrangidos 4.130 Municípios pela amostra, correspondendo a 74,3% (setenta e quatro vírgula três por cento) do universo da época.

A princípio, vale contextualizar as dimensões municipais. Apesar da pluralidade de Municípios brasileiros, constata-se uma concentração populacional nos grandes centros urbanos. Como se verifica na tabela abaixo, 5.035 Municípios brasileiros possuem menos de 50 mil habitantes, o que corresponde a 90,55% (noventa vírgula cinquenta e cinco por cento) do total dos entes. A autonomia financeira dos Municípios, nos termos da Constituição da República de 1988, é garantida no âmbito de cada ente federativo, mas não impede as disparidades na arrecadação de receitas e na qualidade da prestação dos serviços públicos. Para minimizar esses efeitos foi criado o FPM, cuja finalidade se compromete pelo Fundef, como refere Bremaeker (2003).

---

<sup>86</sup> No ano de 2002, os Municípios de pequeno porte, até 2 mil habitantes, receberam um valor *per capita* de R\$ 1.092,54. Na faixa demográfica de 2 a 5 mil habitantes foi destinado R\$ 514,65 *per capita* e R\$ 276,31 nos Municípios entre 5 a 10 mil habitantes. Como se pode constatar, quanto maior a população menor a destinação *per capita* do FPM, como aponta Bremaeker (2003). O valor *per capita* para os Municípios com população entre 20 e 50 mil foi de R\$ 159,57, reduzindo a R\$ 31,55 para aqueles com população acima de um milhão.

**TABELA 15**  
**Distribuição dos Municípios por Grupo de Habitantes, Segundo as Grandes Regiões. Brasil - 2002**

Grupos de Habitantes (por mil)	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
TOTAL	5.560	449	1.792	1.668	1.189	462
até 2	119	16	13	41	36	13
2 – 5	1.256	82	250	389	389	146
5 – 10	1.311	91	400	404	307	109
10 – 20	1.384	113	589	345	233	104
20 – 50	965	104	397	269	133	62
50 – 100	300	29	97	106	52	16
100 – 200	119	6	24	62	21	6
200 – 500	75	6	13	37	16	3
500 – 1000	19	-	6	11	-	2
1000 e mais	12	2	3	4	2	1

Fonte: Bremaeker (2003, p. 5) – IBGE, *estimativa de população – 2002*

Notas: Exceto o Distrito Federal

A tabela 16 corrobora a concentração populacional brasileira. Os cinco mil e trinta e cinco municípios que representam 90,55% (noventa vírgula cinqüenta e cinco por cento) do total (menos de 50 mil habitantes) agregam somente 37,1% (trinta e sete vírgula um por cento) da população brasileira. Em contraposição, cento e quatro Municípios (acima de 200 mil habitantes), representam 40,54% (quarenta vírgula cinqüenta e quatro por cento) da população.

**TABELA 16**  
**Distribuição da População dos Municípios por Grupo de Habitantes, Segundo as Grandes regiões. Brasil - 2002.**

(continua)

Grupos de Habitantes (por mil)	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
TOTAL	170.016.197	13.343.709	48.521.227	72.411.435	25.627.436	10.112.390
até 2	194.329	25.112	20.375	65.042	63.561	20.239
2 – 5	4.416.954	277.329	924.665	1.408.702	1.294.246	512.012
5 – 10	9.376.835	662.981	2.895.987	2.866.127	2.169.409	782.311
10 – 20	19.886.501	1.605.525	8.561.227	4.905.909	3.220.780	1.493.060
20 – 50	29.228.114	3.230.800	11.944.197	8.186.339	3.996.763	1.870.015
50 – 100	21.149.268	2.056.282	6.542.157	7.668.703	3.708.442	1.173.684
100 – 200	16.925.457	847.768	3.405.578	8.742.958	3.099.066	830.087

(conclusão)

Grupos de Habitantes (por mil)	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
200 – 500	22.837.854	1.826.424	3.902.060	11.053.404	4.947.115	1.108.851
500 – 1000	13.574.179	-	4.821.523	7.559.819	-	1.192.837
1000 e mais	32.426.706	2.811.488	5.503.458	19.954.432	3.028.054	1.129.274

Fonte: Bremaeker (2003, p. 7) – IBGE, *estimativa de população – 2002*

Notas: Exceto o Distrito Federal

Bremaeker (2003) identifica o número de Municípios que perderam arrecadação com a instituição do Fundef em 2002. As deduções do FPM, do ICMS, do IPI exportação e da Lei Kandir em favor do Fundef, em alguns casos, superaram os créditos recebidos pelo fundo educacional, principalmente nos Municípios de pequeno e médio porte. O autor constatou a perda de recursos financeiros de 2.185 Municípios brasileiros, correspondente a 39,26% (trinta e nove vírgula vinte e seis por cento) do total. Se segmentarmos por níveis populacionais, a situação torna-se mais alarmante, pois as maiores perdas referem-se aos menores Municípios, que são, via de regra, mais frágeis financeiramente. Verificam-se perdas em 94,11% (noventa e quatro vírgula onze por cento) dos Municípios de até dois mil habitantes, 72,45% (setenta e dois vírgula quarenta e cinco por cento) dos Municípios de dois a cinco mil habitantes e 40,43% (quarenta vírgula quarenta e três por cento) dos Municípios de cinco a dez mil habitantes.

Em confirmação ao impacto financeiro, o saldo médio relativo, calculado pela diferença entre todas as deduções para o Fundef e os créditos, conforme as grupos populacionais, apresenta-se negativo nos Municípios de até cinco mil habitantes e abaixo da média nacional na faixa de cinco a dez mil habitantes, como indica Bremaeker (2003). Assim, grande parte das deduções nos Municípios de pequeno porte está sendo destinada aos de médio e grande porte, contrariando a lógica social do FPM.

**TABELA 17**

**Distribuição dos Municípios que Perderam Recursos Financeiros no Balanço entre as Deduções e os Créditos do Fundef, por Grupos de Habitantes, Segundo as Grandes regiões 2002.**

(continua)

Grupos de Habitantes (por mil)	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
TOTAL	2.185	74	221	928	660	302
até 2	112	13	11	39	36	13

(conclusão)

Grupos de Habitantes (por mil)	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2 – 5	910	23	99	307	354	127
5 – 10	530	23	56	225	162	64
10 – 20	309	3	18	155	66	67
20 – 50	204	4	20	119	34	27
50 – 100	57	3	4	41	7	2
100 – 200	32	1	6	23	1	1
200 – 500	16	3	2	11	0	0
500 – 1000	10	-	4	6	-	0
1000 e mais	5	1	1	2	0	1

Fonte: Bremaeker (2003, p. 33) – *Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.*

Notas: Exceto o Distrito Federal

Bremaeker (2003) também identificou que dos recursos gastos com educação, no conjunto de Municípios brasileiros, o Fundef corresponde a quarenta por cento do total. Assim, a política de distribuição de recursos pelo fundo do ensino fundamental é de suma importância para as finanças municipais, cujas perdas implicam a necessidade de compensação por outras fontes não vinculadas. Como o impacto financeiro negativo nos Municípios de pequeno porte é uma generalidade, somado à metodologia deficiente para o cálculo da complementação da União, a correção das disparidades na prestação do serviço educacional não se efetivou pelo Fundef.

Bremaeker (2007a) analisou as influências do Fundef nas finanças municipais, referente ao ano de 2005. O universo de amostra contemplou 3.537 Municípios, correspondente a 63,6% (sessenta e três vírgula seis por cento) do total. O autor constatou perdas financeiras, no balanço entre as deduções e créditos do Fundef, em 32,6% (trinta e dois vírgula seis por cento) dos Municípios analisados, ou seja, em mil oitocentos e onze entes locais. A situação dos Municípios de pequeno porte se repetiu, com perdas em 96,8% (noventa e seis vírgula oito por cento) no grupo de até dois mil habitantes, 67,7% (sessenta e sete vírgula sete por cento) entre dois e cinco mil habitantes e 30,% (trinta por cento) de cinco a dez mil habitantes. As perdas dos pequenos Municípios são mais expressivas se comparadas ao impacto nos grandes centros urbanos, pois somente 18,2% (dezoito vírgula dois por cento) dos Municípios com população entre um e cinco milhões tiveram saldo negativo e os únicos entes locais com mais de cinco milhões de habitantes apresentaram saldo positivo.

O Fundef conseguiu estabelecer, de certo modo, um regime de colaboração entre os entes da Federação na prestação do serviço público educacional e explicitou nacionalmente as disparidades sócio-econômicas do Brasil, apontando problemas a serem corrigidos com a adequada alocação de recursos públicos. Se não atingiu as expectativas quanto às garantias de qualidade do ensino e de funcionamento dos mecanismos de fiscalização e controle do gasto, principalmente devido à tímida atuação da União, ao menos inseriu a educação pública na agenda de prioridades governamentais e induziu novos parâmetros no perfil do atendimento. Devido ao prazo de vigência determinado, de 1996 até 2006, as deficiências encontradas na operacionalização do Fundo serviram de fundamento para avaliar a possibilidade de redimensionar o financiamento da educação básica, ao invés de se operar uma simples prorrogação do arcabouço então existente.

### **3.2.2.2 A Emenda Constitucional n° 53/06 - Fundeb**

Tramitavam no Congresso Nacional várias Propostas de Emendas à Constituição, desde 1999, que visavam a criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. O Ministério da Educação encaminhou a PEC n° 415, de 16 de junho de 2005, apensada ao projeto mais antigo por força regimental (PEC n°. 536/97), que diferia profundamente das proposições anteriores, como indica Davies (2008). A Comissão Especial da Câmara dos Deputados elaborou substitutivo à PEC n° 415/05, aprovado pelas duas casas legislativas, originando a Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006.

Com o novo arranjo constitucional, o financiamento público da educação deixou a focalização do ensino fundamental para adotar a concepção orgânica da educação básica sedimentada pela LDB. Para tanto, foram alterados os artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição da República de 1988 e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A nova redação do inciso XXV do artigo 7º da Constituição da República de 1988 adequou a proteção do direito social da educação infantil à extensão do ensino fundamental de nove anos de duração. A previsão anterior da garantia da assistência aos alunos de até seis anos de idade criava uma colisão de normas que poderia resultar na inefetividade da ampliação do ensino fundamental. Assim, poder-se-ia interpretar como uma faculdade dos

país escolher a idade para a matrícula na primeira etapa da educação básica, devido à previsão constitucional.

Outra alteração que diz respeito à adequação da Constituição à concepção da educação básica trazida pela LDB consolida-se com a nova redação do inciso VI, do artigo 30, que substitui a expressão “educação pré-escolar” por educação infantil. Destarte, insere as creches nas hipóteses de cooperação técnica e financeira entre os entes federados. No mesmo sentido foram alterados o inciso IV do artigo 208 e o §5º do artigo 212, que retiraram o foco do ensino fundamental para a educação básica.

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

“Art. 7º .....

.....

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

.....”(NR)

(...)

“Art. 30. ....

.....

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

.....”(NR)

“Art. 208. ....

.....

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

.....”(NR) (BRASIL, 2006)

A alteração do parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República de 1988 contribui para a construção das bases federativas do Estado brasileiro. A modificação favorece nova interpretação da norma constitucional. Antes, era cabível sustentar que uma única lei complementar fosse capaz de abranger todas as nuances de cooperação entre os entes-federados. Devido à extensão das matérias em co-responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios, a lei complementar que disciplinaria as relações de cooperação nunca foi promulgada. Assim, prudentemente a EC nº 53/06 corrigiu a dificuldade do Congresso Nacional em englobar normas de diferentes assuntos e níveis de complexidade em um mesmo texto normativo. Essa simplificação atende às demandas da técnica legislativa, da tramitação célere dos projetos de lei e da estruturação equilibrada da Federação. Cumpre ressaltar que, se o Congresso Nacional continuar inerte à demanda por regulamentação desse dispositivo constitucional, a melhora na redação terá sido em vão ou, no mínimo, simbólica.

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

(...)

“Art. 23. ....

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”(NR) (BRASIL, 2006)

A mudança mais significativa no artigo 206 refere-se à instituição do piso salarial, de âmbito nacional, aos profissionais da educação pública escolar, nos termos da lei federal. Além de suprir a deficiência do Fundef, que não dispunha de parâmetros para a remuneração do magistério, ampliou a base de aplicação da garantia salarial ao dispor dos profissionais da educação pública. Contudo, sem a ampliação de recursos destinados à educação, corre-se o risco do patamar mínimo ser manipulado pelos governos periféricos, mediante a revogação de gratificações e incorporação dos valores nos vencimentos básicos. Ou então, a adoção da interpretação do piso salarial como remuneração, entendida como o montante que engloba todas as parcelas e benefícios oriundos do exercício do cargo público.

A diretriz do artigo 206 adota a expressão “profissionais da educação escolar”, que poderia englobar todos os servidores relacionados direta ou indiretamente à atividade educacional no âmbito da rede de ensino. Contudo, a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 optou por regulamentar a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de aplicação restrita aos docentes e aos servidores dotados de atribuições de direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação ou coordenação educacionais. Estabelece como vencimento inicial o valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais), a ser integralmente pago em 1º de janeiro de 2010. Até 31 de dezembro de 2009, poderão ser contabilizadas as vantagens pecuniárias do servidor para demonstrar o cumprimento do piso salarial nacional. Como a lei não cria novos aportes de recursos para a educação, presumimos que muitos Municípios não conseguirão se adequar à norma, pois a única hipótese de auxílio financeiro decorre da complementação da União pelo Fundeb, atualmente insuficiente para corrigir as desigualdades do ensino público.

Os governadores dos Estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-4167/2008) em face dos §§ 1º e 4º do artigo 2º, artigo 3º, incisos II e III e artigo 8º da Lei nº 11.738/2008, em 29 de outubro de 2008. Alegaram em sua petição inicial que a União extrapolou sua competência, ao impor piso salarial desproporcional que transcende a capacidade financeira dos Estados, além de criar regras sobre as jornadas de trabalho de servidores estaduais e municipais. Assim, defenderam, em linhas gerais, que ocorreu afronta à autonomia dos entes federados. O Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a medida cautelar em relação ao §4º do artigo 2º, em 17 de dezembro de 2008. Em relação aos artigos 2º e 3º, o STF

estabeleceu interpretação conforme a Constituição, no sentido de considerar o piso salarial como remuneração e de estabelecer que as responsabilidades decorrentes do piso se dêem a partir de 1º de janeiro de 2009.

Deste modo, até o julgamento definitivo da ADIn, os professores terão direito a receber o mínimo de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) a título de remuneração, integradas as vantagens pessoais e gratificações para a aferição do piso salarial, a partir de 1º de janeiro de 2009. Apesar da suspensão da eficácia da norma que estabelece que os docentes devam realizar o máximo de dois terços da jornada de trabalho com atividades de interação com os discentes, foi mantida a duração máxima da jornada de quarenta horas semanais (§1º do artigo 2º).

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

**§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.**

§ 5º As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

I – (VETADO);

II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

§ 1º A integralização de que trata o caput deste artigo poderá ser antecipada a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o

art. 2º desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei.

(...)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(BRASIL, 2006) (*grifo nosso*)

Dispõe a redação da Emenda à Constituição nº 53/06 sobre a fixação do piso salarial:

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

(...)

“Art. 206. ....

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

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”(NR) (BRASIL, 2006)

O artigo 211 da Constituição da República de 1988 ganhou nova prioridade com a inclusão do §5º pela EC nº 53/06. Assim, o perfil do atendimento verte-se para o ensino regular<sup>87</sup>, relegando a educação de jovens e adultos ao segundo plano. Como há insuficiência de recursos para a educação pública, presume-se uma retração na oferta e ou na manutenção da educação de alunos com déficit educacional. Cremos que a norma inserida no artigo 211 é despropositada. Ao estabelecer níveis de atuação prioritária para os entes-federados, presume-se uma melhor prestação do serviço público ao impedir a superposição de investimentos na mesma etapa da educação básica. Contudo, a priorização do ensino regular na “oferta” da educação básica pública regular, reforça a interpretação tendenciosa do artigo 208, inciso I, que atribui ao juízo do governante a opção em dimensionar a rede de ensino da modalidade da educação dos alunos que não tiveram acesso na idade própria.

“Art. 211. ....

.....  
§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.”(NR) (BRASIL, 2006)

<sup>87</sup> Entende-se por ensino regular aquele onde não há aceleração do ensino. Constitui-se com a progressão por anos ou séries, sem a finalidade de compensar a defasagem escolar pela condensação do conteúdo pedagógico para ser aplicado em período menor que o estipulado para os alunos em idade adequada à série ou ano escolar.

A proposta central da Emenda Constitucional nº 53/2006 diz respeito à reestruturação do financiamento público da educação básica, em substituição ao antigo Fundef. Seguindo as linhas gerais do antigo fundo, instituiu a nova redação do artigo 60 do Ato das Disposições o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com duração de quatorze anos a partir da promulgação da emenda constitucional.

Devido à extensão dos gastos com os recursos provenientes do fundo educacional, ao abordar a educação básica, houve uma modificação nas fontes de recursos. A norma definitiva do inciso II do artigo 60 do ADCT estipula que serão destinados 20% (vinte por cento) dos seguintes recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a que se refere o artigo 212 da Constituição da República de 1988: I – Fundo de Participação dos Municípios (FPM, art. 159, I, “b”, CR/88); II – Fundo de Participação dos Estados (FPE, art. 159, I, “a”, CR/88); III – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS, art. 155, II, c/c art. 158, IV, CR/88); III – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPI-exp, art. 159, II, CR/88); IV – Desoneração de importações (Lei Complementar nº 87/96); V – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD, art. 155, I, CR/88); VI – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA, art. 155, III, c/c at. 158, III, CR/88); VII – 50% (cinquenta por cento) da cota-parte dos Municípios do Imposto Territorial Rural (ITR, art. 158, II, CR/88); e, ainda, VIII – Complementação da União (art. 60, V, ADCT).

Entretanto, o §5º do inciso XII do artigo 60 do ADCT estipula uma regra transitória para a destinação dos recursos aos Fundos, a ser alcançado gradativamente no horizonte de três anos. As fontes que já compunham o Fundef (FPM, FPE, ICMS, IPI-exp e desoneração de importações da LC 87/96) terão alíquotas progressivas de 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), 18,33 % (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano, e 20% (vinte por cento) no terceiro ano. As novas fontes subvinculadas serão calculadas por 6,66 % (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano, e 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. Ressalte-se que, nos mesmos moldes do Fundef, não há inclusão de novas fontes de recursos para a educação pública brasileira, somente uma subvinculação que visa à redistribuição equitativa de receitas já voltadas ao serviço educacional. A ampliação gradativa da subvinculação tem a finalidade de conceder tempo às administrações governamentais adequarem as legislações próprias, a alocação orçamentária e

os recursos humanos aos novos parâmetros de subvinculação, que não representa, necessariamente, a melhoria da qualidade da educação básica.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

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

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

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

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

O inciso II do artigo 60 do ADCT sedimenta a primeira regra de distribuição de recursos. O Fundef estipulava o critério do número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. Para reforçar a responsabilidade na atuação prioritária definida pelo artigo 211 da Constituição da República de 1988, o Fundeb distribuirá seus recursos conforme o atendimento preferencial, ou seja, os Municípios contabilizarão as matrículas da educação infantil e ensino fundamental e os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio. Além da restrição na distribuição, os entes federados devem aplicar os recursos recebidos segundo os níveis de atuação prioritários, como determina o inciso IV do artigo 60 do ADCT. Abre-se a possibilidade de incluir os gastos com outras modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos e educação especial, desde que no nível da educação básica, com aulas ministradas de forma presencial.

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

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

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

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e

distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2006)

O inciso III do artigo 60 do ADCT assegura um conteúdo mínimo a ser observado pela regulamentação da norma constitucional. Desse modo, a lei deverá dispor sobre a diferenciação do custo anual por aluno e a proporção do gasto nas diversas etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimentos de ensino; a metodologia do cálculo do valor anual mínimo por aluno; os mecanismos de fiscalização e controle dos Fundos; e o prazo para a fixação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica. O regulamento do Fundeb consolidou-se com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Fundeb mantém a lógica do Fundef a respeito da responsabilidade dos Poderes Públicos na aplicação da receita proveniente de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino de todos os níveis de ensino. Assim, não há uma destinação de todas as fontes de recursos da educação para o nível para básico. Com a nova subvinculação, serão destinados para outros níveis e modalidades do ensino, pelo menos, 5% (cinco por cento) dos recursos subvinculados pelo Fundeb e 25% (vinte e cinco por cento) dos demais recursos à MDE, como estabelecem os incisos I e II do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 11.494/07. Cremos que os dispositivos da referida lei são dispensáveis diante da norma do artigo 212 da Constituição da República de 1988, pois a Lei nº 11.494/07 cria somente uma “vinculação da vinculação constitucional”. Destarte, os demais recursos, que não compõem o Fundeb, devem, necessariamente, ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, independentemente da imposição infraconstitucional.

Art. 1º (...)

(...)

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências. (BRASIL, 2007)

As receitas da dívida ativa tributária dos impostos subvinculados, bem como os juros e multas incidentes, foram incluídos nas fontes do Fundeb, a fim de manter a finalidade de destinação do recurso após o exercício orçamentário, segundo inciso IX da Lei nº 11.494/07.

Como exposto anteriormente, as maiores críticas contra o Fundef relacionam-se à prática adotada pela União para a complementação dos recursos, nos casos de indisponibilidades financeiras para alcançar o valor mínimo nacional por aluno. Essa assistência financeira fundamentava-se na garantia de um padrão mínimo de qualidade, contestável se observada a representação da contribuição diante do total do investimento em educação e da situação fragilizada dos Municípios de pequeno porte.

A primeira alteração no instrumento de complementação está garantida no inciso VII do artigo 60 do ADCT, que estipula valores mínimos de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) no primeiro ano de vigência dos Fundos, R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) no segundo ano, R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais) no terceiro ano e 10% (dez por cento) do total dos recursos subvinculados a partir do quarto ano de vigência, com previsão de correção monetária para garantir o valor real (art. 60, IX, ADCT). Se comparados aos valores vertidos para o ensino fundamental durante o funcionamento do Fundef, constata-se uma perspectiva real para o favorecimento da correção da desigualdade na prestação do serviço público educacional. Contudo, cumpre-nos fazer dois alertas. O primeiro diz respeito à subvalorização do valor mínimo nacional por aluno, pois se tivesse sido corretamente calculado pela União, a complementação no âmbito do Fundef seria do mesmo patamar do Fundeb e não indicaria uma melhoria expressiva. O segundo refere-se à extensão da aplicação dos recursos, pois se se passou a integrar a educação infantil e o ensino médio, certamente a complementação tem de ser maior que a anteriormente praticada. Ainda, Davies (2008) aponta uma incongruência entre estabelecer critérios fixos para a complementação em relação à finalidade de assegurar um padrão de mínimo de qualidade. Se o cálculo de qualidade é relativo e demanda uma investigação pormenorizada da prestação do serviço educacional, a quantificação da complementação trazida pelo Fundeb demonstra a adoção de um critério eminentemente contábil, que revela a disponibilidade do governo central em destinar recursos para a educação.

É curioso observar que o valor mínimo anual por aluno continua a integrar os parâmetros para a complementação da União.

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por

aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (BRASIL, 2006)

Entretanto, o Fundeb inverte a concepção do Fundef, em referência ao valor mínimo por aluno. Diante das regras do novo fundo, a complementação da União servirá de parâmetro para a definição do valor mínimo nacional por aluno, dispensando a finalidade de assegurar a qualidade do ensino. Assim, estabelece o §1º do artigo 4º da Lei nº 11.494/07, “*O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União*” (BRASIL, 2007). A parte final do caput do artigo 4º reafirma a utilização de um valor manejado para legitimar a complementação da União, que será feita sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar “*o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT*”(BRASIL, 2007) Na forma do anexo da lei, verifica-se que a União conseguiu legitimar sua metodologia do cálculo do valor mínimo definido nacionalmente, pois está explicitado que o cálculo deve ser praticado no âmbito de cada Fundo estadual, ao invés de tomar como base a totalidade de recursos dos Fundos e das matrículas da educação básica.

Evidencia-se a desvinculação da complementação da União à garantia da qualidade do ensino em dois aspectos. O primeiro refere-se à finalidade descrita no caput do artigo 5º da Lei nº 11.494/07. “*A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal*” (BRASIL, 1997). O segundo diz respeito à instituição de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica (por sinal, os únicos instrumentos mencionados pela lei para buscar a qualidade do ensino). Financiados no limite de 10% (dez por cento) do valor anual da complementação, segundo critérios definidos pelo parágrafo único do artigo 7º e por normas regulamentares, esclarece a posição da União de retirar-se de tal responsabilidade. É lastimável que no máximo 10% (dez por cento) dos recursos da complementação possam ser utilizados para a melhoria da qualidade do ensino, pois não se consegue qualidade com poucas receitas.

A qualidade do ensino aparece como responsabilidade solidária dos entes federados, no artigo, assegurada mediante a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, não faz menção do papel do Fundeb como instrumento para obtenção da garantia da qualidade.

Art. 60. (...)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (BRASIL, ADCT, 2006, art. 60)

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo. (BRASIL, 2007)

A preocupação com o custo está contida no artigo 30, que dá atribuições ao Ministério da Educação para a realização de estudos técnicos voltados à definição do valor referencial anual por aluno capaz de assegurar o padrão mínimo de qualidade. Davies (2008) considera a norma inócua, pois o Inep já dispunha de vários estudos que serviriam de subsídio para aferir a base comum. Somada à dependência de norma regulamentar para caracterizar os termos da participação popular no processo de definição do padrão nacional, o autor entende que a lei do Fundeb apresenta uma vaga concepção de qualidade, prejudicada pelo caráter eminentemente contábil da complementação.

Entretanto, as complementações do Fundeb foram favoráveis para os Estados beneficiados. Exemplificando, no ano de 2004, cinco Estados receberam recursos adicionais, de um total de 379,7 milhões de reais. A estimativa de distribuição de recursos do Fundeb para 2009 contempla nove estados com a complementação da União, de um total de 5,070 bilhões de reais. Para se ter uma idéia da importância do auxílio, a complementação no Estado do Maranhão corresponde a 39,58% ( trinta e nove inteiro e cinquenta e oito por cento) do total da receita e 34,27% no Estado do Pará, segundo a Portaria MEC/MF nº 221, de 10 de março de 2009 (BRASIL, 2009). Se não é suficiente em termos nacionais, o auxílio financeiro é de fundamental importância para sustentar o atendimento escolar nos Estados mais frágeis economicamente.

Em relação à distribuição de recursos entre os entes-federados, o Fundeb estabelece como critérios o número de matrículas presenciais efetivas, conforme os dados do censo escolar do Inep, no âmbito das respectivas atuações prioritárias do artigo 212 da Constituição da República de 1988. Assim, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão destinar os valores recebidos dentro dos parâmetros manutenção e desenvolvimento do ensino da LDB e dos limites constitucionais de atuação. Haverá uma distribuição proporcional dos recursos

dos Fundos, que levará em conta as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 11.494/07.

O §4º do artigo 60 do ADCT estabelece uma regra transitória, para fins de cômputo do número de matrículas na educação básica e distribuição de recursos, com a exceção do ensino fundamental, pois já integrou a totalidade dos alunos no primeiro ano de vigência. Para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos, aplicar-se-á uma progressão de um terço por ano, até atingir a integralidade no terceiro ano de vigência do Fundo.

Uma das controvérsias na legislação do Fundeb diz respeito à redução de receitas para as escolas públicas, pois a Lei nº. 11.494/07 (art. 8º) e o Decreto nº 6.253/07 (art.12) autorizam as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, mediante celebração de convênio, computarem as matrículas da educação infantil com alunos de até três anos de idade (creches), da educação especial (desde que atuem exclusivamente na modalidade) e das pré-escolas (prazo máximo de quatro anos após a publicação da lei) para fins de recebimento de recursos do Fundeb. Davies (2008) considera inconstitucional essa parte da regulamentação por ferir o interesse público. Entende o autor que o Fundeb destina-se a financiar apenas a educação pública e que o inciso II do artigo 60 do ADCT refere-se às redes públicas de ensino. As escolas comunitárias, filantrópicas, confessionais integram os sistemas de ensino, não as redes de atendimento escolar. Ainda, como os recursos do Fundo devem ser gastos em MDE, a destinação para as instituições privadas fere o artigo 71 da LDB, apesar do §3º do artigo 16 do Decreto nº 6.253/07 condicionar o gasto pela entidade privada em MDE. Cremos que a imposição ao terceiro é insuficiente para afastar a restrição da LDB, principalmente em termos práticos, pois a fiscalização de convênios é dificultada pela ausência de instrumentos eficientes de controle administrativo e pela facilidade de manipulação da prestação de contas.

O artigo 12 da Lei nº 11.494/07 institui a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que possui atribuições para definir as ponderações<sup>88</sup> aplicáveis entre as diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de

---

<sup>88</sup> A Portaria nº 932, de 30 de julho de 2008, do Ministério da Educação, aprovou a Resolução nº 1/2008 da Comissão, para vigência no ano de 2009. Foram aprovadas as seguintes ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica: I - creche em tempo integral: a) pública: 1,10; b) conveniada: 0,95; II - pré-escola em tempo integral: 1,20; III - creche em tempo parcial: a) pública: 0,80; b) conveniada: 0,80; IV - pré-escola em tempo parcial: 1,00; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,05; VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,15; IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,25; X - ensino médio urbano: 1,20; XI - ensino médio no campo: 1,25; XII - ensino médio em tempo integral: 1,30; XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30; XIV - educação especial: 1,20;

ensino, para fixar o limite para apropriação de recursos do Fundeb para o gasto diferenciado na educação básica e para fixar a parcela de complementação a ser distribuída pelos programas de melhoria da qualidade da educação básica. Um exemplo de limite para apropriação de recursos está no artigo 11 da lei supramencionada, que restringe a captação para a educação de jovens e adultos em 15% (quinze por cento) do montante do respectivo Fundo estadual.

Para melhor compreensão dos fatores de ponderação aplicáveis, o anexo da Lei nº 11.494/07 estabelece que a distribuição dos recursos do Fundeb seja feita em quatro etapas. A primeira etapa consiste na definição do cálculo do valor anual por aluno a ser disponibilizado pelo Fundeb, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Esse valor é obtido pela razão entre a quantidade de recursos arrecadados pela subvinculação do Fundo estadual e o número de matrículas efetivas presenciais nas etapas do ensino de atuação prioritária. Neste ponto as ponderações servem para equalizar o gasto entre os diferentes níveis e modalidades do ensino, pois evidente que o ensino médio ou classes de turno integral consomem mais recursos que o ensino fundamental em tempo parcial. Deste modo, multiplica-se o número das respectivas matrículas pelas correspondentes ponderações. Para melhor elucidação, suponhamos que um determinado Estado tenha arrecadado cem reais pelo Fundeb no exercício de 2009. Esse mesmo Estado possui vinte e cinco matrículas no ensino fundamental parcial e vinte e cinco matrículas no ensino médio rural. Na primeira hipótese, desconsideraremos a aplicação das ponderações. Assim, o valor anual por aluno do Fundeb seria de dois reais por aluno. A segunda situação hipotética considera as ponderações da Portaria nº 932 do MEC. Assim, as vinte e cinco matrículas no ensino médio rural devem ser multiplicadas por 1,25 (um vírgula vinte e cinco), saltando de vinte e cinco para 31,25 (trinta e um vírgula vinte e cinco). Nesse momento, nosso Estado exemplificativo apresenta 56,25 matrículas. Portanto, o valor anual por aluno passa a ser considerado em 1,78 (um real e setenta e oito centavos). Como evidenciado, a adoção dos fatores de ponderação é fundamental para que as matrículas dos diferentes níveis e modalidades de ensino não sejam uniformizadas, pois os gastos são diferentes. Isso favorece que os Municípios com maiores despesas *per capita* concorram com igualdade no recebimento de parcela das complementações da União.

A segunda etapa na distribuição de recursos consiste na dedução de parte da complementação da União de que trata o artigo 7º da Lei nº 11.494/07, que *poderá ser*

---

XV - educação indígena e quilombola: 1,20; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80; XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,00.

*distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007), no limite de dez por cento do total.*

A terceira etapa aborda a distribuição da complementação da União. Enumeram-se em ordem decrescente os Estados que apresentaram os menores valores anuais por aluno, nos termos da primeira etapa. Para tanto, complementa-se o valor do último colocado a fim de atingir o patamar daquele imediatamente superior. Alcançado o valor do penúltimo, complementam-se os “dois últimos Fundos” até o valor superior mais próximo. Esse mecanismo é repetido sucessivamente até que sejam esgotados os recursos disponíveis para complementação. Deste modo, constata-se que a mudança da sistemática de distribuição da complementação em relação ao Fundef, conforme a legislação aplicável, é bem mais limitada. Segundo o Fundef, a complementação seria devida sempre que no Fundo Estadual o valor por aluno fosse inferior ao valor mínimo nacional. De outro modo, o Fundeb restringe-se ao critério de disponibilidade de recursos, podendo favorecer somente os piores resultados financeiros dos Fundos estaduais.

A quarta e última etapa visa a corrigir os valores por aluno calculados pelo Fundeb para o ensino fundamental, nos casos em que forem observadas quantias menores que as praticadas no ano de 2006 pelo Fundef. Esse ajuste pretende dar continuidade à evolução do fundo de financiamento educacional criado em 1996. Também se inscreve nessa etapa o ajuste do limite da apropriação de recursos em função da matrícula para a educação de jovens e adultos, que não poderá ultrapassar quinze por cento do montante dos recursos dos Fundos estaduais.

O Fundeb também traz a perspectiva de valorização dos profissionais do magistério, ao sedimentar o inciso XII do artigo 60 do ADCT a aplicação não inferior de 60% (sessenta por cento) dos recursos dos Fundos estaduais. Davies (2008) aponta equívocos e inconsistências na legislação. Primeiro por utilizar expressões com diferentes significados, como “profissionais do magistério”, “profissionais da educação” e “trabalhadores da educação”. O artigo 22 da Lei nº 11.494/07 concede a garantia da aplicação dos recursos aos “profissionais do magistério”, mas o artigo 25, parágrafo único, inciso III, alínea b), dá atribuições ao conselho de fiscalização e controle para requisitar as folhas de pagamentos dos “profissionais da educação”, categoria mais abrangente que aquela. O autor entende que a subvinculação de parte dos impostos não é suficiente para agregar a valorização do magistério, entendida como melhoria salarial, principalmente porque o Fundeb acompanha o mecanismo do Fundef de mera distribuição de recursos já existentes, sem aportar novas fontes

de receitas<sup>89</sup>. Outra fragilidade da proposta de valorização circunda a adoção do percentual bruto de 60% (sessenta por cento), pois abrange os encargos sociais incidentes. Estima o autor que, se a contribuição previdenciária gera um desconto de 10% (dez por cento) da remuneração, o percentual líquido subvinculado cai para 50% (cinquenta por cento). Esta situação se agrava quando as contribuições destinam-se a um Fundo Previdenciário estadual ou municipal, que favorece a contabilização como despesa quando na verdade gera receitas. Por fim, entende o Davies (2008) que a estipulação do piso salarial nos termos da proposta original (oitocentos e cinquenta reais) é uma fábula, quando verificadas que as remunerações de vários estados superam o mínimo. Ainda, como a Lei nº 11.738/08 só vigerá integralmente em 2010 e não dispõe de mecanismos de correção, é provável que o valor se desatualize e perca o sentido de melhoria salarial. Então, correm-se riscos do piso nacional representar ganhos somente nas regiões mais pobres, de ser desrespeitado ou de ser praticado como patamar máximo pelos governos. Tanto que as principais alegações dos governadores na proposição da Adin nº 4167/2008 circundaram a insuficiência de recursos orçamentários para a implementação do piso salarial.

O artigo 24 da Lei nº 11.494/07 institui os conselhos de fiscalização e acompanhamento do Fundeb. Na mesma diretriz do conselho do Fundef, Davies (2008) aponta as limitações de seu potencial democrático. Há uma tendência de colonização dos espaços de representação popular pelos governantes, mediante indicações de pessoas fortemente ligadas aos interesses governamentais ou por intermédio da subversão das finalidades institucionais por atos dos dirigentes das entidades privadas, seja em benefício próprio ou para ganhar favorecimentos, como celebração de convênio com repasse de recursos públicos. Analisando os aspectos jurídico-formais, tanto no âmbito federal quanto estadual, a composição do conselho não é paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. Mesmo na esfera municipal, a composição fica sem resguardo, pois há possibilidade de ampliar o número de membros sem qualquer vinculação à paridade. O §5º do artigo 24 cria impedimentos visando a garantir a isenção na atuação do conselho, em virtude de laços consanguíneos com autoridades públicas ou da prestação de serviços temporários para a administração pública. Davies (2008) entende que esses impedimentos legais não

---

<sup>89</sup> Consideramos que os valores da complementação da União não são suficientes para garantir uma valorização do magistério, pois, se tomada em âmbito nacional, revela-se insuficiente para corrigir as distorções na prestação do ensino. Não podemos desprezar que além da remuneração dos docentes, sérias deficiências de infraestrutura, material didático, gastos com atividades meio e ampliação da rede de ensino conforme a demanda são medidas importantes a serem tomadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por isso, não podemos atribuir, necessariamente, à garantia das complementações o papel de novos recursos para a educação básica capazes de favorecer a melhoria salarial dos docentes. Outro aspecto importante refere-se à “Desvinculação de Receitas da União”, que supera os valores da complementação.

garantem a isenção dos conselhos, devido à prática clientelista corriqueira em nosso país. Contudo, cremos se tratar de medida de fundamental importância para coibir abusos do Poder Executivo e dar respaldo ao Ministério Público para ajuizar ação civil pública na defesa de direitos difusos, sob o ponto de vista formal.

O §8º do artigo 24 estabelece garantias para o exercício independente da função, como as vedações de exoneração, demissão sem justa causa ou transferência *ex officio*, vedação de atribuição de faltas injustificadas nas atividades escolares. Assim, a Lei nº 11.494/07 foi mais detalhista na regulamentação dos instrumentos de controle e fiscalização, ao tentar minimizar as interferências do Poder Executivo no funcionamento do conselho. Contudo, a autonomia não extinguiu as deficiências identificadas desde o conselho do Fundef. Persistem os problemas de disponibilidade de horários dos membros da sociedade civil, da ausência de “remuneração” destes e da imperícia no manuseio das documentações orçamentárias. Não há como realizar exames críticos do gasto público, supervisionar o censo escolar anual, elaborar a proposta orçamentária anual se os conselheiros não tiverem a garantia de serem capacitados. O §10 do artigo 24 impõe a todos os entes-federados a responsabilidade de fornecer condições materiais para o funcionamento dos conselhos, mas deixa de lado a questão da capacitação dos conselheiros para o exercício da função. Esta ficou dependente da iniciativa do Ministério da Educação, que não detém a capilaridade necessária para atingir todos os Municípios. Cremos que o MEC poderia subsidiar a capacitação sob o ponto de vista técnico, sem prejuízo da competência dos Estados e Municípios em garantir a realização de cursos, palestras e simpósios.

Cumpramos ressaltar que os primeiros cidadãos a tomarem parte na aplicação do gasto subvencionado são os conselheiros, devido às amplas prerrogativas criadas pela lei do Fundeb. Nesse sentido, uma adequada regulação do gasto público pelas atividades do conselho reflete a eficiência dos órgãos de controle externo, que tomarão ciência de indícios de fraudes e irregularidades na documentação oficial de modo mais direto e consistente. Assim, o Ministério Público terá subsídios para investigar e propor, nos termos legais, a apuração de crime de responsabilidade pela autoridade pública e a intervenção no ente federado. Entretanto, Davies (2008) não tem uma perspectiva tão otimista do Ministério Público, pois em 1997 o autor encaminhou diversas denúncias no Estado do Rio de Janeiro que foram desprezadas. Desânimo similar é apontado por Davies (2008) em relação ao papel do Tribunal de Contas. Devido à falta de unificação da interpretação sobre as receitas e despesas em MDE nos diferentes Estados, muitas vezes contrárias à LDB, constatam-se enormes prejuízos para a educação pública.

“... como aconteceu na prefeitura do Rio de Janeiro, que, em concordância do TC do município, contabilizou o ganho com o Fundef dentro dos 25% vinculados à MDE, e não como acréscimo aos 25%. A consequência foi que a educação municipal do Rio perdeu mais de R\$ 5 bilhões de reais de 1998 a 2006...” (DAVIES, 2008, p. 65)

A instituição do Fundeb pela EC nº 53/06 não rompeu com o desenvolvimento da cooperação entre os entes-federados na questão do financiamento da educação pública inaugurado pelo Fundef. Para tanto, destacamos os artigos 32, 33 e 43 da Lei nº 11.494/07, fundamentados nos §§2º e 3º do artigo 60 do ADCT, que tratam de normas transitórias voltadas à manutenção temporária do valor por aluno do ensino fundamental e do valor mínimo por aluno definido nacionalmente e do critério de redistribuição de recursos.

O artigo 32 estabelece como referência para a adoção do valor por aluno do ensino fundamental pelo Fundeb, no âmbito de cada Estado, o último montante aplicado pelo Fundef. Ou seja, se o cálculo do Fundeb for menor que o praticado em 2006, considerar-se-á este para a distribuição dos recursos educacionais. Essa garantia visa a impedir o retrocesso no padrão de atendimento do ensino, mas indica algumas incongruências. A necessidade de assegurar o valor anterior revela, na primeira hipótese, o desconhecimento da União do impacto da nova política de financiamento e, na segunda, a falta de critérios para assegurar um padrão mínimo de qualidade para as demais etapas e modalidades de ensino. O §2º do artigo 32 demonstra a opção do Poder Executivo Federal em garantir somente a atualização monetária dos valores, colidindo com a finalidade do fundo de desenvolver a educação básica.

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior. (BRASIL, 2007)

O artigo 33 da Lei nº 11.494/07 protege a evolução do valor mínimo nacional. A União deve partir do valor estipulado em 2006 para a operacionalização do Fundeb. No entanto, como o Poder Executivo Federal descumpria as regras para o cálculo, devido ao desinteresse em ampliar os valores de sua complementação ao Fundef, a norma não traz perspectivas otimistas e passa uma falsa impressão de melhoria com a nova sistemática do financiamento. Atente-se que “o valor mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado em 2006 no âmbito do Fundef” (BRASIL, 2007, art. 33). Entretanto, a União tomou iniciativa louvável no estabelecimento do valor mínimo nacional por aluno/ano, com referência às séries iniciais do ensino fundamental urbano (art. 4º, §1º), para os anos seguintes. A Portaria Interministerial MEC/MF nº 1030, de 6 de novembro de 2007 estabeleceu o valor mínimo nacional por aluno, a que se refere o artigo 4º, §1º da Lei nº 11.494/07, em R\$ 947,24 (novecentos e quarenta e sete reais e vinte e quatro centavos) para o exercício de 2007. A Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.027, de 19 de agosto de 2008 definiu o valor em R\$ 1.132,34 (um mil cento e trinta e dois reais e trinta e quatro centavos) para o exercício de 2008 e a Portaria Interministerial MEC/MF nº 221, de 10 de março de 2009 ampliou para R\$ 1.350,09 (um mil, trezentos e cinquenta reais e nove centavos para o exercício de 2009.

O artigo 43 da lei regulamentadora do fundo da educação básica determina a aplicação sistemática de distribuição de recursos, nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, conforme os coeficientes de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecidos pelo Ministério da Fazenda.

Bremaeker (2007b) segue a mesma linha de estudos sobre o impacto financeiro dos fundos educacionais nos Municípios brasileiros e analisa os resultados do Fundeb na transição. Primeiramente, adverte o autor que os valores fixos das complementações da União são bem inferiores à regra definitiva de 10% (dez por cento) do total de recursos subvinculados. Por exemplo, no ano de 2006 a regra *supra* equivaleria a R\$ 5,126 bilhões. Aplicadas as taxas de correção da inflação adotadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, a complementação para o ano de 2009 seria de R\$ 5,827 bilhões ao invés de R\$ 4,5 bilhões.

Bremaeker (2007b) registra que em termos relativos houve uma pequena alteração na participação dos recursos do Fundeb. Durante o Fundef os Municípios representavam 32,1% (trinta e dois vírgula um por cento) do montante de recursos arrecadados e os Estados 67,9% (sessenta e sete vírgula nove por cento). Alterou-se para 32,5% (trinta e dois vírgula cinco por cento) para os Municípios e 67,5% (sessenta e vírgula cinco por cento), ou seja, uma variação

de apenas quatro décimos por cento. De acordo com a repartição de recursos, os Municípios saíram perdendo. Se fosse mantida a sistemática do Fundef, os entes locais receberiam R\$ 30,431 bilhões, ao invés de R\$ 25,359 bilhões calculados pelo Fundeb.

Bremaeker (2007b) indica que os valores por aluno anual, na vigência do Fundef alcançavam R\$ 1.230,02 para o ensino fundamental, mas diante dos recursos disponíveis pelo Fundeb, o valor cai para R\$ 1.039,18. Para manter os padrões definidos pelo Fundef, seriam necessários mais R\$ 9.240,00 bilhões para equalizar a prestação do ensino fundamental. O autor não considerou os valores da complementação da União, pois o antigo fundo não os interava para a definição do valor por aluno/ano. Assim, o autor considera que o Fundeb trará dificuldades para os Municípios, principalmente diante da conjuntura financeira para o ano de 2008, que contemplou, entre outras medidas, a desoneração tributária do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o fim do redutor do FPM.

Os resultados financeiros das complementações da União divulgados pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Fazenda<sup>90</sup> revelam a tendência da União de sempre dispor do mínimo de recursos para esse fim. “VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:” (BRASIL, ADCT, 2006, art. 60) Para o ano de 2007, foi estipulado o valor de R\$ 2.012.400,00 (dois bilhões, doze milhões e quatrocentos mil reais), a ser distribuído pelos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Em referência ao ano de 2008, foram R\$ 3.147.000,00 (três bilhões, cento e quarenta e sete milhões de reais) para os mesmos Estados e para o Estado do Amazonas. Para o ano de 2009, estima-se R\$ 5.070.150,00 (cinco bilhões, setenta milhões e cento e cinquenta mil reais) a título de complementação da União. Destarte, conclui-se: a União está cumprindo a determinação constitucional; o excedente não indica que o governo central adota a política de ampliação de sua participação na educação básica devido à oscilação dos excessos apurados entre os anos de 2007 e 2009; o aumento das complementações pelo Fundeb com vistas a corrigir as distorções estaduais na prestação do serviço educacional não foi suficiente para reverter o quadro apontado pelo Fundef. Não houve inclusão de outros entes da Federação como beneficiários, mantendo-se situação similar ao ano de 2006.

A estimativa de receitas do Fundeb para os anos de 2007 e 2009<sup>91</sup> revela que a participação da União, que se dá pela complementação, não é expressiva. No ano de 2007, a

---

<sup>90</sup> Portarias Interministerial do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação nº 1.030/2007, nº 598/2008 e nº 221/2009.

<sup>91</sup> Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007 e Portarias Interministerial do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação nº 1.027/2008 e nº 221/2009.

complementação correspondeu a 4,18% (quatro vírgula dezoito por cento) dos recursos disponíveis aos Estados e Municípios. Em 2008, representou 5,12% (cinco vírgula doze por cento) das receitas. Para o exercício de 2009, corresponderá a 6,18 (seis vírgula dezoito por cento) do total arrecadado pelo Fundeb. A expansão de menos de um ponto percentual ao ano pode ser revertida no ano de 2010, quando a regra geral prevalecerá, ou seja, de 10% (dez por cento) do total do Fundo. Contudo, como se tratava de uma norma de transição, esperava-se que a União estabelecesse uma progressão uniforme, mas o governo central optou por contribuir somente com o mínimo constitucional.

O Fundeb assume as mesmas diretrizes do Fundef, no que se refere à não inclusão de novos recursos para o financiamento da educação. Os valores da complementação da União ainda estão aquém do desejado para equalizar as oportunidades educacionais, só minimizam os problemas interestaduais e mantêm a política do perde e ganha que impacta as finanças dos pequenos Municípios. A valorização do magistério continua fragilizada pela insuficiência de recursos, inclusive pelo cálculo contemplar os encargos sociais dos profissionais do magistério. Deficiências no mecanismo de funcionamento do conselho de controle social e a indefinição dos padrões de qualidade da educação básica como referenciais para a distribuição dos recursos subvinculados fazem do Fundeb uma proposta sem representação de avanços significativos. Entretanto, ao estabelecer o regime de colaboração entre as esferas governamentais, possíveis melhorias no atendimento do ensino básico público podem ser pleiteadas em todos os níveis federativos. Para tanto, a investigação do espectro da prestação do serviço público da educação básica aponta o caminho de discussão sobre a reestruturação nas bases federativas do Estado brasileiro, de modo que assegure a autonomia financeira dos entes-federados.

Tomando-se como referência o anexo I da Portaria Interministerial MEC/MF nº 221, de 10 de março de 2009, há uma discrepância na apuração dos valores estaduais por aluno/ano. Esse cálculo efetuado no âmbito de cada estado indica que a diferença de arrecadação de impostos entre os entes federados implica menor aplicação de recursos em educação. Por exemplo, os Estados que estão na previsão de receber a complementação da União apresentam um valor anual por aluno para as séries iniciais do ensino fundamental urbano de R\$ 1.350,09 (um mil trezentos e cinquenta reais e nove centavos), em contraste com os Estados do Espírito Santo (R\$ 2.466,46), São Paulo (R\$ 2.263,05), Rio Grande do Sul (R\$ 2.012,29) e à média aritmética nacional de R\$ 1.746,33 (um mil setecentos e quarenta e seis reais e trinta e três centavos). Essa diferença dificulta a construção de um padrão de qualidade do ensino em âmbito nacional.

Destarte, o maior desafio da educação brasileira para a equalização das oportunidades educacionais consiste em minimizar os efeitos financeiros dos entes federados, tendo em vista uma finalidade comum: a garantia de um padrão razoável de qualidade em âmbito nacional. Cremos que, aliados a mecanismos de controle do gasto público, os recursos públicos podem se verter na realização da norma constitucional que garante o direito à educação, desde que sejam ampliados os investimentos da educação pública.

A Constituição da República de 1988 destaca-se como ampla fonte normativa na questão educacional, ao tratar o ensino como direito social e estabelecer o dever de sua concretização pelo Estado, mediante vinculações de recursos públicos e criação de instrumentos distributivos para os entes federados. Entretanto, as adequações no financiamento, em sede constitucional, serão inócuas se os quadros de desigualdade e de baixo rendimento e desempenho, em geral, dos alunos da rede pública de ensino persistirem. Se se constatam desproporções no desempenho do ensino público entre as regiões Norte, Nordeste e a Sudeste, Sul, a comparação entre escolas públicas e privadas (frequentadas pelas classes economicamente favorecidas) serve de alerta para aqueles que dependem da prestação do Estado. Essas preocupações fragilizam o entendimento sobre a efetividade do direito à educação, que visa a preparar o aluno a exercer o plexo de atribuições da cidadania e a prepará-lo para o mercado de trabalho.

Para tanto, será construído no próximo capítulo um quadro geral da qualidade do ensino público, a fim de que seja possível estabelecer parâmetros para a constatação da efetividade do direito à educação.

#### **4 A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA**

Nos capítulos anteriores demonstramos a evolução da educação na normatividade constitucional e as principais fontes de financiamento do ensino público. De certo modo, constatamos uma melhoria das normas das Constituição, ou melhor, uma ampliação do feixe de garantias para o exercício do direito social à educação, que se realiza pela prestação do serviço público educacional. Como a educação básica é fundamental para o pleno exercício dos direitos fundamentais do cidadão, torna-se necessária a disponibilidade de recursos suficientes para acomodar as demandas por escolas. Sem recursos não há como sustentar os meios estruturais destinados a garantir que todas as crianças, jovens e adultos brasileiros adquiram um conteúdo pedagógico indispensável para o exercício de suas funções cívicas e profissionais na sociedade. Assim, a normatividade constitucional atribuiu imperatividade aos Poderes Públicos no sentido de universalizar o ensino fundamental, que significa dispor de um suficiente número de matrículas para escolarizar a população correspondente à faixa etária adequada. Esse impulso pela expansão das redes de ensino indica a educação em sua dimensão quantitativa. Para tanto, a fim de alcançar os países mais desenvolvidos da OCDE em investimentos na educação básica, cabe ao Estado brasileiro direcionar novas fontes significativas de recursos públicos, seja por intermédio dos Fundos educacionais ou por outros mecanismos orçamentários.

Entretanto, à dimensão quantitativa, que avalia o acesso aos níveis e modalidades da educação pública e o percentual de recursos despendidos em relação ao PIB, deve-se atrelar a dimensão qualitativa da educação nacional. Ou seja, a qualidade do ensino é fator de ponderação para avaliar a eficiência do gasto público educacional, principalmente diante das gritantes diferenças regionais do Brasil. Institui-se um binômio quantidade/qualidade a ser referenciado pelas políticas públicas educacionais. Se durante os anos pós-ditadura militar houve uma expressiva expansão das matrículas e aumento do investimento público, cabe-nos indagar se os alunos estão efetivamente adquirindo um conteúdo satisfatório nos estabelecimentos de ensino público e se há um padrão nacional de rendimento e desempenho. Portanto, o conceito de efetividade do direito à educação básica só se completa quando o ensino público se concretiza com a compreensão de metas e resultados direcionados à melhoria da qualidade do ensino público. Este será o ponto de investigação do presente capítulo.

#### 4.1 O Movimento “Todos pela Educação”

Em setembro de 2005 lideranças empresariais, educadores, economistas, comunicadores e gestores públicos reuniram-se em São Paulo, no Museu de Ipiranga, para o lançamento nacional do “Todos pela Educação” (TPE). Essa aliança consiste em traçar metas finais e intermediárias para garantir uma educação básica de qualidade para todos os brasileiros, com prazo estabelecido para o ano de 2022. A metodologia estabelecida pela Comissão Técnica permite o monitoramento anual da evolução dos indicadores educacionais pela sociedade, servindo de referência para os gestores públicos buscarem a melhoria da qualidade do ensino básico.

Como o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) deixou a cargo dos entes federados a formulação dos objetivos e metas dos diferentes níveis e modalidades do ensino, devido à incapacidade técnica, ausência de recursos ou capacidade de mobilização, muitos Estados e Municípios prestavam seus serviços educacionais sem planejamento adequado. As metas elaboradas pelo TPE se alinham às diretrizes do Plano Nacional de Educação, pois foi realizado sob uma concepção complementar, definindo com mais objetividade os meios para obtenção da melhoria da prestação do serviço educacional.

O movimento “Todos pela Educação” divulgou Nota Técnica em 10 de setembro de 2007 que estabelece as seguintes metas finais:

Meta 1 – Acesso: “Até 2022, 98% ou mais das crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola”.

Meta 2 – Alfabetização: “Até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura e escrita até o final da 2ª série (ou 3º ano) do Ensino Fundamental”.

Meta 3 – Qualidade: “Até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é essencial para a sua série”. Ficou definido, então, que 70% dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio do conjunto de alunos das redes pública e privada deverão ter desempenhos superiores a respectivamente 200, 275 e 300 pontos na escala de Português do Saeb, e superiores a 225, 300 e 350 pontos na escala de Matemática.

Meta 4 – Conclusão: “Até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio”.

Meta 5 – Investimento: “Até 2010, mantendo até 2022, o investimento público em Educação Básica deverá ser de 5% ou mais do PIB”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007)

Devido ao enfoque do presente capítulo, abordaremos a meta três do movimento “Todos pela Educação”. Essa foi segmentada em metas intermediárias para o acompanhamento dos esforços dos governos estaduais e municipais no sentido de concretização da melhoria da qualidade do ensino. Como os dados estatísticos oficiais são divulgados no segundo semestre do período de referência, as metas intermediárias foram elaboradas para que até o final do ano de 2021 os resultados sejam plenamente alcançados.

A meta três do TPE baseou-se nos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que mensura as habilidades pedagógicas dos alunos da educação básica nas disciplinas de português e matemática. A aplicação do Saeb pelo Inep consiste em duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb – recebe o nome de Saeb em suas avaliações) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc ou Prova Brasil), ambas de periodicidade bienal, sempre nos anos ímpares. As avaliações são de caráter complementar e oferecem informações individualizadas por entes da Federação e por escolas, sobre o desempenho dos alunos que frequentam a 4ª série, a 8ª série e o 3º ano do ensino médio das escolas públicas e privadas.

Assim, as metas finais do TPE tomam como referência a escala de avaliação do Saeb, definindo para 2022 que setenta por cento dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio obtenham, respectivamente 200, 275 e 300 pontos da prova de português e 225, 300 e 350 pontos na avaliação de matemática. Essas metas foram definidas em comparação aos testes aplicados pela OCDE, PISA (*Programme for International Student Assessment*). Assim, baseado na média dos países da OCDE, a equipe técnica do “Todos pela Educação” fez uma compatibilização entre as escalas, resultando nas metas finais definidas para o ano de 2022.

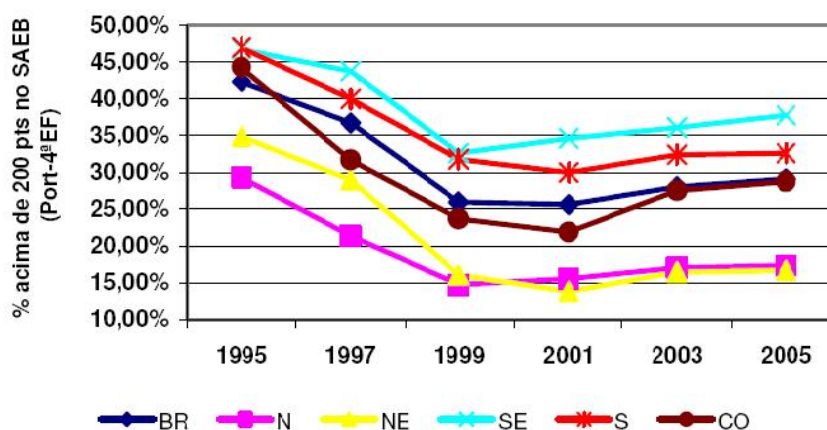
A Nota Técnica do TPE apontou a seguinte situação do desempenho dos alunos com referência nas metas estabelecidas para 2022.

O gráfico abaixo demonstra uma acentuada queda nos escores dos alunos, de forma generalizada em todas as regiões do Brasil. Néri e Carvalho (2002) *apud* Nota Técnica do TPE sugerem se tratar de um efeito composição, aliado às políticas públicas como o Bolsa-Escola e a promoção automática que favorecem a manutenção de alunos com defasagem de aprendizado nas escolas. Isso provocou uma queda do desempenho médio dos alunos na escala do Saeb. Se interpretarmos a queda segundo as causas apontadas pelos autores, o grau de efetividade do ensino fundamental é alarmante. O retorno/manutenção de alunos com deficiências de aprendizado aos sistemas de ensino pode indicar que, ou a prestação do serviço educacional é insuficiente para garantir a compreensão do conteúdo pedagógico pelos

alunos, ou existia considerável número de crianças que não cursavam a etapa obrigatória do ensino capaz de reduzir a cerca de quarenta por cento o percentual de desempenho verificado entre 1995 e 1999. Entretanto, essa possível correção do fluxo escolar contribuiu para o monitoramento adequado das metas traçadas pelo TPE.

### GRÁFICO 1

#### Percentual de alunos da 4ª série do EF com desempenho acima de 200 pontos na escala de Português do Saeb



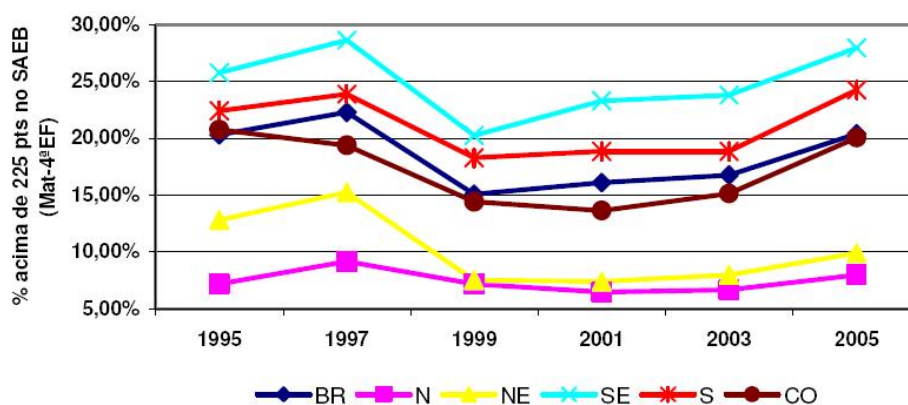
Fonte: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Nota Técnica TPE, 2007, p. 13.

O gráfico acima revela grave discrepância no desempenho dos alunos entre as regiões brasileiras, ou seja, na qualidade do ensino. Em 1995, a média brasileira situava-se em 42,5 pontos percentuais, mas a Região Norte apresentava 29,34 pontos percentuais e a Nordeste 34,89 pontos percentuais. Com a queda acentuada, tornou-se mais distante o cumprimento da meta do TPE para 2022, principalmente para as regiões Norte e Nordeste, que não conseguiram retomar o desempenho constatado em 1995. Essas duas regiões, respectivamente, detiveram em 2005 apenas 15,4% (quinze vírgula quatro por cento) e 13,9 (treze vírgula nove por cento) dos alunos com resultados acima da meta com referência na escala do Saeb. O esforço para o cumprimento da meta é bastante significativo, pois a média brasileira no ano de 2005 foi identificada em 29,12% (vinte e nove vírgula doze por cento) dos alunos.

Em relação à disciplina de Matemática, a queda das notas do Saeb em 1999 foi retomada, com exceção da Região Nordeste. Entretanto, em termos proporcionais o desempenho dos alunos da 4ª série do ensino fundamental na disciplina de Matemática é expressivamente pior que nas funções de leitura (português), além de evidenciar maiores

desigualdades regionais na apreensão do conteúdo. A média brasileira no ano de 1995 era de aproximadamente 20% (vinte por cento), enquanto a Região Norte obteve cerca de cinco por cento e a Nordeste doze por cento dos alunos acima da meta traduzida pela escala do Saeb, dados que causam grave apreensão.

**GRÁFICO 2**  
**Percentual de alunos da 4ª série do EF com desempenho acima de 225 pontos na escala de Matemática do Saeb**



Fonte: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Nota Técnica TPE, 2007, p. 14.

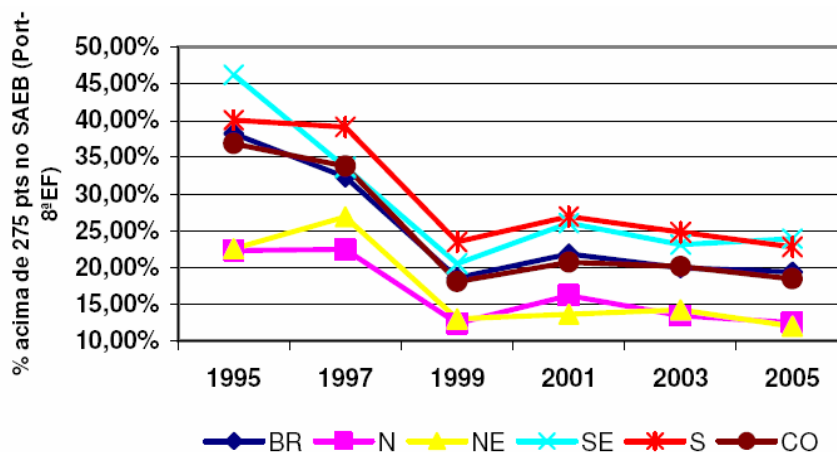
A qualidade do ensino de matemática revela-se bem abaixo da média dos países da OCDE. No ano de 2005, a média nacional indica 18,69% (dezoito vírgula nove por cento) dos alunos com notas acima de 225 pontos no Saeb. Apesar dos baixíssimos níveis das regiões Norte (6,92%) e Nordeste (8,39%), as demais também tampouco apresentam resultados satisfatórios: Sudeste (27,35%), Sul (23,34%) e Centro-Oeste (19,32%). Esses baixos desempenhos demonstram que a preparação dos alunos na disciplina de matemática é muito precária, o que é alarmante tendo em vista que o raciocínio matemático é fator elementar para o desenvolvimento das economias mundiais. Cumpre observar que as notas do Saeb englobam alunos do ensino privado, sugerindo uma situação generalizada do desempenho do ensino fundamental no que se refere à Matemática.

O gráfico 3 apresenta as médias regionais e nacional do desempenho dos alunos da 8ª série do ensino fundamental no Saeb com notas acima de 275 pontos em português. Verifica-se queda acentuada entre os anos de 1995 e 1999. A média nacional caiu de aproximadamente 36,0% (trinta e seis por cento) para cerca de 18,0% (dezoito por cento) dos alunos, devido à

retração generalizada nas regiões do Brasil. Destaca-se a queda da região Sudeste, de 45% (quarenta e cinco por cento) para 20,0% (vinte por cento).

### GRÁFICO 3

**Percentual de alunos da 8ª série do EF com desempenho acima de 275 pontos na escala de Português do Saeb**

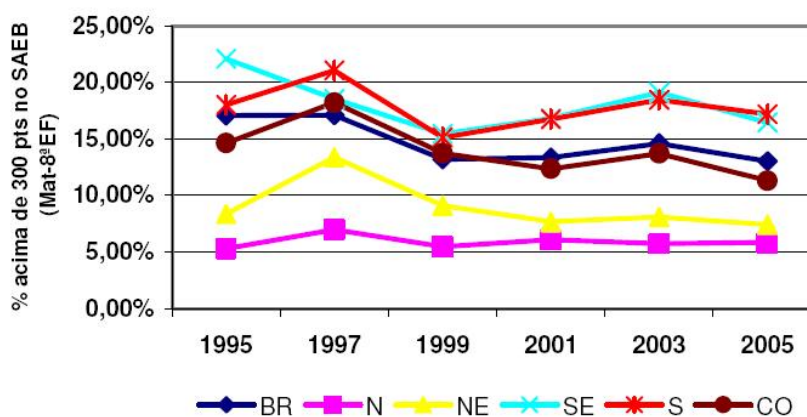


Fonte: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Nota Técnica TPE, 2007, p. 15.

No ano de 2005, o quadro da qualidade na etapa final do ensino fundamental em português revela que somente 19,5% (dezenove vírgula cinco por cento) dos alunos brasileiros situam-se na faixa da meta estipulada para 2022. A região Nordeste apresentou 12,0%, (doze por cento) seguido pela Norte (12,7%), Centro-Oeste (18,5%), Sul (22,9%) e Sudeste (24,1%).

### GRÁFICO 4

**Percentual de alunos da 8ª série do EF com desempenho acima de 300 pontos na escala de Matemática do Saeb**

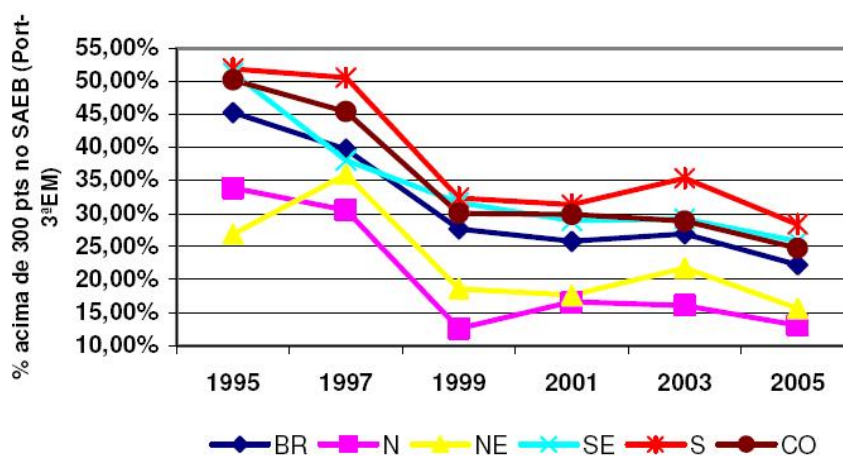


Fonte: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Nota Técnica TPE, 2007, p. 15.

O gráfico 4 indica a mesma tendência nas etapas iniciais do ensino fundamental. O ensino da matemática no Brasil é altamente deficiente se comparado à média dos resultados dos países desenvolvidos. A média nacional em 2005 corresponde a 13,0% (treze por cento) dos alunos da 8ª série do ensino fundamental que obtiveram notas superiores a 300 pontos na escala do Saeb. A pior atuação foi da região Norte, com somente 6,6% (seis vírgula seis por cento) dos alunos, seguida pelo Nordeste (7,3%), Centro-Oeste (11,2%), Sudeste (16,4%) e Sul (17,2%).

### GRÁFICO 5

**Percentual de alunos da 3ª série do EM com desempenho acima de 300 pontos na escala de Português do Saeb**



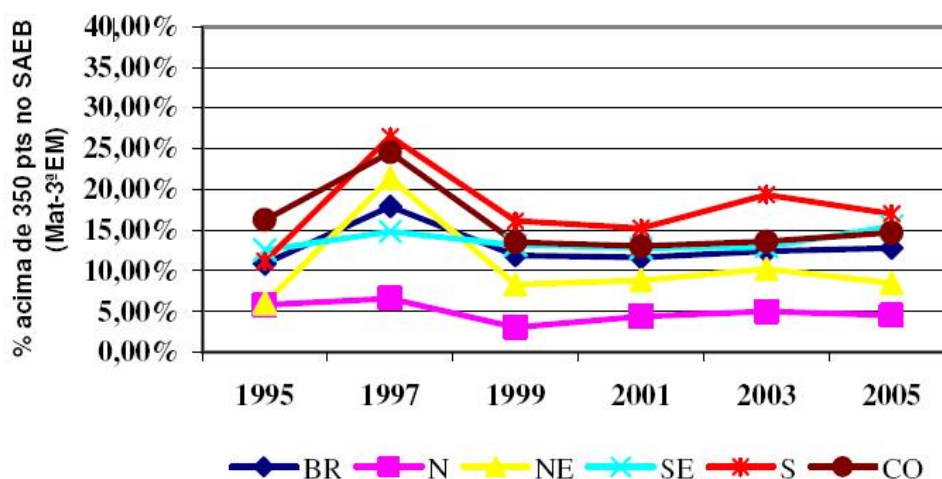
Fonte: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Nota Técnica TPE, 2007, p. 16.

O desempenho do ensino médio na disciplina de Português no Saeb 2005 encontra-se semelhante, em termos proporcionais, aos resultados da etapa final do ensino fundamental, com uma ligeira vantagem. A média nacional encontra 22,21% (vinte e dois vírgula vinte e um por cento) dos alunos com notas acima de 300 pontos da escala do Saeb. A região Norte possui 13,05% (treze vírgula zero cinco por cento) dos alunos acima do patamar estabelecido, seguido por Nordeste (15,66%), Centro-Oeste (24,74%), Sudeste (25,78%) e Sul (28,37%).

O mesmo quadro ocorre com o desempenho em Matemática, em relação à etapa final do ensino fundamental, mas com pequeno decréscimo.

### GRÁFICO 6

**Percentual de alunos da 3ª série do EM com desempenho acima de 350 pontos na escala de Matemática do Saeb**



Fonte: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Nota Técnica TPE, 2007, p. 16.

Os percentuais de alunos com aprendizado adequado na disciplina de Matemática do Ensino Médio são baixíssimos. Essa constatação sugere a defasagem do aprendizado no ensino fundamental, que reflete na etapa seguinte. Considerando que dessa última etapa da educação básica serão encaminhados os alunos para o ensino superior, ou para o ensino profissionalizante, haverá pouca qualificação de profissionais voltados para as áreas das ciências exatas. Os percentuais são os seguintes: Brasil (12,79%), Norte (4,53%), Nordeste (8,48%), Sudeste (15,48%), Sul (17,01%) e Centro-Oeste (14,67%). Como a avaliação do Saeb abrange a rede privada de ensino, esse percentual dentro da zona de qualidade da OCDE é composta por poucos, ou quase nenhum aluno da rede pública de ensino.

A conjuntura analisada pelo movimento “Todos pela Educação”, no que se refere à qualidade do ensino fundamental e médio, serviu para mensurar os esforços dos Estados e Municípios para o atingimento das metas intermediárias e finais, divulgadas pela referida nota técnica de 2007. Diante dos lastimáveis resultados apresentados no ano de 2005, não é difícil imaginar que os objetivos de melhoria da qualidade da educação básica serão de difícil alcance.

O TPE constitui preciosa fonte de informações e dados estatísticos sobre a evolução da efetividade da educação básica nos diversos entes da Federação. Em 2008, foi publicado o primeiro relatório de acompanhamento das cinco metas do movimento, que indica a evolução da qualidade do ensino. No contexto geral da meta 3, o Brasil não conseguiu atingir o patamar intermediário estabelecido para o ano de 2007 no ensino fundamental e, no ensino médio, ficou dentro do intervalo de confiança.

A seguir, apresentaremos detalhes sobre algumas iniciativas da União voltadas ao planejamento, avaliação e monitoramento da qualidade do ensino na educação básica.

## 4.2 As Iniciativas da União

### 4.2.1 Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi aplicado pela primeira vez no ano de 1990, constituindo-se como medida pioneira para avaliação global da qualidade do ensino. Em 2005, por intermédio da Portaria MEC nº 931, de 21 de março de 2005, o Saeb foi reformulado, para integrar a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). Ambas são aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep).

A Avaliação Nacional da Educação Básica manteve os objetivos, características e métodos de avaliação da educação básica até então executados pelo Saeb. A finalidade da Aneb é verificar a qualidade, equidade e eficiência da educação básica, mediante avaliação externa dos sistemas de ensino, feita por amostragem de larga escala e de periodicidade bianual. Para que sirva de referência para a formulação de políticas públicas, a Aneb

“utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem” (BRASIL, MEC, 2005, art. 1º, §1º, “c”)

No entanto, a Aneb (intitulada de Saeb pelos informativos de resultados oficiais) avalia um grupo de escolas e estudantes aleatoriamente sorteados, que serão representativos para as redes de ensino estadual, municipal e da rede privada. Assim, não há individualização das notas por município ou por escola, decorrentes do desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.

A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) tem por objetivos avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas, atribuindo um resultado global por instituição de ensino. Também chamada de Prova Brasil, essa avaliação expande as informações obtidas pela Aneb, pois se realiza de modo censitário, apresenta a mesma periodicidade bianual e coincidem as datas de aplicação. Deste modo, a Prova Brasil atribui

notas tanto para os Municípios, quanto para as escolas avaliadas, conforme o resultado dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental.

A metodologia adotada para as avaliações permite o acompanhamento anual dos sistemas de ensino, ou a construção de séries históricas, com intuito de comparar as deficiências encontradas e de fornecer subsídios para a melhoria na prestação do serviço educacional pelos entes federados. Ainda, os alunos devem responder, ao final do teste, a um questionário socioeconômico e cultural, a fim de que as influências prejudiciais extraescolares sejam passíveis de ser identificadas.

A avaliação mais recente foi realizada em novembro de 2007. Diante da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que toma os resultados do Saeb e da Prova Brasil como referência, houve a aplicação de prova de avaliação unificada para identificar as aptidões dos alunos em Português (foco na leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas). Assim, quem foi sorteado para o Saeb fez a mesma prova aplicada pela Anresc, corrigindo a duplicidade praticada em 2005.

#### **4.2.1.1. As escalas da Prova Brasil**

Como o Inep unificou as provas da Aneb e da Anresc, as escalas também são comuns e quantificam-se de 125 a 375 pontos ou mais, divididas por patamares de 25 pontos. Contudo, os significados das pontuações variam de acordo com as séries ou anos do ensino. Como exposto anteriormente, o movimento “Todos pela Educação” referencia em sua meta 3 os resultados obtidos pelo Saeb. Assim, setenta por cento dos alunos da 4ª série (ou 5º ano no ensino fundamental de nove anos) e da 8ª série (9º ano) devem alcançar em 2022, respectivamente, 200 pontos e 275 pontos na avaliação de Português e 225 pontos e 300 pontos na avaliação de Matemática, diante da escala do Saeb. Vejamos o que representam esses resultados na escala.

##### 4.2.1.1.1 As escalas da 4ª série do ensino fundamental

Para os alunos da 4ª série do ensino fundamental, 200 pontos na prova de Português indicam a seguinte proficiência, segundo o Inep:

A partir de anedotas, fábulas e textos com linguagem gráfica pouco usual, narrativos complexos, poéticos, informativos longos ou com informação científica, os alunos da 4ª e da 8ª séries:

- selecionam entre informações explícitas e implícitas as correspondentes a um personagem;
- inferem o sentido de uma expressão metafórica e o efeito de sentido de uma onomatopéia;
- inferem a intenção implícita na fala de personagens, identificando o desfecho do conflito, a organização temporal da narrativa e o tema de um poema;
- distinguem o fato da opinião relativa a ele e identificam a finalidade de um texto informativo longo;
- estabelecem relações entre partes de um texto pela identificação de substituições pronominais ou lexicais;
- reconhecem diferenças no tratamento dado ao mesmo tema em textos distintos;
- estabelecem relação de causa e consequência explícita entre partes e elementos em textos verbais e não-verbais de diferentes gêneros;
- identificam os efeitos de sentido e humor decorrentes do uso dos sentidos literal e conotativo das palavras e de notações gráficas; e
- identificam a finalidade de um texto informativo longo e de estrutura complexa, característico de publicações didáticas. (BRASIL, INEP, 2009c, p.2)

Os alunos da 4ª série do ensino fundamental que conseguirem resultado de, no mínimo, 225 pontos em Matemática, atestam as seguintes aptidões:

Os alunos da 4ª e da 8ª séries:

- calculam divisão com divisor de duas ordens;
- identificam os lados e, conhecendo suas medidas, calculam a extensão do contorno de uma figura poligonal dada em uma malha quadriculada;
- identificam propriedades comuns e diferenças entre sólidos geométricos (número de faces);
- comparam e calculam áreas de figuras poligonais em malhas quadriculadas;
- resolvem uma divisão exata por número de dois algarismos e uma multiplicação cujos fatores são números de dois algarismos;
- reconhecem a representação numérica de uma fração com o apoio de representação gráfica;
- localizam informações em gráficos de colunas duplas;
- conseguem ler gráficos de setores;
- resolvem problemas:
  - o envolvendo conversão de kg para g ou relacionando diferentes unidades de medida de tempo (mês/trimestre/ano);
  - o de trocas de unidades monetárias, envolvendo número maior de cédulas e em situações menos familiares; o utilizando a multiplicação e reconhecendo que um número não se altera ao multiplicá-lo por um; e
  - o envolvendo mais de uma operação. (BRASIL, INEP, 2009b, p.2)

#### 4.2.1.1.2 As escalas da 8ª série do ensino fundamental

Os estudantes da 8ª série que obtiverem 275 pontos em Português na escala do Saeb são capazes de:

Na 4ª e na 8ª séries, os alunos:

- identificam relação lógico-discursiva marcada por locução adverbial de lugar, advérbio de tempo ou termos comparativos em textos narrativos longos, com temática e vocabulário complexos;
- diferenciam a parte principal das secundárias em texto informativo que recorre à exemplificação; e

Os alunos da 8ª série são capazes de:

- inferir informações implícitas em textos poéticos subjetivos, textos argumentativos com intenção irônica, fragmento de narrativa literária clássica, versão modernizada de fábula e histórias em quadrinhos;
- interpretar textos com linguagem verbal e não-verbal, inferindo informações marcadas por metáforas;
- reconhecer diferentes opiniões sobre um fato, em um mesmo texto;
- identificar a tese com base na compreensão global de artigo jornalístico cujo título, em forma de pergunta, aponta para a tese;
- identificar opiniões expressas por adjetivos em textos informativos e opinião de personagem em crônica narrativa de memórias;
- identificar diferentes estratégias que contribuem para a continuidade do texto (ex.: anáforas ou pronomes relativos, demonstrativos ou oblíquos distanciados de seus referentes);
- reconhecer a paráfrase de uma relação lógico-discursiva;
- reconhecer o efeito de sentido da utilização de um campo semântico composto por adjetivos em gradação, com função argumentativa; e
- reconhecer o efeito de sentido do uso de recursos ortográficos (ex.: sufixo diminutivo). . (BRASIL, INEP, 2009c, p.3)

Os alunos da 8ª série que obtiveram 300 pontos na prova de Matemática apresentam as seguintes proficiências:

Os alunos da 4ª e da 8ª séries resolvem problemas:

- identificando a localização (requerendo o uso das definições relacionadas ao conceito de lateralidade) de um objeto, tendo por referência pontos com posição oposta à sua e envolvendo combinações;
- realizando conversão e soma de medidas de comprimento e massa (m/km e g/kg);
- identificando mais de uma forma de representar numericamente uma mesma fração e reconhecem frações equivalentes;
- identificando um número natural (não informado), relacionando-o a uma demarcação na reta numérica;
- reconhecendo um quadrado fora da posição usual; e
- identificando elementos de figuras tridimensionais.

Na 8ª série, os alunos ainda:

- avaliam distâncias horizontais e verticais em um croqui, usando uma escala gráfica dada por uma malha quadriculada, reconhecendo o paralelismo entre retas;
- são capazes de contar blocos em um empilhamento representado graficamente e sabem que, em figuras obtidas por ampliação ou redução, os ângulos não se alteram.
- calculam o volume de sólidos a partir da medida de suas arestas;
- ordenam e comparam números inteiros negativos e localizam números decimais negativos com o apoio da reta numérica;
- conseguem transformar fração em porcentagem e vice-versa;
- identificam a equação do primeiro grau adequada para a solução de um problema;

- solucionam problemas:
  - o envolvendo propriedades dos polígonos regulares inscritos (hexágono), para calcular o seu perímetro;
  - o envolvendo porcentagens diversas e suas representações na forma decimal; e
  - o envolvendo o cálculo de grandezas diretamente proporcionais e a soma de números inteiros. (BRASIL, INEP, 2009b, p.3-4)

#### **4.2.1.2. Os resultados do Saeb de 2007, comparados a 2005**

Nessa parte do presente trabalho, apresentaremos os dados divulgados da Prova Brasil, em relação à média nacional, às médias regionais e às médias estaduais de desempenho dos alunos nas provas de Português e Matemática. Esse enfoque permite atestar as disparidades na qualidade do ensino no Brasil, e indicar a evolução do rendimento no intervalo de dois anos.

A média de desempenho das escolas vinculadas aos respectivos sistemas estaduais de ensino foi melhor que a apresentada pelas escolas municipais, em todos os segmentos da Prova Brasil nos de 2005 e 2007. Entretanto, a diferença não é tão significativa<sup>92</sup>, o que pode ser atribuído ao desempenho favorável dos sistemas municipais de ensino em alguns estados. Em 2007, Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul apresentaram melhores desempenhos nas escolas municipais, em todos os modos de aplicação para o ensino fundamental. Os Estados de Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Piauí, Rondônia, Sergipe, Paraná, Mato Grosso e Goiás tiveram suas escolas municipais com melhores notas em pelo menos uma disciplina, seja na 4ª ou 8ª série do ensino fundamental.

A tabela abaixo, formulada a partir de consultas ao banco de dados do Inep, demonstra a evolução das médias do desempenho escolar aferidas pela aplicação da Prova Brasil. Como pode ser percebido, os resultados continuam bem abaixo do padrão educacional dos países da OCDE, nos termos da adequação da escala do Saeb aos padrões internacionais feita pelo movimento “Todos pela Educação”. Assim, a progressão dos resultados obtidos pela avaliação da qualidade do ensino fundamental das escolas públicas aponta para duas hipóteses. A primeira, mais otimista, considera que mudanças voltadas à melhoria da qualidade do ensino não acontecem repentinamente. A segunda sugere a impossibilidade do cumprimento da meta do TPE para o ano de 2022. A depreciação histórica da qualidade do

<sup>92</sup> No ano de 2007, constatou-se: I – a média dos resultados em Português da 4ª série teve uma diferença de 3,61 pontos; II – a média da 8ª série variou 3,81 pontos; III – na disciplina de Matemática da 4ª série houve diferença de 2,81 pontos; e IV – para a 8ª série, 4,05 pontos na média de Matemática.

ensino público brasileiro é de tal ordem que, no lapso de dois anos, algumas médias de desempenho sofreram involução e as diferenças regionais ainda continuam acentuadas.

TABELA 18

## Médias de Proficiência em Português e Matemática da Prova Brasil – 2007

## Escolas Estaduais e Municipais - Brasil, Regiões e Estados

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	2005				2007			
	4ª série		8ª série		4ª série		8ª série	
	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.
<b>Brasil</b>	<b>172,91</b>	<b>179,98</b>	<b>222,63</b>	<b>237,46</b>	<b>171,40</b>	<b>189,14</b>	<b>228,93</b>	<b>240,56</b>
<b>Norte</b>	<b>164,62</b>	<b>169,40</b>	-	-	<b>166,01</b>	<b>180,35</b>	<b>223,97</b>	<b>232,66</b>
Rondônia	166,14	173,54	226,34	241,30	168,51	184,53	226,27	238,88
Acre	170,72	171,90	217,35	231,08	171,13	182,75	224,32	233,02
Amazonas	163,71	169,63	214,34	226,71	164,94	179,84	226,44	232,77
Roraima	157,37	161,33	220,95	235,58	170,65	185,34	224,87	235,62
Pará	162,50	168,55	220,59	232,22	160,41	175,14	222,66	230,66
Amapá	161,67	166,41	219,26	229,93	160,08	173,71	220,03	226,03
Tocantins	170,29	174,48	-	-	166,35	181,15	223,23	231,64
<b>Nordeste</b>	<b>157,91</b>	<b>166,09</b>	<b>211,48</b>	<b>225,70</b>	<b>158,65</b>	<b>175,07</b>	<b>217,63</b>	<b>227,93</b>
Maranhão	158,27	167,12	213,49	225,99	157,56	174,56	216,58	223,40
Piauí	161,82	167,61	214,33	231,27	162,62	178,03	218,26	231,62
Ceará	159,21	164,92	211,87	224,78	159,40	174,60	217,34	226,59
Rio Grande do Norte	148,62	158,14	212,69	227,47	150,97	168,92	218,30	230,19
Paraíba	155,74	165,60	209,40	222,69	161,22	178,53	230,31	238,29
Pernambuco	158,16	166,15	208,22	221,19	157,79	174,05	211,68	221,90
Alagoas	154,82	164,47	206,60	220,97	154,98	171,95	210,56	221,89
Sergipe	162,52	172,04	214,82	231,33	161,27	177,78	218,17	230,30
Bahia	162,04	168,78	211,94	225,69	162,08	177,23	217,55	227,19
<b>Sudeste</b>	<b>178,71</b>	<b>185,34</b>	<b>227,37</b>	<b>242,22</b>	<b>178,80</b>	<b>196,62</b>	<b>232,76</b>	<b>244,83</b>
Minas Gerais	182,13	190,48	225,31	243,00	179,87	199,65	237,24	252,60
Espírito Santo	176,14	182,85	228,33	245,50	178,25	195,19	231,27	245,27
Rio de Janeiro	178,40	184,44	228,95	240,47	176,62	192,79	230,22	238,14
São Paulo	178,19	183,60	226,88	240,05	180,48	198,85	232,31	243,31
<b>Sul</b>	<b>178,98</b>	<b>188,12</b>	<b>227,50</b>	<b>246,25</b>	<b>181,88</b>	<b>200,93</b>	<b>236,76</b>	<b>251,70</b>
Paraná	180,62	191,55	227,09	247,43	184,62	205,20	235,71	252,18
Santa Catarina	178,50	187,42	227,77	247,59	181,14	199,82	235,46	251,56
Rio Grande do Sul	177,82	185,39	227,65	243,74	179,89	197,77	239,11	251,37
<b>Centro Oeste</b>	<b>177,13</b>	<b>184,03</b>	<b>227,21</b>	<b>243,20</b>	<b>178,25</b>	<b>195,11</b>	<b>232,15</b>	<b>245,32</b>
Mato Grosso do Sul	174,62	180,84	233,04	248,81	178,20	195,81	238,48	252,16
Mato Grosso	168,44	176,84	221,33	237,34	172,91	189,41	226,25	239,22
Goiás	175,04	179,67	222,37	237,96	170,69	186,45	225,86	237,78
Distrito Federal	190,44	198,78	232,11	248,71	191,20	208,76	238,00	252,20

Fonte: Inep/MEC – Saeb

Notas:

1 - Não há dados disponíveis para a 8ª série no Estado do Tocantins, referente ao ano de 2005, porque as provas foram danificadas pela empresa transportadora dos cadernos de avaliação. A ausência dos resultados prejudicou o cálculo da média regional.

2 - Destacamos as médias de 2005 que foram superiores ao ano de 2007.

3 – A Prova Brasil avalia somente o ensino público.

4 – A média nacional é disponibilizada pelo Inep. Entretanto, a regional foi calculada pela média aritmética dos resultados fornecidos pelo Inep para cada Estado. Assim, as médias regionais servem somente para comparação da evolução no âmbito de cada região e não se relaciona diretamente com a média Brasil disponibilizada pelo Inep.

A instituição de avaliações de desempenho dos alunos para o monitoramento do ensino é de profunda importância para o desenvolvimento da educação básica, principalmente diante da realidade socioeconômica do país. Os pais com melhores condições financeiras dão preferência às matrículas na rede privada de ensino, diante dos padrões de qualidade oferecidos pelas instituições pagas. Essa diferença acentuada da qualidade do ensino reflete diretamente na ocupação das vagas do ensino superior público gratuito por jovens provenientes de famílias economicamente estruturadas e no desempenho das atividades profissionais bem remuneradas pelo mercado de trabalho. Entretanto, o Estado não pode deixar que a economia impeça que as oportunidades de trabalho sejam desequilibradas no sentido de favorecer as classes dominantes. A única forma da reversão desse quadro é empregar seriamente recursos na educação pública a fim de se equalizarem as oportunidades educacionais, dentro da perspectiva da melhoria da qualidade da prestação do serviço público.

Quanto às médias de proficiência de alunos da rede privada de ensino, utilizaremos as informações de 2005, suficientes para afirmar as conjecturas sustentadas no parágrafo anterior.

**TABELA 19**

**Médias de Proficiência em Português e Matemática da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental no Saeb 2005**

**Escolas Urbanas Estaduais e Escolas Urbanas Particulares**

(continua)

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Escolas Urbanas Estaduais				Escolas Urbanas Particulares			
	4ª série		8ª série		4ª série		8ª série	
	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.
<b>Brasil</b>	<b>173,0</b>	<b>181,8</b>	<b>226,6</b>	<b>232,9</b>	<b>211,6</b>	<b>226,4</b>	<b>275,5</b>	<b>293,5</b>
<b>Norte</b>	<b>162,6</b>	<b>167,4</b>	<b>223,0</b>	<b>222,8</b>	<b>202,3</b>	<b>211,1</b>	<b>265,5</b>	<b>273,5</b>
Rondônia	166,7	172,1	227,7	232,5	205,2	217,3	-	-
Acre	170,0	171,6	227,3	224,9	-	-	-	-
Amazonas	161,0	173,6	215,2	216,3	201,2	211,0	269,0	278,7
Roraima	163,2	173,5	218,7	219,5	-	-	-	-
Pará	162,4	162,7	228,6	225,2	203,2	210,0	264,9	267,1
Amapá	156,9	163,0	221,1	224,1	-	-	-	-
Tocantins	161,2	169,7	218,6	219,0	203,4	211,3	-	-
<b>Nordeste</b>	<b>157,4</b>	<b>163,0</b>	<b>215,9</b>	<b>219,6</b>	<b>200,0</b>	<b>211,4</b>	<b>265,7</b>	<b>282,1</b>
Maranhão	163,2	164,8	219,7	219,6	187,7	199,5	262,3	271,7
Piauí	148,4	159,3	214,7	217,6	204,6	212,3	272,1	283,1

(conclusão)

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Escolas Urbanas Estaduais				Escolas Urbanas Particulares			
	4ª série		8ª série		4ª série		8ª série	
	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.
Ceará	162,3	158,9	207,6	213,9	200,8	209,1	271,2	285,3
Rio Grande do Norte	142,7	154,3	211,6	218,6	193,6	201,5	256,9	271,2
Paraíba	156,7	165,9	216,9	218,1	197,7	209,6	254,0	274,9
Pernambuco	152,0	162,4	210,8	216,0	204,4	217,6	266,2	285,0
Alagoas	155,4	164,9	211,3	220,9	199,7	208,9	250,3	272,4
Sergipe	163,7	170,1	225,4	234,0	194,3	209,9	276,2	298,4
Bahia	161,6	168,5	224,2	224,3	203,3	217,0	268,9	285,6
<b>Sudeste</b>	<b>181,4</b>	<b>191,2</b>	<b>229,8</b>	<b>236,2</b>	<b>218,8</b>	<b>236,8</b>	<b>281,5</b>	<b>302,3</b>
Minas Gerais	189,4	209,9	234,5	251,6	233,5	252,7	288,7	319,9
Espírito Santo	181,4	186,0	227,0	247,8	218,8	232,9	274,1	300,2
Rio de Janeiro	175,0	179,0	223,9	220,6	206,9	220,1	269,5	285,1
São Paulo	177,9	182,9	228,4	230,2	221,8	242,6	285,8	305,4
<b>Sul</b>	<b>182,9</b>	<b>194,9</b>	<b>231,9</b>	<b>244,6</b>	<b>219,3</b>	<b>234,1</b>	<b>282,5</b>	<b>297,8</b>
Paraná	193,8	208,3	223,1	238,1	223,9	239,1	284,4	299,6
Santa Catarina	179,5	188,0	242,7	247,6	218,7	237,2	274,6	292,2
Rio Grande do Sul	183,2	196,7	239,4	253,3	214,8	227,3	285,4	299,5
<b>Centro Oeste</b>	<b>172,3</b>	<b>185,6</b>	<b>227,9</b>	<b>233,5</b>	<b>210,9</b>	<b>224,0</b>	<b>266,8</b>	<b>283,6</b>
Mato Grosso do Sul	167,0	179,8	234,0	236,9	218,3	231,9	269,7	284,9
Mato Grosso	165,6	176,1	221,2	228,1	200,3	220,3	254,5	276,2
Goiás	165,1	178,3	225,6	227,6	205,7	217,5	261,8	276,2
Distrito Federal	185,6	201,1	236,2	248,4	221,2	233,6	280,0	298,9

Fonte: Inep/MEC – Saeb 2005

Notas:

1 – Escolhemos as médias de proficiência dos alunos das escolas urbanas estaduais por serem mais elevadas que as demais.

Pelo que se pode constatar pela tabela acima, a qualidade do ensino fundamental privado destoa fortemente da qualidade do ensino público, na medida em que o desempenho de seus alunos representa, aproximadamente, dois patamares a mais na escala do Saeb. Se a obtenção dos padrões da OCDE dependesse somente da rede privada de ensino, em poucos anos estariam atendidas as metas do TPE para 2022. As médias regionais da 4ª série contemplam integralmente o desempenho de 200 pontos na escala de Português do Saeb. A média nacional da disciplina de Matemática da 4ª série já sugere o cumprimento da meta, ou está próximo de alcançar setenta por cento dos alunos, pois os Estados mais populosos estão situados na região que a cumpre com folga. Diante dos resultados da 8ª série, percebe-se uma proximidade com os parâmetros definidos pelo TPE.

Esse abismo de qualidade entre o ensino público e privado fragiliza a dimensão da efetividade do direito à educação básica como instrumento de desenvolvimento do cidadão brasileiro e de dignificação na vida social e no trabalho. O Estado tem o dever de garantir a

educação, assim como a família. Entretanto, o Poder Público tem o direito de se silenciar diante da qualidade da educação, deixando que as regras de mercado se sobreponham ao direito social de ser bem educado? Se os governos estivessem empregando seus esforços para fornecer um ensino público básico de qualidade satisfatória, devidamente atestado pelos sistemas de avaliação do desempenho dos alunos, as iniquidades para ascensão aos graus superiores de ensino seriam minimizadas. Para tanto, afirmamos a necessidade do manejo do binômio qualidade/quantidade no gasto público educacional, de modo a impedir que a capacidade financeira de parcela dos brasileiros fulmine as pretensões daqueles que dependem exclusivamente do ensino público para alcançar as mais concorridas universidades e postos de trabalho.

#### ***4.2.2 Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE***

A União atentou para a necessidade de construção de uma política de Estado para o planejamento da educação pública, ao invés de simplesmente criar programas pontuais e transitórios de governo. Conhecido como “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE), a iniciativa pretende criar metas para a melhoria da qualidade do ensino conforme seus quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação profissional e tecnológica, e alfabetização e educação continuada.

Em 24 de abril de 2007, publicou-se o Decreto nº 6.094, que institui o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, tendo em vista oferecer resposta à demanda social de incremento da qualidade da educação básica. Assim, criou-se um mecanismo de indução do ensino público de qualidade, mediante consolidação do regime de colaboração dos entes federados e do envolvimento das famílias, comunidades e educadores para o desenvolvimento da política pública educacional.

O Plano de Desenvolvimento da Educação, orientado pela visão sistêmica do processo educativo, que relaciona os diferentes níveis, etapas e modalidades do ensino com intuito de dar-lhes unidade, tem como finalidade viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional da Educação e realizar as demais normas gerais de educação.

A vinculação ao “Compromisso” pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios é instrumentalizada pela assinatura de termo de adesão voluntária, que contém um plano de

metas voltado à evolução do indicador educacional criado pelo Decreto nº 6.094/2007 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse indicador de monitoramento da qualidade do ensino combina o desempenho dos alunos identificados no censo escolar (aprovação) e no Saeb (Aneb e Anresc), que servirá de parâmetro para a verificação do cumprimento das metas estipuladas no termo de compromisso.

A assunção da responsabilidade pela coordenação das políticas de melhoria da qualidade do ensino pelo Ministério da Educação é de todo proveitosa. Sabemos a dificuldade técnica dos governos locais em estabelecer metas factíveis em seus respectivos planos de educação. Portanto, a criação do IDEB supre a deficiência para mensurar a evolução da qualidade do ensino público, além de refinar a obtenção dos dados estatísticos até então apresentados pelo Saeb. Como há uma composição do rendimento escolar no indicador, se os Estados ou Municípios favorecerem a aprovação de seus alunos, seja pela aplicação de conteúdos pedagógicos insuficientes para a série ou pela adoção de aprovações continuadas, o desempenho na Prova Brasil ou na Aneb reduzirá o índice no IDEB. A mesma lógica insere-se na ordem inversa, pois se os governos enrijecerem demasiadamente as avaliações tendo em vista a melhoria dos resultados dos alunos no Saeb, a queda na taxa de aprovação também reduzirá o valor do IDEB naquele Estado ou Município.

A atuação da sociedade civil com o TPE logrou êxito em chamar a atenção dos poderes públicos sobre a situação catastrófica da qualidade do ensino público brasileiro. O Ministério da Educação atentou para a necessidade de inculpir uma cultura da qualidade na prestação do serviço educacional. Como muitos Estados e Municípios possuem restrições financeiras que, a princípio, lhes impossibilitam aumentar os gastos com educação, a redação do artigo 8º do Decreto nº 6.094/2007 pretendeu induzir a adesão ao plano de metas. Para uma adequada avaliação nacional da qualidade do ensino, com suportes comparativos entre as regiões, estados e localidades, torna-se indispensável que a maioria dos entes federados se submeta aos indicadores de acompanhamento (IDEB). Portanto, *“as adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.”* (BRASIL, 2007, art. 8º). Destarte, o Ministério da Educação prestará suporte técnico e financeiro nos seguintes eixos: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física.

Esse auxílio permite o aprimoramento do regime de colaboração entre os entes federados no desenvolvimento da educação básica, pois se realiza com a elaboração do “Plano de Ações Articuladas” (PAR). Assim, o PAR estipula um conjunto articulado de ações

voltado ao cumprimento das metas de qualidade, que servirá como base para a celebração de termo de convênio ou cooperação, pelos quais o monitoramento das metas e o acompanhamento do plano educacional em âmbito estadual ou municipal tornam-se mais efetivos.

#### ***4.2.3 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: alguns dados estaduais***

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como referência para o monitoramento educacional tem a função de favorecer a manutenção dos alunos nas escolas, pois impede as reprovações sistematizadas dos alunos pelos sistemas de ensino. Deste modo, sintetiza a tendência dos Poderes Públicos de criação de meios para que o aluno da educação básica possa concluir o nível básico do ensino com aprendizado adequado.

As elevadas taxas de reprovação e as baixas performances dos alunos da educação básica pública sugerem que há algo errado na estrutura pública de ensino. A adequação dos padrões de ensino dos países da OCDE à escala do IDEB revela uma média 6,0, para a primeira etapa do ensino fundamental, enquanto o Brasil registrou média 3,8 em 2005. Muito há que se fazer para a reversão do quadro insatisfatório. Cumpre ressaltar que o Inep adotou metodologia similar ao movimento TPE, mediante comparação com o exame PISA da OCDE, para estabelecer um parâmetro de qualidade e prazo em 2021 para a obtenção da meta final comum. Entretanto, o cumprimento das metas parciais do IDEB não significa que as metas intermediárias do TPE foram atingidas.

No que se refere à evolução das metas do IDEB, o Ministério da Educação criou patamares intermediários para cada rede do ensino e para cada escola. Certamente, para os Estados e Municípios que apresentam baixos níveis de qualidade, o esforço será maior para alcançar a média 6,0 na escala do indicador. Seguindo a periodicidade do Saeb, os resultados do IDEB são divulgados bienalmente, no intervalo entre 2007 e 2021, para fins de monitoramento das metas parciais.

As metas intermediárias são importantes para o planejamento educacional. Até então, as melhorias observadas nos desempenhos da Anresc e da Prova Brasil dos alunos das diversas redes de ensino não eram mensuráveis diante de um padrão oficialmente determinado pela União. Os planos estaduais e municipais estabeleciam as metas para suas respectivas

redes de ensino, sem qualquer critério de unidade nacional ou padrão metodológico. Ou seja, como vários entes federados obtiveram pequenas melhorias na comparação dos exames da Prova Brasil em 2005 e 2007, os governantes poderiam entender e divulgar um suposto desenvolvimento da qualidade de ensino. Deste modo, as metas intermediárias cumprem papel fundamental para determinar se a variação positiva observada pode ser considerada como acréscimo efetivo na qualidade do ensino das redes estaduais e municipais de ensino.

Apresentamos abaixo tabela que contém as metas parciais dos estados brasileiros, a fim de verificar a situação da qualidade da educação brasileira segundo o indicador criado no ano de 2007. As taxas de aprovação de cada estado indicam a média de rendimento dos alunos no ensino fundamental das redes pública e privada. Apesar da maior precisão do IDEB em relação ao Saeb para a verificação da qualidade do ensino brasileiro, os problemas de desigualdade regional e estadual continuam evidentes.

**TABELA 20**  
**Médias do IDEB**  
**Anos Iniciais do Ensino Fundamental**  
**Brasil, Estados e Regiões**

(continua)

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	2005		2007		Metas Intermediárias			
	Taxa de Aprovação	IDEB	Taxa de Aprovação	IDEB	2007	2009	2011	2013
<b>Brasil</b>	<b>81,6</b>	<b>3,8</b>	<b>85,8</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>
<b>Norte</b>	<b>71,8</b>	<b>3,0</b>	<b>76,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>
Rondônia	82,4	3,6	85,5	4,0	3,6	4,0	4,4	4,7
Acre	74,8	3,4	79,0	3,8	3,5	3,8	4,3	4,5
Amazonas	72,9	3,1	77,8	3,6	3,1	3,5	3,9	4,2
Roraima	85,1	3,7	87,1	4,1	3,8	4,1	4,5	4,8
Pará	66,2	2,8	70,2	3,1	2,8	3,1	3,5	3,8
Amapá	79,1	3,2	79,4	3,4	3,2	3,6	4,0	4,3
Tocantins	83,8	3,5	89,7	4,1	3,6	3,9	4,3	4,6
<b>Nordeste</b>	<b>73,1</b>	<b>2,9</b>	<b>79,2</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>
Maranhão	76,5	2,9	84,0	3,7	2,9	3,3	3,7	4,0
Piauí	71,7	2,8	77,0	3,5	2,9	3,2	3,6	3,9
Ceará	81,3	3,2	85,7	3,8	3,2	3,6	4,0	4,3
Rio Grande do Norte	74,9	2,7	83,0	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8
Paraíba	71,1	3,0	76,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1
Pernambuco	76,7	3,2	78,6	3,6	3,3	3,6	4,0	4,3
Alagoas	68,5	2,5	77,1	3,3	2,6	2,9	3,3	3,6
Sergipe	68,3	3,0	74,4	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1
Bahia	66,9	2,7	74,9	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8

(conclusão)

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	2005		2007		Metas Intermediárias			
	Taxa de Aprovação	IDEb	Taxa de Aprovação	IDEb	2007	2009	2011	2013
<b>Sudeste</b>	<b>90,5</b>	<b>4,6</b>	<b>92,1</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>	<b>5,0</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>
Minas Gerais	89,1	4,7	91,2	4,7	4,8	5,1	5,5	5,7
Espírito Santo	84,1	4,2	88,2	4,6	4,3	4,6	5,0	5,3
Rio de Janeiro	84,8	4,3	86,8	4,4	4,4	4,7	5,1	5,4
São Paulo	94,5	4,7	95,0	5,0	4,8	5,1	5,5	5,8
<b>Sul</b>	<b>87,8</b>	<b>4,4</b>	<b>91,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>
Paraná	88,1	4,6	91,8	5,0	4,7	5,0	5,4	5,6
Santa Catarina	90,3	4,4	93,3	4,9	4,5	4,8	5,2	5,5
Rio Grande do Sul	86,1	4,3	89,0	4,6	4,3	4,7	5,1	5,3
<b>Centro Oeste</b>	<b>83,8</b>	<b>4,0</b>	<b>89,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>
Mato Grosso do Sul	77,2	3,6	85,0	4,3	3,6	4,0	4,4	4,7
Mato Grosso	82,4	3,6	90,2	4,4	3,7	4,0	4,4	4,7
Goiás	86,4	4,1	90,0	4,3	4,2	4,5	4,9	5,2
Distrito Federal	87,2	4,8	89,5	5,0	4,9	5,2	5,6	5,8

Fonte: Inep/MEC – Consulta ao IDEB, 2009.

Notas:

1 – As taxas de aprovação englobam os estudantes de todas as redes de ensino.

2 – Destacamos as metas parciais que não foram cumpridas pelas regiões ou estados.

De acordo com os valores apurados pelo IDEB para as séries iniciais do ensino fundamental, somente o estado de Minas Gerais não conseguiu alcançar a meta intermediária. Entretanto, esse estado situa-se acima da média nacional, não apresentou redução do índice apurado como referência ao ano de 2005 e é o quinto colocado no *ranking* dos Estados da Federação.

Destacam-se as regiões Norte e Nordeste como representantes das piores médias do IDEB, acompanhados por elevadas taxas de reprovação dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental. A evolução das médias dessas regiões não destoa das demais, pois segue o mesmo padrão de acréscimo. Isso revela a manutenção da desigualdade na qualidade do ensino brasileiro. Se esse ritmo de evolução for mantido, o imperativo de oportunidades educacionais iguais para todos os cidadãos nunca será alcançado.

A desproporção é um indicativo de que o sistema de financiamento da educação básica não se mostra tão eficiente para a reversão do quadro de desigualdade qualitativa. Os fundos de financiamento foram criados com a premissa de subsidiar os entes federados mais pobres na prestação do serviço educacional. Além de apresentarem dificuldades financeiras, esses se situam na faixa das piores índices de qualidade. Estados como Alagoas e Amazonas receberam auxílios financeiros pelas complementações do Fundef e do Fundeb. Portanto,

indaga-se sobre a relação entre o recebimento de ajuda financeira e a garantia da qualidade. Cremos que o Brasil encontrará barreiras para a evolução dos indicadores quando atingir níveis de desempenho razoáveis, pois galgar padrões de excelência dos alunos requer recursos adicionais, tempo e preparo dos docentes. Porém, melhorar o que está catastrófico, como os patamares do Pará e Alagoas, é bem mais célere e não há razão para celebrarmos a insuficiente melhora constatada pelo IDEB nas regiões Norte e Nordeste.

A tabela 21 apresenta as médias do IDEB nos anos finais do ensino fundamental. A princípio, identificam-se perdas em relação de qualidade em relação à qualidade auferida nos anos iniciais do ensino fundamental.

**TABELA 21**  
**Médias do IDEB**  
**Anos Finais do Ensino Fundamental**  
**Brasil, Estados e Regiões**

(continua)

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	2005		2007		Metas Intermediárias			
	Taxa de Aprovação	IDEB	Taxa de Aprovação	IDEB	2007	2009	2011	2013
<b>Brasil</b>	<b>77,0</b>	<b>3,5</b>	<b>85,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>
<b>Norte</b>	<b>75,3</b>	<b>3,2</b>	<b>77,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>
Rondônia	73,8	3,4	76,0	3,4	3,4	3,6	3,8	4,2
Acre	82,1	3,5	86,1	3,8	3,5	3,7	4,0	4,4
Amazonas	69,2	2,7	74,8	3,3	2,8	2,9	3,2	3,6
Roraima	81,1	3,4	81,9	3,7	3,5	3,6	3,9	4,3
Pará	75,3	3,3	75,1	3,3	3,4	3,5	3,8	4,2
Amapá	85,0	3,5	83,1	3,5	3,6	3,7	4,0	4,4
Tocantins	83,9	3,4	85,5	3,7	3,4	3,6	3,8	4,2
<b>Nordeste</b>	<b>69,3</b>	<b>2,9</b>	<b>72,6</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>
Maranhão	75,6	3,0	80,3	3,3	3,0	3,2	3,5	3,9
Piauí	73,2	3,1	76,9	3,5	3,1	3,3	3,5	3,9
Ceará	76,2	3,1	81,4	3,5	3,1	3,3	3,6	4,0
Rio Grande do Norte	67,9	2,8	68,8	3,1	2,9	3,0	3,3	3,7
Paraíba	66,8	2,7	68,8	3,0	2,8	2,9	3,2	3,6
Pernambuco	67,4	2,7	67,8	2,9	2,8	2,9	3,2	3,6
Alagoas	62,8	2,4	67,2	2,7	2,5	2,6	2,9	3,3
Sergipe	66,4	3,0	69,2	3,1	3,1	3,2	3,5	3,9
Bahia	65,3	2,8	68,9	3,0	2,8	3,0	3,2	3,6
<b>Sudeste</b>	<b>83,5</b>	<b>3,9</b>	<b>84,8</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>
Minas Gerais	77,0	3,8	79,5	4,0	3,8	3,9	4,2	4,6
Espírito Santo	79,9	3,8	81,5	4,0	3,8	4,0	4,3	4,7
Rio de Janeiro	76,8	3,6	78,8	3,8	3,6	3,8	4,1	4,5
São Paulo	89,9	4,2	90,0	4,3	4,2	4,4	4,6	5,0

(conclusão)

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	2005		2007		Metas Intermediárias			
	Taxa de Aprovação	IDEB	Taxa de Aprovação	IDEB	2007	2009	2011	2013
<b>Sul</b>	<b>78,8</b>	<b>3,8</b>	<b>82,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>
Paraná	77,6	3,6	83,4	4,2	3,6	3,7	4,0	4,4
Santa Catarina	86,0	4,3	87,1	4,3	4,3	4,5	4,7	5,1
Rio Grande do Sul	75,9	3,8	78,1	3,9	3,9	4,0	4,3	4,7
<b>Centro Oeste</b>	<b>75,2</b>	<b>3,4</b>	<b>80,4</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>
Mato Grosso do Sul	70,3	3,4	77,3	3,9	3,4	3,5	3,8	4,2
Mato Grosso	72,4	3,1	83,3	3,8	3,1	3,3	3,5	3,9
Goiás	79,4	3,5	81,5	3,8	3,5	3,7	4,0	4,4
Distrito Federal	74,4	3,8	76,8	4,0	3,9	4,0	4,3	4,7

Fonte: Inep/MEC – Consulta ao IDEB, 2009.

Além de ocorrerem as mesmas condições de baixo desempenho dos alunos e desigualdade patente da qualidade do ensino no Brasil, destaca-se a média global nacional para as séries finais do ensino fundamental. Assim, no ano de 2007, a educação brasileira deixou de cumprir a meta intermediária que possibilita a ascensão aos padrões internacionais da educação em 2021. Outro ponto relevante refere-se à evolução da qualidade nos Estados que apresentavam os maiores valores do IDEB em 2005. A regra geral indica que, quanto mais se eleva o índice, torna-se mais difícil obter ganhos expressivos. Essa hipótese poderá ser comprovada pelos resultados do IDEB nos anos de 2011 e 2013. Por exemplo, São Paulo apresentou uma variação de 0,1 ponto, Minas Gerais de 0,2 ponto e Santa Catarina não teve modificação entre os anos de 2005 e 2007. As metas intermediárias são progressivas, demandando maior esforço na medida em que se aproxima o ano da meta final (2021). Assim, na transição de 2011 para 2013 esses estados devem atingir uma variação de 0,4 ponto em relação ao ano anterior. Portanto, poderemos afirmar com certeza a hipótese levantada, mediante avaliação dos resultados.

No tópico do Saeb, apresentamos uma discrepância entre os rendimentos dos alunos das escolas públicas e das instituições privadas de ensino. Como o IDEB utiliza como fonte os resultados do Saeb para a composição de seus valores, aliadas às elevadas taxas de reprovação no ensino público, a situação não poderia ser diversa.

Os alunos do ensino fundamental da rede privada de ensino estão inseridos nos parâmetros definidos pelo Inep como ensino de qualidade típico de países desenvolvidos. É curioso observar que mesmo as regiões de precárias condições socioeconômicas possuem alunos com aprendizado adequado. Mais uma vez evidencia-se a origem das conseqüências da má distribuição da renda do país e do predomínio de alunos provenientes de escolas privadas

nas universidades públicas. Como demonstrado no capítulo anterior, os gastos públicos *per capita* com estudantes do ensino superior superam em seis vezes os valores destinados para a educação básica. Deste modo, a situação só se reverterá quando a qualidade do ensino básico público equiparar-se à qualidade do ensino privado. Como a meta final de qualidade está prevista para o ano de 2021, a acomodação das estruturas de mercado ainda estão bem distantes. Isso se tomado um panorama estacionário da qualidade do ensino privado. Se uma implicação evidente das deficiências do ensino de base circunda o acesso à educação superior gratuita - atualmente ocupada predominantemente por alunos que poderiam pagar pela instrução -, é possível pensar em medidas compensatórias de curto prazo. Por exemplo, os estudantes graduandos das universidades federais poderão prestar serviços em escolas públicas da educação básica como contraprestação pelo investimento público realizado por um período temporário. Além de contribuir para o desenvolvimento do ensino público básico e suprir as deficiências das escolas, criar-se-ia uma mentalidade social comprometida com o ensino público.

**TABELA 22**  
**Médias do IDEB**  
**Ensino Público Estadual e Privado**  
**2005 e 2007**

Brasil e Regiões	Anos Iniciais do EF				Anos Finais do EF			
	2005		2007		2005		2007	
	Pública*/ Estadual	Privada	Pública* Estadual	Privada	Pública*/ Estadual	Privada	Pública*/ Estadual	Privada
Brasil	3,6	5,9	4,0	6,0	3,2	5,8	3,5	5,8
Norte	3,2	5,5	3,6	5,6	3,1	5,4	3,3	5,3
Nordeste	2,9	5,4	3,3	5,5	2,6	5,3	2,8	5,4
Sudeste	4,5	6,3	4,7	6,3	3,6	6,1	3,8	6,1
Sul	4,2	6,2	4,6	6,3	3,5	6,1	3,9	6,1
Centro Oeste	3,9	5,9	4,5	5,9	3,1	5,5	3,5	5,7

Fonte: Inep/MEC – Consulta ao IDEB, 2009.

Notas: 1 – (\*) Para os dados do Brasil, consideram-se as escolas públicas. Para as regiões, as escolas da rede estadual de ensino.

Deste modo, as iniciativas da União para o monitoramento da qualidade do ensino da educação básica são de suma importância para avaliar o ensino em sua perspectiva unitária. Referimo-nos à unidade educacional nos sentidos de: integrar a educação na perspectiva sistêmica, compreendendo o processo educativo da creche à pós-graduação, e de criar um parâmetro nacional do ensino, que impõe a tarefa de construir conteúdos pedagógicos e

processos de aprendizado comuns e equalizar os recursos financeiros, físicos e humanos para o adequado exercício da função educativa.

Os indicadores permitem que os educadores trabalhem na perspectiva do custo-aluno-qualidade, a fim de que se quantifiquem os recursos necessários para que os resultados no aprendizado comprovem a eficiência do gasto público.

#### **4.3 Qual a realidade das escolas brasileiras? (*um panorama geral das deficiências*)**

O Brasil pretende alcançar em 2021 os padrões de qualidade do ensino dos países da OCDE, como estabelece o Plano de Desenvolvimento da Educação. Com o passar dos anos, o foco na ampliação do acesso cede lugar à problemática da qualidade do ensino, principalmente diante das taxas de escolarização do ensino fundamental. Para tanto, o Fundef insculpe em suas bases a finalidade de garantir um padrão mínimo da qualidade do ensino. Com as ressalvas feitas em relação ao Fundeb, a qualidade também está presente na legislação do financiamento público da educação básica. Além da perspectiva de ampliação dos recursos, a qualidade retoma fôlego com a reestruturação do Saeb, da criação do plano de metas e da criação do indicador de rendimento e desempenho da educação básica. Entretanto, ainda não foram estabelecidos os mecanismos eficientes que concedam ao cidadão brasileiro a garantia da qualidade do ensino, apesar de estar prevista como princípio constitucional da educação.

Na década de 60, período em que a escolarização era restrita e voltada principalmente para as classes urbanas favorecidas economicamente, contrastando com as elevadas taxas de analfabetismo, as escolas públicas eram referência para qualidade no ensino. Entretanto, posterior política de expansão das redes estatais, com intuito de educar todos os brasileiros, suprimiu os gastos com disciplinas como latim, francês e filosofia e empregou o arrocho salarial à categoria do magistério. Esses efeitos são sentidos até hoje, pois acarretou perda do status da função do magistério público e retirou o foco da qualidade do ensino, deturpando a finalidade de educar. A principal meta era criar vagas, somente. O favorecimento para a privatização do ensino, durante o período de ditadura militar de 1964, fez surgir uma educação particular de qualidade, que poucos brasileiros possuem condições financeiras de custear.

As reformas educacionais do período militar perseguiram a formação de mão-de-obra para o desenvolvimento do país diante da estrutura mundial capitalista. De certo modo, não fosse a diretriz de contenção dos gastos públicos na época, a expansão do acesso à educação poderia ser acompanhado de padrões de qualidade.

Antes da criação do IDEB, não havia um padrão nacional de qualidade objetivamente definido, pois cabia aos entes federados a tarefa de estabelecer suas próprias metas no âmbito dos respectivos planos de educação. Cumpre ressaltar que o indicador se presta ao monitoramento dos padrões de desempenho dos alunos, produto final da função educativa, mas não ao desenvolvimento da qualidade. A União fez referência ao exame coordenado pela OCDE (PISA<sup>93</sup>) para estabelecer as metas de qualidade individualizadas para cada Estado, Município e escola. Em sua última edição, em 2006, o Brasil ficou em 52º lugar dentre 57 países no ensino de ciências, diante da avaliação dos alunos de 15 anos<sup>94</sup>. (Weber, 2007). Levando em conta a margem de erro, o Brasil está entre a 50ª e 54ª colocação, atrás de países como a Indonésia, México e Montenegro. Os dados de infraestrutura das escolas participantes do PISA são desanimadores, pois somente seis por cento possuíam laboratório de ciências em 2005. Em Leitura, o Brasil ficou em 49º lugar e em 54º em Matemática (46,6% dos alunos situaram-se no nível 1). Na edição do ano 2000, o Brasil ficou em último lugar em todas as disciplinas (leitura, matemática e ciências) entre 31 países. Em 2003, esteve em penúltimo em ciências, entre 40 países. Apesar da desigualdade no desempenho das regiões brasileiras, pois Norte e Nordeste foram responsáveis pela redução da média brasileira no PISA, a pontuação individual da primeira colocação do ente federado (DF) foi bem abaixo da média dos países participantes.

Pelo visto, o caminho é longo para a garantia da qualidade do ensino básico público no Brasil. O Ministro da Educação, Fernando Haddad, considera que o grande problema da educação é a desigualdade (Melo e Doca, 2008). Segundo o Ministro, o desempenho de cerca de cinquenta por cento dos jovens apresentam nível de aprendizado semelhante a Israel. Entretanto, essa afirmação é duvidosa quando analisados os resultados do PISA. A desigualdade existe, porém, os níveis de qualidade do ensino público ainda estão consideravelmente baixos.

O IDEB avalia rendimento e desempenho, como relatado anteriormente. Entretanto, o IBGE revela contingente de vinte por cento de jovens entre 18 e 29 anos, que vivem na zona

---

<sup>93</sup> Considera-se como pesquisa mais rigorosa e abrangente do desempenho dos alunos do ensino secundário.

<sup>94</sup> Foram avaliados, por amostragem, 9345 alunos de 390 municípios em todos os estados brasileiros. Fizeram a prova 400 mil estudantes de 149 mil escolas.

urbana, analfabetos ou com ensino fundamental incompleto (Scolese, 2008). Os líderes da exclusão são Alagoas (46%), Paraíba (44%), Pernambuco, Sergipe e Pará (36%). Os percentuais de jovens excluídos, em termos regionais, representam 35% no Nordeste, 31% no Centro-Oeste, 19% no Sul e 18% no Sudeste. A inclusão desses jovens no ensino regular geraria quedas nas avaliações de desempenho. Desse modo, ao se verificar a qualidade do ensino pelo desempenho na Prova Brasil ou no Saeb, não devemos desconsiderar os índices de evasão escolar que, grosso modo, impulsionam as médias. O aluno que se evadiu do ensino regular não recebe estímulos ao regresso e, caso retorne aos estudos, dará preferência à modalidade do ensino de jovens e adultos, que não é objeto de avaliação sobre sua qualidade.

O relatório anual da Unesco “Educação para Todos”, divulgado em 2006, coloca o Brasil em 72º lugar no *ranking*, situando-se no bloco intermediário atrás de Bolívia, Paraguai e Equador. As principais causas de baixo desempenho são a repetência e a evasão escolar no ensino fundamental (Gois, 2006a). O Brasil apresenta bons resultados nas questões quantitativas, mas na análise da qualidade, costuma fracassar. Betto (2008) estima que uma educação de qualidade demande investimentos do poder público no valor de R\$ 19 bilhões para ampliar o número de professores, qualificá-los e desenvolver campanhas de alfabetização.

A Constituição da República de 1988 estabelece que a educação básica é indispensável para o exercício da cidadania, ou seja, o ensino forma cidadãos. O mecanismo de eleição da democracia representativa impõe a obrigatoriedade do voto. Mas a baixa escolaridade da população brasileira traz conseqüências nos critérios de escolha dos representantes e no controle social da atuação dos parlamentares e governantes. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aponta que mais da metade dos 127,4 milhões de brasileiros não possuem o ensino fundamental completo, ou apenas lê e escreve (Vizeu, 2008). O pior quadro é das regiões Norte e Nordeste, com 58% dos votantes com baixa escolaridade.

O baixo desempenho dos alunos nas avaliações também se relaciona com as precárias condições de infraestrutura de algumas escolas públicas. Por exemplo, na Bahia os principais problemas identificados foram a falta de salas de aula ou de carteiras. Essas acarretaram a prorrogação do início das aulas, marcadas para 2 de março deste ano. Na Escola Estadual Maria José, quase mil alunos ficaram sem salas de aula, devido à inexistência de telhado e pintura adequada nas paredes. Na cidade de Eunápolis (BA), três mil alunos não puderam dar continuidade aos estudos na data marcada em razão do atraso licitatório para compra de carteiras. Situação alarmante no ensino na cidade de Salvador é do Colégio Odorico Tavares, que ministra as aulas em sistema de rodízio, pois não há salas suficientes para acomodar todos

os estudantes. No Piauí, a situação de atraso do ano letivo também é constatada na Escola Municipal Cacimba Velha, na zona rural de Teresina. Admite o Secretário Estadual de Educação que 20% (vinte por cento) das disciplinas não são ofertadas devido à falta de professores. (Bittencourt, Castro, Correia e Ribeiro, 2009) Em Alagoas, o quadro se repete. Faltam carteiras e professores. A Escola Estadual Maria Ivone conta com instalações precárias: portas dos banheiros quebradas, carteiras e bebedouros enferrujados e a disponibilidade de somente 15 copos para atender os mil estudantes na hora da merenda. No Amazonas, Manaus, sete por cento dos alunos da rede municipal de ensino estudam na hora do almoço, por falta de escolas, instituindo o “turno da fome”. Em Fortaleza (CE), destacam-se a escola “Bem Me Quer”, que utiliza iluminação à lamparina em virtude da precariedade das instalações elétricas” e a escola Rui Barbosa, que teve seu teto desabado (Rios, Litaiff e Martin, 2008). As deficiências de infraestrutura não são exclusividade das regiões Norte e Nordeste. Em São Paulo, a escola estadual “Carlos Henrique Liberalli” dá aulas suplementares em um corredor improvisado, fechado por portas de aço e sem qualquer ventilação. (Freire, 20008). Com o intuito de acabar com o “turno da fome” em São Paulo, até então oferecido em 53 escolas da rede estadual, foram construídos verdadeiros “barracões” no local das quadras esportivas. (Barbosa, 2009). Esperamos que a alegação da Secretaria de Educação de que se trata de uma medida transitória seja seguida à risca, senão além de contarem com instalações inadequadas, os alunos ainda serão prejudicados em suas atividades recreativas.

A falta de compromisso do Poder Público em dar condições adequadas para o aprendizado dos alunos da educação básica implica deficiências para o acesso ao ensino de nível superior. Superficialmente, podemos concluir que há igualdade no processo educativo brasileiro. Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, entre as cem melhores notas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enem) – constitui-se como critério para acesso a algumas universidades, ao invés do tradicional exame vestibular – somente uma era da rede estadual de ensino e onze da rede federal. As demais são todas da rede privada. As médias na prova objetiva foram, em uma escala de zero a cem, 43,99 para a rede estadual, 48,24 para a rede municipal, 65,49 para a rede privada e 75,91 para as federais (Weber, 2008).

A situação salarial dos professores da educação pública é preocupante, de acordo com os dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Para uma carga horária de 40 horas semanais, os professores de nível médio no início de carreira percebem R\$ 425, 87 em Sergipe, R\$ 437,78 no Ceará, R\$ 445,00 em Pernambuco, R\$ 640,24 em Rondônia, comparados aos R\$ 935,01 em São Paulo e R\$ 1.384,29 no Distrito Federal, referentes ao ano

de 2009. Menezes (2008) indica que a dedicação dos professores da educação básica no Rio de Janeiro pode lhes render um ápice de R\$900,00 na rede pública.

É necessário retomar os padrões remuneratórios condizentes com a importância da profissão do magistério. A função de educador é a mais importante para as bases do país, pois é responsável pela preparação de todos os demais profissionais. Assim, deve-se garantir que o piso salarial, sobretudo, seja capaz de induzir o desenvolvimento do magistério mediante pagamento de remuneração suficiente para custear as despesas da família e de qualificação continuada. Creemos que os atuais patamares remuneratórios não garantem sequer uma sobrevivência condigna dos professores. O piso salarial de R\$ 950,00, entendido como remuneração, desguarnea a melhoria para os servidores com maior tempo de serviço, pois incorpora as gratificações pessoais para o cumprimento do patamar mínimo.

Deste modo, qual a finalidade de monitorar a realidade da qualidade da educação brasileira se não são tomadas medidas enérgicas para a compensação das deficiências históricas do ensino público básico? Ao menos, temos uma dimensão da magnitude do problema.

## 5 CONCLUSÃO

A educação associa os deveres do Estado e da família, tendo em vista a formação de um contingente de cidadãos bem instruídos, segundo padrões éticos e técnico-profissionais. O desenvolvimento do país perpassa necessariamente pelos aspectos quantitativo e qualitativo da instrução. Dentro das cadeias produtivas da sociedade, há manipulação de conhecimentos técnicos e científicos que permitem a construção de um país moderno. Eis então o desafio de educar: formar cidadãos capazes de escolher o seu próprio destino profissional.

O aprendizado foi deslocado, gradativamente, das estruturas familiares para o espaço público de veiculação do conhecimento. Cumpria à família até o início do século XX transmitir valores ético-sociais, dar iniciação ao aprendizado da criança e sustentar o prosseguimento nos estudos, a serem desempenhados de preferência na Europa. De modo paralelo, as iniciativas dos jesuítas de inserir a doutrina cristã na mocidade brasileira e de catequizar os índios, por intermédio de suas escolas de primeiras letras, deram início ao processo de deslocamento da educação no lar para a educação na escola. Por motivos políticos, os padres da Companhia de Jesus foram expulsos do país, deixando à coroa portuguesa a tarefa de administrar e construir o sistema público de ensino. Dificuldades foram encontradas para a articulação da educação pública, que demandava a construção de colégios e contratação de professores. A partir das iniciativas do Marquês de Pombal, inaugura-se a perspectiva de uma “educação pública”, apesar das deficiências então encontradas para a sistematização e organização do ensino.

A partir da Constituição de 1824, a educação pública ganhou normas que visavam a conceder aos cidadãos a garantia da educação patrocinada pelo Estado. Oscilando em abrangência, todos os textos constitucionais mencionaram a instrução pública como tarefa do Estado, seja com referências ao estímulo ou à manutenção de um aparato estatal voltado ao ensino. Por um longo caminho, o quadro marcante de exclusão de crianças e jovens das escolas é combatido pela política de expansão dos sistemas de ensino adotada pelo movimento de redemocratização do país durante a década de 80. Contudo, até o presente momento, o ensino público não atingiu a universalidade esperada e muito menos um padrão nacional de razoável qualidade para a formação de cidadãos.

Como as Constituições redimensionaram a participação da família, colocando o Estado em condição solidária para com o dever pelo ensino, a tônica da quantificação de

recursos disponíveis para a educação ganhou relevância. A efetivação do acesso ao ensino depende de recursos suficientes para a construção de um sistema público que atenda à demanda de todos os brasileiros por escolas. Assim, instituiu-se a vinculação de recursos pela Constituição de 1934, cuja finalidade visa a impedir que os governantes deixem de aplicar suas receitas na prestação do serviço educacional. Lamentavelmente, a vinculação deixou de ser adotada como imperativo para a manutenção dos sistemas de ensino durante os regimes autoritários de 1937 e 1964 (exceção aos Municípios que, pela LDB de 1971, sofreram vinculação de vinte por cento de sua receita tributária). Essa medida representou uma melhoria diante da situação anterior, mas os gastos por aluno vinculado à escola pública do ensino básico ainda são muito baixos. Não há uma sistemática política de ampliação dos gastos em educação, que implica a manutenção das disparidades regionais e a péssima qualidade do ensino público. Contudo, a vinculação constitui-se como mais importante garantia para a destinação de recursos públicos para a educação, sem a qual o financiamento público poderia ser ainda menor. A vinculação torna-se necessária na medida em que a sua ausência é acompanhada pela redução dos gastos em educação. Se houvesse o reconhecimento da educação como prioridade nacional, os gastos com educação seriam naturalmente ampliados conforme a demanda, mesmo sem a exigência constitucional de aplicação mínima.

A Constituição da República de 1988 impôs a reformulação das normas infraconstitucionais para se adequar à sua concepção democrática sobre a educação pública. Houve uma redefinição dos papéis dos entes federados no que tange à atuação nos diferentes níveis do ensino, inclusive, com o reconhecimento do sistema de ensino municipal. Promulgou-se, após vários anos de deliberações legislativas, a nova Lei de Diretrizes e Bases, que reorganiza a educação básica ao conferir-lhe uma concepção sistêmica – engloba os níveis infantil, fundamental e médio – e disciplina o gasto de recursos públicos em educação. Para tanto, a vinculação constitucional de recursos deve se atentar à concepção objetiva do conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino” da LDB, a fim de que sejam padronizadas as interpretações então praticadas pelos entes federados na comprovação do gasto. Entretanto, houve lacunas na regulamentação, como por exemplo, os gastos com servidores inativos, referendados por alguns Tribunais de Contas estaduais como integrantes da parcela vinculada. Isso revela a tendência de se legitimar a manutenção, ou a redução, dos patamares atualmente investidos em educação, ao integrar nas prestações de contas despesas que não se prestam à melhoria das condições do ensino.

Diante da identificação das disparidades do gasto por aluno nos estados e municípios brasileiros, arquitetou-se em 1996 a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com intuito de equalizar as oportunidades educacionais. Estabeleceu a Emenda Constitucional nº 14/96 que os recursos do Fundo proviriam de parte dos recursos vinculados à educação. Contudo, somente comporiam o Fundef receitas estaduais e municipais, relegando a atuação da União ao critério supletivo, que se efetivaria mediante complementações. Durante a vigência do Fundo, a União contribuiu de forma insuficiente, o que impediu a correção das desigualdades e a construção de um padrão de qualidade nacional do ensino. Muito se deve à metodologia adotada pelo Ministério da Educação para a definição do custo mínimo nacional por aluno, que serviu de parâmetro para as complementações ao Fundo. Somam-se às baixas complementações as perdas de arrecadação nos municípios de pequeno porte, diante da equação entre as contribuições ao Fundef e o recebimento dos valores distribuídos. Deste modo, o Fundef possibilitou confirmar a situação do financiamento da educação pública, voltada ao ensino fundamental. As diferenças de disponibilidade de recursos entre os entes federados causam desequilíbrios no Federalismo brasileiro, ao permitir que os estudantes das regiões fortalecidas economicamente recebam educação de qualidade superior aos demais, gerando conseqüências para o desenvolvimento da economia local, para o exercício pleno da cidadania e para a construção de uma identidade nacional.

Em substituição ao Fundef, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), suprimindo a política de focalização do ensino fundamental ao adequar a questão do financiamento público à concepção sistêmica da educação básica. O pleno exercício da cidadania é propiciado pela conclusão do ensino médio, inicia-se na educação infantil e obtém sua base no ensino fundamental. Assim, justifica-se ampliar a subvinculação dos gastos para a educação básica. O Fundeb manteve a mesma proposta de redistribuição de recursos entre os estados e municípios, com a finalidade de suprimir as disparidades de qualidade na educação pública do país. A ampliação dos recursos do Fundeb, em comparação ao Fundef, deve-se à modificação de sua abrangência. Assim, consideramos o aumento das complementações da União como medida positiva, porém, ainda insuficiente para alcançar a finalidade precípua de equalizar as oportunidades educacionais.

A perspectiva de ampliação dos gastos com educação pública deteriora-se se considerada a adoção da “Desvinculação de Receitas da União”, na ordem de vinte por cento das receitas dos impostos vinculados. Como as complementações da União ao Fundeb não

preenchem o escoamento de recursos oriundos da DRU, torna-se necessário criar exceção à regra de desvinculação para a matéria educacional.

A investigação dos padrões de qualidade do ensino público, impulsionada pelo movimento da sociedade civil “Educação para Todos” e monitorada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), complementa a análise da situação da educação pública brasileira. Qual a utilidade de se construir um arcabouço jurídico educacional, mediante garantia de acesso à escola para todos os brasileiros, se os resultados no aprendizado são insatisfatórios diante das médias dos países desenvolvidos? Deste modo, o grande desafio da educação brasileira deixa de ser focalizado por aspectos eminentemente quantitativos, como o número de matrículas ofertadas, para se vincular às nuances qualitativas, definidas pelo resultado do processo educativo.

A primeira razão do baixo desempenho da educação básica pública refere-se ao valor investido no ensino diante do Produto Interno Bruto (PIB). Entretanto, também podemos atribuir às deficiências atestadas na qualidade do ensino público a ausência de um plano de Estado para a correção das desigualdades regionais. Se as medidas até então praticadas no que se refere ao financiamento da educação, como o Fundeb e o Fundef, estivessem cumprindo seu papel primordial, os indicadores não revelariam a persistência das disparidades entre os estados brasileiros. Outro enfoque revela a necessidade de racionalizar o gasto público educacional, insculpindo na finalidade da despesa a expectativa de se obter resultados satisfatórios com o ensino. Para isso, torna-se indispensável estabelecer metas de curto e longo prazo, a fim de mensurar a adequação do investimento em educação.

Não podemos desprezar os efeitos perversos do sucateamento das estruturas físicas e humanas do ensino público básico. As instalações são precárias, há insuficiência de salas de aulas para atender todos os alunos, os professores recebem remuneração aquém dos níveis de mercado, falta capacitação adequada para os profissionais do magistério e a merenda escolar destinada aos alunos é comprada por uma bagatela de vinte e dois centavos por estudante. Nas zonas rurais das regiões mais pobres do país, é comum que o ensino seja multisseriado, abarcando várias séries em uma mesma sala de aula. Com tristeza, essa é a realidade da educação pública do país.

Constata-se a existência de padrões muito distintos em relação a dois ensinos no Brasil, o público e o privado. Enquanto as escolas da iniciativa privada estão bem próximas de alcançar a média dos países desenvolvidos, os estudantes das escolas públicas estão entre os piores. A discrepância entre os rendimentos dos alunos de escolas privadas nas regiões Norte e Nordeste, em relação às demais, não é significativa como ocorre com o ensino público.

Assim, a construção de um padrão satisfatório da qualidade do ensino depende mais de uma política ativa de Estado do que deixar a cada ente federado a tarefa de sua efetivação.

A dicotomia público/privado na qualidade da educação de base reflete diretamente na estrutura socioeconômica do Estado, pois os alunos das escolas públicas não conseguem concorrer em igualdade na obtenção de vagas para o ensino superior e na ocupação de postos de trabalho com melhores condições remuneratórias. Como os empregos de nível superior apresentam uma taxa de retorno maior que as funções de nível técnico ou básico, ocorrem uma proliferação das matrículas em universidades privadas de qualidade duvidosa, que recebem grande parcela de estudantes de escolas públicas do ensino médio. Entretanto, o mercado não consegue acomodar todos os universitários recém-formados, causando um efeito inverso à proposta de inclusão no ensino superior, pois muitos retornam às posições de trabalho que não dependem da formação científica.

Para a correção desse fluxo, o Estado deve cumprir o seu dever de oferecer e garantir a educação básica a todos os cidadãos, conforme padrões satisfatórios de qualidade. A Constituição da República de 1988 reconhece a educação como preparatória para o exercício da cidadania. Para que o aluno tenha consciência de sua autonomia de agir e pensar, a educação pública deve fornecer o conteúdo adequado para sua emancipação. Essa meta perpassa a mudança de perspectiva sobre a efetividade do direito à educação, que passará a agregar a qualidade em sua base essencial. Enquanto não atingidos os padrões dos países desenvolvidos, não poderemos considerar efetiva e realizada a educação pública, mesmo se todas as crianças e jovens estiverem matriculadas na escola. Para tanto, torna-se necessário colocar a educação no lugar que merece: de primordialidade em relação às demais políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ivan Castro de. Gastos com Educação no período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.82, n.200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.

ANPEd. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Parecer da ANPEd sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais. **Revista Brasileira de Educação, Espaço Aberto**. Rio de Janeiro: ANPEd, 1996.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 5ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Melhoramentos, Editora da USP, 1971, Obras Completas, vol. XIII.

BETTO, Frei. Temos 800 mil jovens analfabetos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 2008.

BITTENCOURT, Mário. CASTRO, Vânia. CORREIA, Tássia. RIBEIRO, Efrém. Férias forçadas e rodízio para assistir a aulas: milhares de alunos ‘estudam’ em escolas sem telhado nem carteiras. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 de março de 2009, O País, p. 15.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A Educação na Constituinte de 1946: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Dez, p. 191-200.

BONAMINO. Alicia. MARTÍNEZ. Silvia Alícia. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80. set. 2002. p.368-385.

BRASIL. Ato Adicional, de 12 de outubro de 1834. In: BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.593-600.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)> Acesso em: 30 jul. 2008.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191125>> Acesso em: 30 jul. 2008.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)> Acesso em: 30 jul. 2008.

BRASIL. BNDES. Políticas Públicas: O índice de desenvolvimento humano (IDH) e variantes. **Informe-SF**, Brasília, n° 19, out./2000.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1969a). **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1969b). **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível

em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128499>> Acesso em: 11 de set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 20 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)> Acesso em: 10 de dezembro de 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2009**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)> Acesso em: 10 de dezembro de 2008.

BRASIL. **Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854**. Approva o Regulamento para o ensino primário e secundário no município da Corte. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes\\_escritas/3\\_Imperio/artigo\\_004.html](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_Imperio/artigo_004.html)> Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879**. Reforma o ensino primário e secundário no Município da Corte e o superior em todo o Império. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio.>> Acesso em: 18 de abril de 2009.

BRASIL. **Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890**. Approva o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Districto Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=65346>> Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890**. Prohibe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em materia religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providencias. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=63873>> Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925**. Estabelece o concurso da união para difusão do ensino primário, organiza o departamento nacional do ensino, reforma o

ensino secundário e o superior dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=45116>> Acesso em: 15 jul. 2008.

**BRASIL. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930.** Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37285>> Acesso em: 25 de jul. 2008.

**BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao Sistema Universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades brasileiras. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=40255>> Acesso em: 25 de jul. 2008.

**BRASIL. Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007a.** Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6091.htm)>. Acesso em: 18 de abril de 2009.

**BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007b.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)> Acesso em: 18 de abril de 2009.

**BRASIL. Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=29775>> Acesso em: 25 de set. 2008.

**BRASIL. Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942.** Lei Orgânica do Ensino Industrial. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=38152>> Acesso em: 25 de set. 2008.

**BRASIL. Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942.** Lei Orgânica do Ensino Secundário. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=7108>> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943.** Lei Orgânica do Ensino Comercial. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=6717> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946.** Lei Orgânica do Ensino Normal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=103938> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946.** Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=104030> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946.** Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece e deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=104031> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946.** Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=105134> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.592, de 2 de janeiro de 1946.** Lei Orgânica do Ensino Primário. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=103937> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.422, de 2 de janeiro de 1946.** Dispõe sobre o Salário-Educação. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123017> Acesso em: 25 de set. 2008.

BRASIL. Discurso Proferido na Sessão de 5 de Outubro de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (DANC)** de 5 de outubro de 1988b, p. 14380-14382.

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000.** Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default\\_educacao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_educacao.shtm). Acesso em: 20 set. 2008.

BRASIL. **Lei imperial de 15 de outubro de 1827.** Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes\\_escritas/3\\_Imperio/lei%2015-10-1827%20lei%20do%20ensino%20de%20primeiras%20letras.htm](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_Imperio/lei%2015-10-1827%20lei%20do%20ensino%20de%20primeiras%20letras.htm) Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102346> Acesso em: 02 set. 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm) Acesso em: 02 set. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) Acesso em: 02 set. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 931, de 21 de março de 2005. **Diário Oficial da União.** Brasília, 22 de março de 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 1.030, de 6 de novembro de 2007.** Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por\\_interministerial\\_n1030\\_06112007.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por_interministerial_n1030_06112007.pdf) Acesso em: 5 de abril de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 598, de 19 de maio de 2008.** Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por\\_interministerial\\_n598\\_2008\\_anexo2.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por_interministerial_n598_2008_anexo2.pdf) Acesso em: 5 de abril de 2009

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.027, de 19 de agosto de 2008.** Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por\\_interministerial\\_n1027\\_19082008.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por_interministerial_n1027_19082008.pdf) Acesso em: 5 de abril de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 221, de 10 de março de 2009.** Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por\\_interministerial\\_n221\\_10032009.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por_interministerial_n221_10032009.pdf) Acesso em: 30 de março de 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo das Transferências do Fundo de Participação dos Estados – 2008.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/estados.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/estados.asp)>. Acesso em: 3 de março de 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios – Minas Gerais – 2008.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/municipios.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp)> Acesso em: 3 de março de 2009.

BRASIL. **Portaria Ministério da Fazenda nº 06, de 13 de janeiro de 2000.** Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/p06.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2009.

BRASIL. **Portaria Ministério da Fazenda nº 28, de 30 de janeiro de 2001.** Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/p28.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2009.

BRASIL. **Portaria Ministério da Fazenda nº 27, de 30 de janeiro de 2002.** Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/P027.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2009.

BRASIL. **Portaria Ministério da Fazenda nº 10, de 24 de janeiro de 2003.** Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/P010.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2009.

BRASIL. **Portaria Ministério da Fazenda nº 24, de 29 de janeiro de 2004.** Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/p24.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2009.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2008.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=384954](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=384954)> Acesso em: 10 fev. 2008.

BRASIL. MEC. **Balço do Fundef – 1998/2000.** Brasília, DF, out. 2000.

BRASIL. MEC. **Balço do Fundef – 1998/2002.** Brasília, DF, 2003.

BRASIL. MEC. **Balço do Primeiro Ano do Fundef.** Brasília, DF, mar. 1999.

BRASIL. MEC. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** v. 82, n. 200/201/202, jan./dez. 2001, p. 117-136.

BRASIL, MEC. **Resultados do FUNDEF.** Disponível em: <[http://lce.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7244](http://lce.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7244)> Acesso em: 08 de abril de 2009.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 65, de 05 de dezembro de 1996.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/ant2001/Ant1997/1996/INSRF06596.htm>> Acesso em: 20 de março 2009.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Fundef. **Boletim Ano I, n 02.** fev. 2008

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167/2008.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4167&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 de abril de 2009.

BREMAEKER, François E. J. de. **A Influência do Fundef nas Finanças Municipais em 2002.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

BREMAEKER, François E. J. de. **A Influência do Fundef nas Finanças Municipais em 2005.** Rio de Janeiro: IBAM, 2007a.

BREMAEKER, François E. J. de. **A Influência do Fundeb nas Finanças dos Municípios Brasileiros.** Rio de Janeiro: IBAM, 2007b.

BUARQUE, Cristovam. Além do Piso. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 de agosto de 2008.

BUARQUE, Cristovam. Base da Realidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 de maio de 2008.

BUARQUE, Cristovam. Pobre Constituição. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 de novembro de 2008.

CAMPOS, Bruno César. SOBREIRA, Rogério. Investimento Público em Educação Fundamental e a Qualidade do Ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro 42(2), Mar./abr. 2008, p. 327-346.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da Oede e América Latina. **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 26, n. 92, Especial - Out. 2005, p. 841-858.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e Gasto Público na Educação Básica no Brasil: 1995-2005. . **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007, p. 857-876.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Dois, p.31-54.

CURY, Carlos Roberto Jamil. HORTA, José Silvério Baía. FÁVERO, Osmar. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Um, p. 5-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica do Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80. set. 2002. p.169-202.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação e a Primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005a. Estudo Quatro, p.69-80.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação na Revisão Constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005b. Estudo Cinco, p.81-108.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007, p. 831-855.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Relações Federativas e o Financiamento da Educação. **Eccos, Revista Científica**. São Paulo, v.8, n. I, jan./jun. 2006, p. 47-64.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação. Novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã Editora, 2004.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as Verbas da Educação**. São Paulo: Xamã Editora, 2001.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. O Governo Lula e a Educação: a deserção do Estado continua? **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 86, abril 2004, p. 245-252.

DAVIES, Nicholas. **Os Procedimentos Adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para Verificar os Recursos Vinculados à Educação**. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nicholas10.pdf>> Acesso em: 10 de março de 2009.

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

DOCA, Geraldo. MELO, Liana. Aumenta a frequência escolar até os 17 anos: já são 45 milhões em sala de aula, 75,8% da população nessa faixa etária. Mas especialistas criticam qualidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 de março de 2008, Economia, p. 45.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, Especial - Out. 2005, p. 821-839.

FÁVERO, Osmar. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-1967: Contrapontos. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Doze, p. 241-254.

FARENZENA, Nalú. **A Política de Financiamento da Educação Básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

FERREIRA JR, Amarílio. BITTAR, Marisa. Educação e Ideologia Tecnocrática na Ditadura Militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, set./dez. 2008, p. 333-355

FILHO, Alberto Venâncio. A Educação na Constituinte de 1890-1891 e na Revisão Constitucional de 1925-26: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Seis, p. 109-118.

FREIRE, Flávio. Em SP, sala improvisada em corredor: Secretaria de Educação, procurada, diz que vai mandar arrumar local adequado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 de março de 2009, O País, p. 15.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da Educação Brasileira**. São Paulo: Cortez, 2006.

GOIS, Antônio. Brasil fica em 72º lugar em ranking de educação da Unesco: altas taxas de repetência e evasão no ensino fundamental deixa país uma posição atrás do Paraguai no relatório. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de outubro de 2006a, Cotidiano, p. 2.

GOIS, Antônio. Relatório aponta que educação infantil ainda não é prioritária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de outubro de 2006b, Cotidiano, p. 2.

GOMES, Candido Alberto. Os Caminhos e Descaminhos dos Recursos Financeiros em Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32, jan./dez., 1994.

GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após sua implantação. In: MARTINS, Angela Maria. OLIVEIRA, Cleiton. BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 193-210.

HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

HORTA, José Silvério Baía. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Oito, p. 139-152.

HORTA, José Silvério Baía. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-1967. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Onze, p. 201-240.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4ª. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 1998**. Brasília: INEP, 1999.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.**  
Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/Site/>> Acesso em: 12 de abril de 2009a.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Escalas da Prova Brasil – Matemática.** Disponível em:  
<[http://www.inep.gov.br/salas/download/prova\\_brasil/Escala\\_PB\\_Saeb/Escala\\_MAT\\_Prova\\_Brasil.pdf](http://www.inep.gov.br/salas/download/prova_brasil/Escala_PB_Saeb/Escala_MAT_Prova_Brasil.pdf)>. Acesso em: 11 de abril de 2009b.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Escalas da Prova Brasil – Português.** Disponível em:  
<[http://www.inep.gov.br/salas/download/prova\\_brasil/Escala\\_PB\\_Saeb/Escala\\_LP\\_Prova\\_Brasil.pdf](http://www.inep.gov.br/salas/download/prova_brasil/Escala_PB_Saeb/Escala_LP_Prova_Brasil.pdf)>. Acesso em: 11 de abril de 2009c.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Publicações Referentes ao Saeb.** Disponível em:  
<<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/publicacoes.htm>> Acesso em: 11 de abril de 2009d.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **SAEB – 2005 - Primeiros resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada.** Disponível em:  
<[http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995\\_2005.pdf](http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995_2005.pdf)> Acesso em: 11 de abril de 2009e.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultados da Prova Brasil – 2005 e 2007.** Disponível em:  
<<http://sistemasprovabrasil2.inep.gov.br/ProvaBrasilResultados/home.seam>> Acesso em: 11 de abril de 2009f.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2005.**  
Brasília: INEP, 2006.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2006.**  
Brasília: INEP, 2008a.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Mapa do Analfabetismo no Brasil.** 2003. Disponível em: <  
[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B3D805070-D9D0-42DC-97AC-5524E567FC02%7D\\_MAPA%20DO%20ANALFABETISMO%20NO%20BRASIL.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B3D805070-D9D0-42DC-97AC-5524E567FC02%7D_MAPA%20DO%20ANALFABETISMO%20NO%20BRASIL.pdf)>.  
Acesso em: 12 de agosto de 2008b.

JATOBÁ, João Torres. Subsídios Estatísticos sobre a Matrícula da População Escolar. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, vol. XLI, nº 94, abril-junho 1964, p.150-155.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **Educação como Direito Fundamental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. O Plano Decenal e os Compromissos de Jomtien. In: INEP. **Educação para Todos: avaliação da década**. Brasília: Inep, 2000.

MACHADO JÚNIOR, César Pereira da Silva. **O Direito a Educação na Realidade Brasileira**. São Paulo: LTR, 2003.

MARTINS, Marília. 'Alunos deixam escola sem sequer o básico': relatório da Unesco alerta para riscos decorrentes da baixa qualidade do ensino. **O Globo**, 30 de novembro de 2007, O País, p.3.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. Financiamento da Educação Básica Pública no Brasil: algumas notas. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (Org.). **Direito à Educação: Uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 169-207.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

MENDES, Marcos. **Análise das irregularidades na administração municipal do Fundef: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União**. São Paulo: Transparência Brasil, 2004.

MENDES, Marcos. Descentralização do Ensino Fundamental: avaliação de resultados do Fundef. **IPEA, Planejamento e Políticas Públicas, ppp**, Brasília, n.24, dez.2001, p. 27-51.

MENEZES, Maiá. Baixos salários dificultam qualificação: professores da rede enfrentam dura rotina para sobreviver. **O Globo**, 6 de janeiro de 2008.

MINTO, César Augusto. MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. Organização da Educação Escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo. ADRIÃO, Theresa. (Orgs.) **Gestão, Financiamento e Gestão da Educação**. 3ª ed.rev. a ampl. São Paulo: Xamã Editora, 2007, p. 43-62.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e Direito a Educação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

NÉRI, M. C.; CARVALHO, A. P. Seletividade e Medidas de Qualidade da Educação Brasileira 1995-2001. **Ensaios Econômicos**, nº463, EPGE, Rio de Janeiro, 2002.

NISKIER, Arnaldo. **500 anos de história, 1500-2000**. São Paulo: Melhoramentos, 1992.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Education at Glance 2008**. OECD Indicators. 2008.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Programme for International Student Assessment (PISA)**. Disponível em: <[http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en\\_32252351\\_32235731\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html)> Acesso em: 12 de abril de 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Educação na Assembléia Constituinte de 1946: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Nove, p.153-190.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo. ADRIÃO, Theresa. (Orgs.) **Gestão, Financiamento e Gestão da Educação**. 3ª ed.rev. a ampl. São Paulo: Xamã Editora, 2007, p. 83-122.

PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: Um Conflito Fora de Moda? In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Treze, p. 255-292.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: O Fundef e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**. Ano XXI, n. 55, Nov./2001, p. 42-57.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade na Educação: O Processo Constituinte de 1933-1934. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Sete, p. 119-138.

RIO GRANDE DO SUL. (Lei de Instrução Primária) **Lei n. 14 de 1837**. In: ARRAIADA, Eduardo. TAMBARA, Elomar (Orgs.). **Leis Atos e Regulamentos sobre Educação no Período Imperial na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul**. Brasília-DF: INEP, 2004.

RIOS, Odilon. LITAIFF, Paula. MARTIN, Isabela. Em Alagoas, 15 copos para mil alunos: Em Manaus, 18 mil estudantes têm aula na hora do almoço, no turno da fome. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 de março de 2009, O País, p. 15.

SANFELICE, José Luís. O Manifesto dos Educadores (1959) à Luz da História. **Educação e Sociedade**, vol. 28, maio/ago. 2007, p. 542-557.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **Direito à Educação: A LDB de A a Z**. São Paulo: Avercamp, 2008.

SARI, Marisa Timm. A Organização da Educação Nacional. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. **Direito à Educação: Uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 67-120.

SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei de Educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2008a.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**. Campinas: Autores Associados, 2008b.

SAVIANI, Dermeval. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cadernos CEDES**, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008c.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**. Ano XX, n. 69, dez./1999, p. 119-136.

SCOLESE, Eduardo. Um em cada 5 jovens não completou o ensino fundamental: Alagoas é o Estado líder da exclusão, com 46% dos jovens com o curso incompleto ou analfabetos; São Paulo tem menor taxa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de janeiro de 2008.

SENA, Paulo. A União e a Aplicação dos Recursos Vinculados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 83, n. 203/204/205, jan./dez. 2002, p. 7-22.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Três, p.55-68.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica preliminar metodologia para a obtenção das metas finais e parciais comissão técnica do compromisso todos pela educação**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/Arquivos/NotaT%C3%A9cnica-22112007.pdf>> Acesso em: 10 de abril de 2009.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2008**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/QuemSomos.aspx>> Acesso em: 10 de abril de 2009.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Primeiro relatório de acompanhamento das 5 Metas do movimento Todos Pela Educação**. Disponível em: <[www.todospelaeducacao.org.br/Uploads.aspx?folder=Biblioteca%5C&id=1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/Uploads.aspx?folder=Biblioteca%5C&id=1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf)> Acesso em: 10 de abril de 2009.

VIZEU, Rodrigo. Maioria de eleitores tem baixa escolaridade: dados do TSE mostram que 51,5% dos inscritos para votar não contemplaram o ensino fundamental ou só lêem e escrevem. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2008, O País, p. 8.

WEBER, Demétrio. 'A qualidade não cairá do céu'. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 de dezembro de 2007, O País, p.14.

WEBER, Demétrio. Déficit de vagas em cursos noturnos persiste: governo promete injetar R\$ 2 bilhões em programa para aumentar oferta nas universidades públicas à noite. **O Globo**, 3 de fevereiro de 2008.

WEBER, Demétrio. Enem: rede estadual tem 99 das cem piores notas: Resultado também decepciona para as escolas estrangeiras, consideradas refúgio de ensino de boa qualidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 de abril de 2008, O País, p. 15.

WEBER, Demétrio. Entre os piores na educação: Brasil é o 52º de 57 países no ensino de ciências, mostra teste mundial com alunos de 15 anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 de novembro de 2007, O País, p. 3.

WEBER, Demétrio. Entre os piores também em matemática e leitura: como em ciências, Brasil tem péssima colocação em teste internacional feito com alunos de 15 anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 de dezembro de 2007, O País, p.14.

WEBER, Demétrio. Na rede pública, gasto maior é com universitários: diferença é reduzida, mas custo com aluno de curso superior ainda é 6,7 vezes maior do que com os do básico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2008, O País, p.14.