

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

João Cardoso Palma Filho

Ao ler o presente texto, o leitor deverá ter em mente que no espaço reservado para um artigo, não é possível abranger todos os aspectos da questão complexa que é a do financiamento da educação básica no Brasil.

Quem desejar conhecer melhor o assunto deverá ler os autores que consultamos para a redação deste texto que se encontram citados ao final.

Isto posto, iniciaremos a discussão da matéria pela Carta Magna.

O artigo 208 da Constituição Federal explicita por meio de sete incisos o modo como deve o Estado, aqui entendido como o Poder Público em geral, cumprir o seu dever para com a educação.

Entre as várias disposições sobressai a preocupação com a universalização do ensino fundamental e não com toda a educação básica, como é desejo da maioria dos brasileiros. Este mesmo dispositivo legal acena com a progressiva universalização do ensino médio, entretanto, este nível de ensino permanece não obrigatório e, conseqüentemente, desobriga o Poder Público de oferecê-lo a todos que o procurem. Nada há sobre a obrigatoriedade da oferta da educação infantil.

Entretanto, pela leitura do mesmo artigo do texto constitucional fica claro a obrigatoriedade e gratuidade do acesso ao ensino fundamental, dando-lhe um caráter de direito subjetivo (§ 1º). No parágrafo seguinte responsabiliza o Poder Público pelo não oferecimento do ensino fundamental, bem como a sua oferta irregular. Por fim, no § 3º torna obrigatório o recenseamento dos estudantes para o ensino fundamental.

Para que tais preceitos sejam obedecidos, o artigo 212 estabelece de que forma os diferentes entes federativos cumprirão suas obrigações para com a educação, vincula recursos para o atendimento desses deveres, da seguinte forma:

União – Deve aplicar no mínimo 18% das receitas provenientes dos impostos;

Estados, Distrito Federal e Municípios – Nunca menos que 25% das receitas provenientes dos impostos compreendidas a proveniente de transferências de um ente federativo para o outro.

Estes recursos deverão ser utilizados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino. Desse modo, os programas suplementares de alimentação (merenda escolar) e assistência à saúde previstos no artigo 208, VII deverão ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, salário educação, por exemplo, e outros recursos orçamentários, e não mais dos impostos, como ocorria antes da vigência da Constituição Federal de 1988.

Conta ainda o ensino fundamental público com fonte adicional de financiamento na forma da contribuição do salário educação, a ser recolhido pelas empresas na forma da lei.

O art. 213 permite a transferência de recursos públicos, provenientes das receitas anteriormente citadas às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas na forma da lei, desde que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e ainda assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades.

O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória no texto original promulgado em 05 de outubro de 1988 estabelecia que nos dez primeiros anos da promulgação do texto constitucional, 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. Este dispositivo, sem nunca ter sido observado, acabou alterado pela Emenda Constitucional nº. 14, de 12.9.1996.

É importante salientar que o financiamento da educação pública é essencial para a redução das desigualdades sociais em nosso País.

De outra parte, não é menos importante ter presente a existência de uma forte vinculação entre o financiamento público da educação e a situação socioeconômica do país, na medida em que as principais fontes de recursos para a educação é oriunda da arrecadação de impostos, que obviamente é afetada pelo desempenho da economia e pelo insuficiente combate à sonegação fiscal.

Um outro aspecto a ser considerado diz respeito à política econômica adotada por sucessivos governos e que implicou numa sensível diminuição do montante de recursos para o setor educacional, que tem por finalidade possibilitar o equilíbrio das contas públicas e viabilizar o pagamento das dívidas externa e interna.

Atualmente, o gasto público brasileiro com a função social educação considerando as três esferas de governo não alcança 5% do Produto Interno Bruto (PIB), ou cerca de R\$ 53,1 bilhões, em valores nominais para o ano de 2000. Deste montante, os governos estaduais respondem por 46% do total do gasto em educação, que corresponde a 2,3% do PIB, seguidos pelos municípios, com 29,5% (1,4% PIB) e a União, com 24,4% (1,2% do PIB).

Concluindo esta introdução, importante lembrar que a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) recentemente recomendava, aos países em desenvolvimento, um gasto mínimo de 10% do PIB com Educação.

O Plano Nacional de Educação (PNE) previa em um de seus dispositivos, vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, a destinação de 7% do PIB para o setor educacional. Aquém, portanto, do recomendado pela UNESCO, mas, mesmo assim, vetado pelo governo federal.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA LEI
FEDERAL Nº. 9.394, DE 20/12/1996 LEI DE DIRETRIZES E

BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI DARCY RIBEIRO).

A LDB de 1996, nossa segunda lei de diretrizes e bases, dedicou todo um Título (VII) para normalizar o tema dos recursos financeiros para a educação(art.68 a art.77).

De um modo geral, significou um grande avanço em relação a legislação anterior, por razões que a seguir apresentaremos.

Nos termos do art. 68 são recursos públicos a serem aplicados na educação:

- 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.

Uma importante inovação foi a redação dada aos arts. 70 e 71, que estabelecem o que pode ser considerado como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (art.70) e o que não pode ser considerado despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71). Por exemplo, a partir deste texto legal, programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social, não mais poderão ser incluídos nos recursos destinados à educação.

Também os recursos financeiros destinados à educação não poderão arcar com a folha de pagamento do pessoal docente, quando em desvio de função, ou seja, em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Todavia, os arts. 70 e 71 não tocam na questão da folha de pagamento dos aposentados. No silêncio, estados e municípios estão incluindo nos percentuais a que estão obrigados constitucionalmente a aplicar na educação, o montante mensalmente dispendido com as aposentadorias. Como tem sido uma constante o crescimento das aposentadorias, é de se supor que boa parte dos recursos destinados constitucionalmente à educação está sendo consumida com o pagamento dos aposentados. Portanto, são recursos que deixam de ser aplicados na educação de crianças e jovens.

Mas, não está nas aposentadorias a única fonte de diminuição dos recursos para a educação Básica.

Assim é que o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que no ano de 2000 foi substituído pela DRU (Desvinculação de Receitas da União) também retirou recursos do setor educacional. De acordo Pinto (2000, p. 37) e com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional só no ano de 1997, o FEF retirou da educação R\$ 2,5 Bi e destinou apenas R\$ 1,8 Bi, a maior parte para o ensino superior.

O art. 74 menciona a necessidade de se estabelecer um valor mínimo por aluno que assegure uma educação de qualidade. Este deverá ser calculado ao final de cada ano, para vigor no ano seguinte.

Pelo que até aqui expusemos não resta dúvida que a Lei 9.394/96 (LDB) introduziu alguns mecanismos que melhoraram a questão do financiamento da educação pública. Como assinala Melchior (1997, p. 77), mudanças importantes foram introduzidas pela lei maior da educação, entre outras, 1) estabelecimento do conceito de receita líquida para aferir o cumprimento da vinculação constitucional por parte dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Desde modo, os legisladores pretendiam evitar a dupla contagem pelas esferas públicas e, deste modo, fraudavam o texto constitucional (art.69, § 1º); 2) Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderão ser consideradas receita de impostos (art.69, § 2º); 3) A recepção de créditos adicionais por parte da receita estimada dos impostos implicarão no reajuste da vinculação orçamentária (art.69, § 3º); 4) Deverá haver acerto trimestral entre receita e despesa prevista e a que for realizada, com a respectiva incidência da vinculação constitucional para a educação (art.69, § 4º); 5) Fixação de prazos para o repasse dos recursos. Estes variam de 10 a 19 dias depois de arrecadados os recursos. Anteriormente, era comum a retenção dos recursos por parte dos órgãos arrecadadores. No caso, de descumprimento dos prazos incidirá a devida correção monetária (art.69, § 5º e § 6º). Um outro aspecto importante, já destacado por nós, foi o do estabelecimento do que vem a ser despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Antes da Lei 9.394/96 eram praticados os mais variados abusos. MELCHIOR (1997, p. 79) cita o caso de municípios que asfaltavam as ruas em torno das escolas e lançavam a despesa nos recursos destinados à educação, ou então, prefeituras que colocavam água encanada nos bairros das escolas e lançavam as despesas como obra de infra-estrutura escolar. Destaque-se que essas irregularidades constatadas por falta de uma legislação mais precisa sobre a matéria, também eram cometidas pela União e por muitos Estados da Federação.

Entretanto, mesmo após a edição da atual LDB, agora já não são mais irregularidades, ilegalidades continuam sendo cometidas no que diz respeito ao cumprimento das obrigações constitucionais por parte de muitos municípios.

Nesse sentido, Pinto (2002, p. 127), assinala que na cidade de São Paulo as gestões Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1996-2000) “descumpriram sistematicamente a vinculação definida pela Lei Orgânica e Marta Suplicy parece ter ido mais além ao ampliar o conceito do que sejam gastos com ensino por meio da Lei Municipal nº 13.245/2001, em choque, aliás, com a LDB”. Interessante, que neste caso, apenas um edil da bancada do Partido dos Trabalhadores se insurgiu contra esta ilegalidade e, aliás, acabou tendo que abandonar a sigla.

Mas, como ainda afirma Pinto (2002, p. 127): “Estas manipulações dos gastos com ensino atingem também o Estado de São Paulo, onde, conforme relatório da CPI da Assembléia Legislativa, que teve como presidente o deputado Cesar Callegari, deixou-se de aplicar em ensino o equivalente a R\$ 6 bilhões, de 1995 a 1998, na gestão de Mário Covas (Callegari, 2000). Segundo esta CPI até recursos destinados à alimentação para os animais do zoológico foram contabilizados como gastos com ensino.”

O SALÁRIO EDUCAÇÃO

Uma outra fonte importante de recursos para o financiamento do ensino fundamental é o Salá-

rio Educação, criado por meio da Lei nº 4.024/64, no Governo do Mal. Castelo Branco. Foi concebido como uma alternativa às empresas que não estavam cumprindo o que estabelecia a Constituição Federal de 1946, ou seja, que não ofereciam educação primária aos seus empregados e aos filhos desses. A contribuição social das empresas foi fixada em 1,4% da folha de Contribuição à Previdência Social.

Atualmente, por força do que dispõe a EC 14/96, que deu nova redação ao § 5º do art. 212 da CF, e regulamentado pela Lei 9.424/96, art. 15, a contribuição está fixada em 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas e destina-se, exclusivamente ao ensino público. O INSS retém 1,0% do total arrecadado para cobrir custos administrativos com a arrecadação.

O montante arrecadado está dividido em duas cotas, a federal que corresponde a 1/3, e a estadual que equivale a dois terços de sua receita líquida, distribuída mensal e automaticamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Lei 9.424/96 no § 2º do art. 15 previa ainda a existência de uma cota municipal. Entretanto, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, que em substituição ao veto editou a MP nº 1.607/97. O Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 10.013 de 24/06/98, se antecipou à votação da MP e regulamentou a distribuição da cota municipal. Face à política de municipalização do ensino fundamental encetada no nesse Estado, esta foi uma medida acertada.

Ao contrário do que afirma Pinto (2000, p. 62), a MP 1.607/97 foi votada pelo Congresso Nacional e transformada na Lei Federal nº. 9.766, de 18/12/1998, definindo, portanto, legalmente, a existência da cota municipal.

Finalmente, a Lei Federal nº 10.832, de 29/12/2003 alterou o § 1º do art. 15 da Lei 9.424, de 24/12/96 e o art. 2º da Lei 9.766, de 18/12/98, alterando, desse modo, a sistemática do salário-educação.

Nos termos da nova norma legal, a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação (nova redação dada ao art. 2º da Lei 9.766/98).

Os recursos obtidos com o Salário Educação têm-se constituído numa importante fonte de financiamento da educação, principalmente, a partir das inovações introduzidas pela Lei Federal nº 10.832/03.

Atesta esta afirmação o crescimento da receita do Salário Educação no período de 2000 a 2006 (R\$ 2.791.249.988,00 para R\$ 6.966.407.821,00 – Fonte: FNDE).

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. - FUNDEF

Como já salientado, em outra parte deste artigo, a EC nº 14/96 ao alterar o art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias ensejou a criação de um fundo voltado exclusivamente para o ensino fundamental (FUNDEF), que foi regulamentado pela Lei Federal nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

De acordo com Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, com a implantação do FUNDEF, em 1º de janeiro de 1998, aproximadamente 1,5% do PIB brasileiro passou a ser destinado ao Ensino Fundamental Público. São recursos, como já vimos, vinculados à função educação por força do que dispõe o art. 212 da Constituição Federal, transferidos regular e automaticamente aos governos estaduais e municipais com base no número de alunos mantidos em cada uma de suas redes de ensino. No primeiro ano da vigência o FUNDEF movimentou R\$ 13 bilhões, valor que saltou para 22 bilhões de reais no ano de 2002.

O FUNDEF é formado no âmbito de cada Estado, por 15% das seguintes fontes de arrecadação:

- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-exp.
- Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Nos estados onde a receita proveniente dessas fontes não for suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional, fixado por ato do Presidente da República, a União deverá complementar esses recursos.

Inicialmente, o valor fixado para os anos de 1998 e 1999 foi de R\$ 315,00. A partir do ano de 2000 passou a existir diferenciação nos valores atribuídos aos segmentos 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries. Assim é que para o ano de 2002, último ano do governo FHC os valores foram fixados em R\$ 418,00 para as séries de 1ª a 4ª e 438,90 para as séries de 5ª a 8ª, que representou um reajuste de aproximadamente 33,0% em relação ao ano de 1998.

No ano de 2005 o valor mínimo nacional por aluno ficou estabelecido em \$ 620,56 para o segmento de 1ª a 4ª séries do EF e \$ 651,59 para as séries de 5ª a 8ª.

Uma das críticas feitas pelos estudiosos do financiamento da educação pública, diz respeito ao fato de que o § 1º do art. 6º da lei 9.424/96 vem sendo sistematicamente desrespeitado pelo exmo.sr. Presidente da República, quando não leva em conta que o valor mínimo anual não pode ser “[...] 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[...]”

Como não poderia deixar de ser, a não observância desse dispositivo legal tem implicado no estabelecimento de um valor mínimo nacional por aluno muito menor do que deveria ser. Desse modo, a contribuição da União para o Fundo tem sido cada vez menor.

CONSEQÜÊNCIAS DA IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF

Há muita divergência em torno dos efeitos do FUNDEF em relação ao ensino fundamental.

Entretanto, em que pese à variedade de críticas, um tipo de conclusão parece consensual entre os diversos autores que se debruçaram sobre a matéria: a implantação do FUNDEF contribuiu para a ampliação do atendimento na esfera do ensino fundamental, embora como afirma Guimarães (2005, p.38) tenha deixado de lado o atendimento de crianças (0 a 6 anos) e também não levou em conta a demanda crescente de jovens pelo ensino médio.

Outro ponto a ser considerado diz respeito ao tema da melhoria da qualidade, um dos objetivos do Fundo. Neste quesito pode-se afirmar com segurança: o FUNDEF não mudou em nada o fraco desempenho de crianças e jovens, alunos do ensino fundamental.

Nesse sentido, o relatório recentemente divulgado pelo INEP atesta que houve retrocesso no aprendizado do aluno do ensino fundamental no período de 1995 a 2005.

Analisemos, primeiramente, os dados para o Brasil como um todo e em seguida o desempenho do alunado no Estado de São Paulo.

No ano de 1995 nas escolas urbanas a proficiência dos alunos da 4ª série em Português situava-se em torno da média 191,57, numa escala de 0 a 500 pontos. No ano de 2005, o desempenho médio era de 175,52. Ou seja, o que era ruim, conseguiu ficar pior. A queda, inclusive foi mais acentuada no Nordeste, região que contou com a complementação de recursos para o FUNDEF feito pelo Governo Federal (passou de 182,59 para 159,08). No caso do Estado de São Paulo, o rendimento médio passou de 196,19 (1995) para 183,72 (2005).

Em Matemática e no Brasil como um todo a média passou de 192,83 (1995) para 185,66 (2005). Também, em Matemática, no Nordeste, a queda foi mais acentuada: passou de 182,83 (1995) para 166,49 (2005). No Estado de São Paulo dá-se o mesmo que há sido observado para o ensino de Português, ou seja, o desempenho médio passa de 198,71 (1995) para 191,95.

Há de se destacar que tanto em Português como em Matemática, nenhuma unidade da federação ficou acima de 250 pontos. Na língua pátria os melhores desempenhos ficaram por contas dos Estados da Região Sudeste e do Distrito Federal.

Em Matemática o destaque fica para os Estados de Minas Gerais, Paraná e novamente o Distrito Federal.

Na oitava série a proficiência dos alunos em Português, considerando apenas as escolas urbanas, o desempenho médio dos estudantes foi o seguinte para o Brasil como um todo: 256,85 (1995) e 231,71 em 2005. Região Nordeste: 231,82 (1995) e 219,45 em 2005. Estado de São Paulo: 269,79 (1995) para 237,36 em 2005. Uma queda, portanto, de 32,43 pontos. Foi, aliás, o Estado que apresentou a maior queda no rendimento escolar em Português. Vale dizer que no caso do Estado de São Paulo no período entre 1995 e 1999 a queda chegou a ser de quase 40 pontos (de 269,79 para 230,75). A partir de 2001 observa-se uma ligeira recuperação (230,75 para 237,36).

Há que argumente que essa queda é devida a quase universalização do ensino fundamental. Não é o caso do Estado de São Paulo, onde tem sido decrescente a matrícula no ensino fundamental. Aliás, no Brasil como um todo houve diminuição de matrículas entre 2005 (33.543.700) para 33.282.663 em 2006. Portanto, uma queda de 0,8%.

A situação do Estado de São Paulo merece uma análise à parte. Trata-se de um Estado que não recebeu nenhum tipo de complementação da União, uma vez que já investia por aluno mais que o mínimo nacional estabelecido pelo FUNDEF. Em compensação houve um processo de acentuada municipalização do ensino fundamental, principalmente no segmento de 1ª a 4ª série, e, como consequência muitos municípios assumiram esse nível de ensino sem que estivessem devidamente preparados para tal.

Os estudos até agora realizados indicam de forma insofismável, que talvez, o principal efeito do FUNDEF foi ter induzido à municipalização do ensino fundamental.

No Estado de São Paulo, por exemplo, que antes da criação do Fundo exibia um dos mais baixos índices de municipalização; atualmente, de acordo com os dados divulgados último censo escolar (29/03/2006), já apresenta quase que 40,0% da matrícula sob a responsabilidade das municipalidades paulistas. Ou seja, de um total de 5.887.739 matrículas, 2.176.202 estão nos municípios.

É provável também que na rede estadual, a introdução da progressão continuada tenha contribuído para o resultado negativo. É de todos sabido que os professores nunca aceitaram a mudança na seriação do ensino fundamental. Acrescente-se ainda o fato de que os ciclos de quatro anos são muito longos e, em muitos casos, as condições de funcionamento das escolas não têm permitido um acompanhamento mais de perto do progresso do aluno.

Do meu ponto de vista, a criação de um ciclo inicial de quatro anos e não de dois em dois anos, se deu para viabilizar o processo de municipalização, uma vez, que a maior parte das prefeituras apenas se interessava pelo primeiro segmento do ensino fundamental, que permitiria estabelecer uma continuidade com a Pré-Escola, que no caso do Estado de São Paulo é praticamente toda ela de responsabilidade municipal e privada. Com a criação do ensino fundamental de nove anos, o Ciclo I ficou mais longo ainda.

DO FUNDEF AO FUNDEB

Desde o lançamento, o FUNDEF gerou muitas críticas. De acordo com Melchior (1997, p. 67), embora o Fundo tenha reduzido, parcialmente, as desigualdades não eliminava o clientelismo político. Desde o início as críticas giram em torno das “perdas” que sofrerão, em alguns casos, os Estados, em outros, os municípios. As perdas municipais resultam do fato de que a educação infantil ficou de fora do Fundo. Todavia, com a crescente assunção de matrículas do ensino fundamental pelos municípios, essas perdas tenderiam a diminuir. E, de fato, foi o que ocorreu. Muitos municípios também procederam à matrícula de crianças com seis anos de idade na 1ª série do ensino fundamental e desse modo, reduziram o número de matrículas na educação pré-escolar.

É nesse contexto de críticas que surge a proposta para a criação de um fundo que abrigasse toda

a educação básica, ou seja, desde a creche até o ensino médio. Deste modo, a prioridade deixava de ser apenas o ensino fundamental e passava a contemplar toda a educação básica (0 a 17 anos). Sem dúvida uma meta ambiciosa e que nos colocaria ao lado dos países mais desenvolvidos.

A questão que logo de início não cala é a seguinte: haverá recursos para tanto? O FUNDEF, em que pese todas as limitações, já apontadas e comentadas, estabelecia uma prioridade e com isso, reservava pelo menos 60% dos recursos a serem aplicados em educação para o ensino fundamental, onde, aliás, ainda está matriculada a maior parte do alunado brasileiro. Um ensino fundamental de qualidade já resolveria boa parte dos problemas que temos no campo da educação.

No apagar das luzes do ano de 2006, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional Nº. 53 que 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. Na prática é uma reforma da EC. Nº 14/96.

Algumas mudanças nada têm a ver com a criação do FUNDEB; são apenas ajustes necessários tendo em vista o estabelecimento da idade de seis anos para ingresso no ensino fundamental. É o caso da alteração proposta para o art. 7º, que passou a ter a seguinte redação: “XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”. O curioso, neste caso, para dizer o menos, é que a lei (Lei Federal nº 11.114/05) do ingresso com 6 (anos) no ensino fundamental veio antes da Emenda Constitucional, ou seja, a lei, impropriamente, alterou a CF.

No art. 23, onde estava escrito “Parágrafo único – Lei complementar – leia-se Leis complementares”.

No art. 30, uma emenda, sem dúvida necessária, uma vez que o artigo fala em educação pré-escolar, quando o correto é referir-se à educação infantil.

É a partir das alterações dos arts. 206, 208, 211, 212 da CF e do art. 60 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias que são estabelecidas as condições necessárias para a transformação do FUNDEF em FUNDEB.

Foi alterada a redação do inciso V do art. 206, de modo a permitir a redação de um novo inciso, o de número VIII, com a seguinte redação: “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal”. Foi ainda, acrescentado um Parágrafo único nos seguintes termos: “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.”

Trata-se, neste caso, de uma alteração de fundamental importância. Finalmente, estabelece-se a exigência de um piso salarial nacional para o magistério, ao mesmo tempo em que enfatiza a necessidade de a lei conceituar quais são as categorias de trabalhadores que poderão ser enquadradas como profissionais da educação.

A alteração do inciso IV do art. 208 é mais uma adequação à legislação que antecipou para 6 (seis) anos o ingresso da criança no ensino fundamental, reduzindo desse modo a duração da educa-

ção infantil para a faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade.

Ao art. 211 foi acrescentado mais um parágrafo, o de número V, com a seguinte redação: "A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular." Neste caso, é de se supor, que lei posterior conceituará o que vem a ser ensino regular. Se prevalecer o entendimento atual, mais uma vez, o ensino supletivo, hoje denominado, educação de jovens e adultos, ficou de fora. É provável, que a lei venha a excluir o ensino supletivo não presencial.

Ao art. 212 foram acrescentados dois novos parágrafos. O § 5º, em boa hora, constitucionalizou o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica pública. Digo em boa hora, tendo em vista que pressões não faltam, a título de desonerar a folha de pagamento da empresas, para que seja extinto o salário educação. Por sua vez, o § 6º estabelece que os recursos do salário educação sejam distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação pública. Deixam, portanto, de ser aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental.

A seguir consideraremos as alterações feitas no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

As mudanças mais significativas para a criação do FUNDEB foram feitas no art.60 do ADCT.

O Fundo terá a duração de 14 anos a partir da promulgação da EC, que ocorreu em 19/12/2006, com a finalidade precípua de atender à manutenção e desenvolvimento da educação básica, bem como prover com parte dos recursos previstos no caput do art. 212 da CF, assegurar ao magistério remuneração condigna. Como a EC não define o que vem a ser remuneração condigna, expressão que já constou de outras leis, espera-se que a regulamentação da EC esclareça o conceito de remuneração condigna.

Para tanto é criado um no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal um Fundo de natureza contábil, que contará com 20% dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155, ou seja, dos impostos arrecadados sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de qualquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; propriedade de veículos automotores.

São ainda recursos destinados ao Fundo aqueles previstos nos 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 CF, que serão distribuídos proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF., ou seja, no caso dos municípios, há prioridade é oferecer o ensino fundamental e a educação infantil; no caso dos estados a responsabilidade maior é com o ensino fundamental e o ensino médio.

Quanto à participação da União a EC prevê que no primeiro ano de vigência dos Fundos serão destinados dois bilhões de reais; no segundo ano, 3 bilhões e no terceiro a cifra será de quatro bilhões e quinhentos milhões de reais e, a partir do quarto ano, 10% do total que for apurado no âmbito dos estados e municípios. Os valores deverão ser atualizados anualmente, de modo, a preservar

integralmente a devida complementação da União. Nos termos do art. 160 da CF, é vedada à União reter os recursos do repasse aos estados e municípios, a não ser no caso das exceções previstas no próprio texto constitucional. O não cumprimento da complementação federal implicará em crime de responsabilidade fiscal (emenda apresentada pela Senadora Lúcia Vânia, quando da discussão da EC no Senado Federal). Aliás, a discussão da EC no Senado Federal, que por razão de espaço deste artigo, não pode ser feita aqui, será por nós retomada em outro texto, dada a relevância dessa discussão no Congresso Nacional, que melhorou a proposta original do Poder Executivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maior parte das mudanças previstas na EC dependem de regulamentação posterior, que ora tramita no Congresso Nacional sob a forma de Medida Provisória (MP nº. 339, de 28/12/2006).

A imprensa diária vem noticiando as resistências que a tramitação da MP está enfrentando no Congresso Nacional. Nesse sentido, os governadores vêm exercendo, por meio de suas bancadas, forte pressão para que o custo aluno do ensino médio seja maior que o fixado para a educação infantil.

Essas dificuldades teriam sido minimizadas, se o Poder Executivo tivesse optado pela criação de três fundos, um para cada nível da educação básica. A MP prevê um mesmo valor por aluno para a educação infantil e para o ensino médio.

As pressões já surtiram efeito. Recentemente o MEC anunciou concordar com um valor maior para o ensino médio.

Tudo faz crer que não será fácil a aprovação da MP pelo Congresso Nacional, pelo menos, na forma como foi originariamente enviada à Câmara Federal.

REFERÊNCIAS



BOBBIO, Noberto. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Rio de Janeiro: FAE, 1988.

_____. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996- estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. In: Cadernos de Pesquisa. São Paulo, nº 114, p. 7-28, nov. 2001.

COLARES, Anselmo Alencar e COLARES, Maria Lília I. Sousa. Do Autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa: história e gestão educacional. Campinas, SP: Autores Associados, São Paulo, SP: ANPAE, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, Luiz Fernandes e PARO, Vitor Henrique (org). Políticas Públicas & Educação Básica. São Paulo: Xamã, 2001, p. 49-58.

FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. *Gestão Escolar e Subjetividade*. São Paulo: Xamã, 2000.

GENTILI, Pablo. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (org). *Pedagogia da Exclusão: Crítica ao Neoliberalismo em Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes 1996.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, Sociedade e Gestão da Educação: novas prioridades, novas palavras – de – ordem e novos – velhos problemas. In: *Revista Brasileira de Política e Administração*, v. 13, nº 1, p. 7-18, Porto Alegre: ANPAE jan/jun, 1997.

KUENZER, Acácia Zeneida. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In : FERREIRA, Naura S. C. (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez,2003

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). *Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. In: *Revista Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu da (org). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas: Um estudo da cultura escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (org). *Política e Trabalho na Escola: administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001 p. 177-190.