

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Tese de Doutorado

**DIRETRIZES DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO
DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA:
continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**

Nalú Farenzena

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de doutora em educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Beatriz M. Luce

Porto Alegre, 2001

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
BIBLIOTECA SETORIAL DE EDUCAÇÃO DA UFRGS, Porto Alegre, BR-RS

F222d

Farenzena, Nalú

Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996) / Nalú Farenzena. – Porto Alegre : UFRGS, 2001. 392 p.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, BR-RS, 2001.

1. Financiamento da educação – Educação Básica – Brasil. 2. Política Educacional – Brasil. 3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. I. Título.

CDU: 37.014.543(81)

Bibliotecária: Jacira Gil Bernardes – CRB-10/463

A Janda e Hermi, carinhosamente

Meus Agradecimentos ...

A Maria Beatriz Luce, pela orientação competente, pela confiança em meu trabalho, por todas (tantas!) as condições e cuidados, acadêmicos e afetivos, solidária e permanentemente dispensados, os quais constituíram a principal âncora para o desenvolvimento e conclusão do estudo.

Aos componentes da banca examinadora de minha proposta de tese – Carmem Craidy, Lisete Arelaro e Pedro Fonseca – pelo exame cuidadoso da proposta e pelas relevantes observações quanto ao encaminhamento do estudo.

Ao PPGEDU/FACED/UFRGS, especialmente o incentivo de Nilton Fischer à minha transferência de Programa e o apoio de Margarete Axt e Malvina Dorneles aos meus pedidos de redefinição de prazos.

Às chefias do Departamento de Estudos Especializados – Ilza Jardim, Maria da Graça Horn, Sérgio Franco e Gládis Kaercher e Jane Felipe e Leda Maffioletti – e a Roseli Pereira, secretária do DEE, pelo apoio institucional à realização desta tese. Neste aspecto, agradeço também à direção da FACED, nas pessoas de Mérión Bordas, Maria Beatriz Luce e Sérgio Franco.

Aos colegas que ministraram as disciplinas dos cursos de Graduação da Área de Administração da Educação - Carlos Machado, Elizabeth Krahe, Ilza Jardim, Maria Cristina Bortolini, Naira Franzói e Zuleika Costa - pela compreensão de meu afastamento em alguns momentos. Em especial, agradeço a Ilza Jardim pela solidariedade que me permitiu dispor de melhores condições para concluir o estudo.

Aos alunos bolsistas do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, Leticia Schmarczek Figueiredo - pela ajuda na elaboração da lista de siglas e abreviaturas - e Néelson Scarpinski, pelo apoio na identificação dos partidos dos parlamentares referidos ao longo da tese e em atividades de formatação dos textos.

A Aldo Jung pelos competentes trabalhos de elaboração do *lay out* da capa de minha Proposta e de editoração eletrônica desta tese.

À Secretária da ADUFRGS, Sílvia Balisnski, por viabilizar a consulta aos arquivos institucionais. Pelo mesmo motivo agradeço a Hortência Galo e Tânia Kirst, da FAMURS.

Aos colegas que me alcançaram materiais de consulta – Carmem Craidy, Cristiano Pörtner, Elisabete Búriço, Jaci Menezes, Luiz Eduardo Abreu, Malvina Dorneles. E um “muito obrigada” especial a Vera Peroni e Maria Beatriz Luce, pelo vasto material colocado em minhas mãos.

A João Monlevade, Carlos Baldijão e Carlos Schimidt, pelas conversas esclarecedoras e pela indicação de fontes de consulta ou informação.

A Helena Domingues, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, por indicar-me os “caminhos da Casa” onde encontrar os materiais de pesquisa.

A Casimiro da Silva Neto e França, da Sessão de Documentos Legislativos (SEDOL) do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, cuja atenção foi indispensável à realização da pesquisa documental. Aliás, sem as indicações de Casimiro, chefe da SEDOL, o momento da Assembléia Nacional Constituinte teria ficado de fora do trabalho e reconheço imensamente a sua intervenção.

A Ana Clara Serejo, do Serviço de Comissões Especiais da Câmara dos Deputados, que foi Secretária da Comissão Especial da “PEC da Educação”, pelas condições oferecidas para que eu pudesse consultar e obter os documentos da tramitação da PEC N.º 233/95.

Aos funcionários da Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Congresso Nacional, do Senado Federal, por possibilitar a consulta ao Processo da Lei N.º 9.424/96.

A Maria Idalina de Sant’Ana (Lia) por todos os relevantes apoios que dispensou à efetivação de meu trabalho na Câmara dos Deputados e pelos agradáveis momentos de conversa em Brasília.

Aos funcionários da Secretaria do CONSED e da Diretoria do FUNDEF/MEC pela oferta de materiais de consulta.

A Ana Rosa Lacombe, Maria da Graça Horn e Álvaro Horn, cuja acolhida em Brasília não só foi indispensável como me cercou de um carinho e uma generosidade que tornaram prazerosas a tarefa de pesquisa e a estada nesta cidade.

A Maria Sônia Göergen, pelo cuidado num momento difícil.

Aos amigos que estiveram comigo nestes tempos de tese e cujo afeto, escuta e solidariedade representaram uma inspiração constante para levar adiante a tarefa: Álamo Pimentel, Ana Rosa Lacombe, Angela Moori, Cleusa Schuh, Cristiano Pörtner, Cristina Rosa, Débora Feitosa, Débora Mello, Elizabete Búrigo, Gládis Kaercher, Jaci Menezes, Jane Felipe, João Vicente Souza, Leni Dorneles, Malvina Dorneles, Maria Beatriz Luce, Maria Cristina Bortolini, Maria da Graça Horn, Miguel Neckel, Naira Franzói, Rosa Schneider, Sílvia Almeida, Vera Peroni. Para quem é “irmã de coração”, “anjo da guarda” e “amiga fundamental”, meu infinito carinho e reconhecimento.

Aos meus pais, Hermindo Farenzena e Jandira Farenzena, a quem dedico este trabalho, aos meus irmãos, Niseema e Homero Farenzena e ao meu cunhado, Bhakta, por compreenderem as muitas ausências e pelas maneiras singulares (e indizíveis!) de apoiar esta tarefa acadêmica. A José Damico, pela serenidade que sempre encontrei na linguagem acolhedora e amorosa de cada palavra, gesto e olhar.

“Hegemonia cultural, ideologia, interesses e poder puderam vergar o arco de uma inovação inesperada e impor um horizonte legal que sufocou o ânimo inventivo dos que praticaram a profissão de fé pedagógica, arrostando todos os sacrifícios para dotar o Brasil de um novo ponto de partida educacional. Não se perdeu tudo. Mas foi impraticável repelir o assalto à razão pedagógica e às suas conseqüências democráticas avassaladoras ...”

Florestan Fernandes

Sumário

Introdução	1
<hr/>	
Capítulo 1 DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA À POLIARQUIA: UM PANORAMA DO BRASIL	11
<hr/>	
Primeiro parênteses: a questão da governabilidade e da governabilidade democrática	12
1.1 Coalizões políticas, crise econômica e políticas de ajuste nos anos 80-90	15
1.1.1 <i>À deriva: (In) definições e voluntarismo do primeiro governo civil</i>	17
Segundo parênteses: rasgos da crise econômica e da globalização	21
1.1.2 <i>Rotas da inflexão liberal</i>	25
1.1.3 <i>A ancoragem institucional das reformas</i>	33
1.2 Relações federativas e descentralização das políticas sociais	38
Terceiro parênteses: o conceito de descentralização	38
1.2.1 <i>Preamar e vazante: o federalismo brasileiro, da redemocratização à reforma do Estado</i>	40
1.2.2 <i>Um trânsito desorientado: políticas sociais e descentralização</i>	46
<hr/>	
Capítulo 2 BASES CONCEPTUAIS DO ORDENAMENTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	58
<hr/>	
2.1 Bases da organização político-administrativa do Estado Brasileiro e do setor educacional	59
2.1.1 <i>Reiterando os traços da organização federativa do Estado brasileiro</i>	59
2.1.2 <i>Competências e inter-relações das esferas de governo no setor da educação</i>	61
2.2 Bases da constituição, distribuição e gestão do fundo público para a educação	68
2.2.1 <i>As principais fontes de financiamento da educação básica</i>	69
2.2.2 <i>O uso dos recursos públicos da educação</i>	77
2.2.3 <i>Princípios e procedimentos da gestão financeira</i>	85
2.2.4 <i>O controle da gestão financeira da educação</i>	87
2.2.5 <i>Os custos educacionais</i>	88
2.3 As diretrizes da política de financiamento da educação básica no contexto do ordenamento	92
<hr/>	
Capítulo 3 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-88): “a liberdade de ensinar” e “uma filosofia democrática da educação”	97
<hr/>	
3.1 A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes	98
3.1.1 <i>Anteprojeto de Constituição do Relator da Subcomissão VIII-a - da Educação, Cultura e Esportes</i>	98
3.1.2 <i>As emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão VIII-a</i>	106
3.1.3 <i>O Anteprojeto de Constituição da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes</i>	111
3.1.4 <i>A configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições da Subcomissão VIII-a</i>	113
3.2 A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	16
3.2.1 <i>As emendas ao Anteprojeto da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação</i>	117
3.2.2 <i>Os impasses na votação e os substitutivos do Relator da Comissão VIII</i>	123
3.2.3 <i>A configuração de competências e colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições da Comissão VIII</i>	125
3.3 A Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte	129

3.3.1 A configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições do Anteprojeto e Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização	131
3.3.2 As emendas ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização	133
3.3.3 As emendas populares na ANC	142
3.3.4 Os substitutivos do Relator da Comissão de Sistematização	146
3.3.5 A configuração das competências e inter-relações das esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições dos substitutivos do Relator da Comissão de Sistematização	148
3.3.6 Do Projeto de Constituição (A) ao Projeto de Constituição (B)	150
3.3.7 A configuração das competências e inter-relações das esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições do Projeto de Constituição (B) e na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988	157
3.4 Fase final da ANC	159
3.5 Comentários finais do Capítulo	161
<hr/>	
Capítulo 4	
A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL:	
a “conciliação aberta”, o “sonho do demiurgo” e o “novo consenso”	163
<hr/>	
4.1 Primeira etapa da tramitação do Projeto de LDB na Câmara dos Deputados – do Projeto N.º 1.258/88 (nov/88) ao Projeto N.º 1.258-A (dez/90)	164
4.1.1 Os projetos do Deputado Octávio Elísio	165
4.1.2 O Projeto de LDB na Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo/ Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados	168
4.1.3 A configuração de competências e do regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no Substitutivo da CECD ao PL N.º 1.258/88	173
4.1.4 A atuação de entidades da sociedade civil e do Ministério da Educação	176
4.1.5 O Projeto de LDB na Comissão de Finanças e Tributação	184
4.2 Segunda etapa da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados – da apresentação de emendas ao PL N.º 1.258-A/88 ao texto aprovado em Plenário – PL N.º 1.258-C/88	186
4.2.1 As emendas de Plenário ao Projeto de Lei N.º 1.258-A/88	189
4.2.2 Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação às emendas de Plenário	197
4.2.3 O Parecer da Comissão de Finanças e Tributação às emendas de Plenário	199
4.2.4 O Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto	201
4.2.5 O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública	203
4.2.6 O Ministério da Educação	207
4.2.7 A votação do Projeto de Lei N.º 1.258-B no Plenário da Câmara	210
4.2.8 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no PLC N.º 1.258-C/88	212
4.3 A LDB no Senado Federal (de 1992 a fevereiro de 1996)	215
4.3.1 O Projeto de Lei do Senado N.º 67/92	215
4.3.2 Projeto de Lei da Câmara N.º 101/93 e Substitutivo da Comissão de Educação	219
4.3.3 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no Substitutivo da Comissão de Educação ao PLC N.º 101/93 ..	220
4.3.4 A Atuação do Fórum/LDB e do Ministério da Educação	221
4.3.5 O PLC N.º 101/93 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado	222
4.3.6 O PLC N.º 101/93 novamente nas comissões	227
4.3.7 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no Substitutivo da Comissão de Educação, de agosto de 1995 ..	229
4.3.8 Fase final de apreciação da LDB no Senado Federal	231
4.4 Terceira etapa da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados – do PL N.º 1.258-D/88 à Lei N.º 9.394/96	233

4.4.1 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica na Lei N.º 9.394/96 – LDB.....	236
4.5 Comentários finais do capítulo	238
<hr/>	
Capítulo 5	
PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS (1993-1995) – a “revolução silenciosa” e “uma nova ética de gestão”	240
<hr/>	
5.1 O Fluxo Geral do processo	241
5.2 Documentos internacionais	245
5.2.1 Declaração Mundial de Educação para Todos e Plano para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.....	246
5.2.2 Declaração de Nova Delhi.....	249
5.3 Os documentos nacionais	250
5.3.1 O Compromisso Nacional de Educação para Todos	251
5.3.2 O Plano Decenal de Educação para Todos	251
5.3.3 O Acordo Nacional de Educação para Todos	255
5.3.4 O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação	257
5.4 A educação para todos e o financiamento da educação.....	258
<hr/>	
Capítulo 6	
A REFORMA CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO E A LEI REGULAMENTADORA DO FUNDEF (1995-96): a “política esclarecida”, a “socialização da miséria” e “Robin Hood”	262
<hr/>	
6.1 As origens da proposta do “desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério”.....	263
6.1.1 O ensino fundamental e seu financiamento: a visão do Instituto Herbert Levy.....	263
6.1.2 O esboço da reforma no financiamento da educação.....	267
6.2 A ancoragem legal da reforma: a Proposta de Emenda Constitucional	270
6.3 Tramitação da PEC N.º 233/95 na Câmara dos Deputados: a CCJR	275
6.4 Tramitação da PEC N.º 233/95 na Câmara dos Deputados: a Comissão Especial	276
6.4.1 As respostas do MEC ao pedido de informações da CESP	278
6.4.2 As emendas dos parlamentares à PEC da Educação	280
6.4.3 A avaliação do MEC sobre as emendas à PEC 233-A/95	286
6.4.4 As audiências públicas.....	287
6.4.5 O Parecer do Relator da CESP	309
6.4.6 A discussão e votação do Parecer do Relator na CESP	312
6.5 Tramitação da PEC N.º 233/95 na Câmara dos Deputados: discussão e votação no Plenário.....	317
6.6 Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional no Senado Federal.....	320
6.7 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica na Emenda Constitucional N.º 14/96	324
6.8 A lei regulamentadora do FUNDEF – N.º 9.424/96	327
6.8.1 A apreciação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados.....	326
6.8.2 O PLC N.º 2.380/96 no Senado Federal	330
6.8.3 Os vetos ao “projeto trezentos reais”.....	332
6.8.4 O movimento textual: Anteprojeto do Executivo Federal – Projeto do Congresso Nacional – Lei N.º 9.424/96	333
6.9 Comentários finais do Capítulo.....	347
Conclusão	349
Referências bibliográficas.....	364

Lista de Quadros

Quadro 1.1 - Estrutura de Financiamento da Política Social no Brasil	47
Quadro 3.1 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto do Relator da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da ANC (maio de 1987).....	103
Quadro 3.2 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da ANC (maio de 1987).....	112
Quadro 3.3 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto (Primeiro e Segundo substitutivos do Relator)* da Comissão VIII da ANC (junho de 1987).....	125
Quadro 3.4 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto do Relator da Comissão de Sistematização relativo à matéria de competência da Comissão VIII (26/6/87), no Anteprojeto de Constituição da CS (26/6/87) e no Projeto de Constituição da CS (09/7/87)	130
Quadro 3.5 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Projeto de Constituição – Primeiro Substitutivo do Relator na Comissão de Sistematização (26/8/87)	147
Quadro 3.6 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Projeto de Constituição – Segundo Substitutivo do Relator na Comissão de Sistematização (19/9/87) e no Projeto (A) de Constituição (20/01/88)	148
Quadro 3.7 - Destaques sobre o financiamento da educação básica no Projeto de Constituição B (05/7/88) e na Constituição da República Federativa do Brasil (05/10/88).....	156
Quadro 4.1 - Destaques de interesse do financiamento da educação básica do Projeto de Lei N.º 1.258/88 – Substitutivo aprovado na CECD da Câmara de Deputados (28/6/90)	172
Quadro 4.2 - Destaques de interesse do financiamento da educação básica no Projeto de Lei N.º 1.258-C/88 (13/5/93)	213
Quadro 4.3 - Destaques de interesse do financiamento da educação básica do Substitutivo do Senado ao PLCn.º101/93 – Comissão de Educação (31/8/95; Relator: Darcy Ribeiro).....	230
Quadro 4.4 - Destaques de interesse do financiamento da educação básica na Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20/12/96)	235
Quadro 6.1 - Destaques de interesse do financiamento da Educação Básica na Constituição de 1988 e na PEC N.º 233/95 (texto original).....	273
Quadro 6.2 - Destaques de interesse do financiamento da Educação Básica na Constituição Federal (redação original) e na Emenda 14/96 à Constituição Federal	326

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 - O déficit público operacional e os juros reais líquidos pagos pelo setor público como porcentagem do Produto Interno Bruto: 1991-1998.....	26
Tabela 1.2 - Impostos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público no Brasil, por nível de governo (1995).....	51
Tabela 1.3 - Total de Gastos Diretos, Sociais e em Educação das Três Esferas de Governo – 1995.....	52
Tabela 1.4 - Distribuição percentual da matrícula nas redes públicas estaduais e municipais, por etapa da educação básica – Brasil e regiões (1989 e 1996).....	53
Tabela 1.5 - Taxas de crescimento da matrícula nas redes públicas estaduais e municipais, por etapa da educação básica – Brasil e regiões (1989-1996).....	54
Tabela 1.6 - Distribuição percentual da matrícula entre o ensino público e o ensino privado, por etapa da educação básica – Brasil e regiões (1989 e 1996).....	55

Lista de Siglas e Abreviaturas

ABEMUS – Associação Brasileira de Educação e Música
ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
AC – Estado do Acre
Acordo – Acordo Nacional de Educação para Todos
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADUFRGS – Associação dos Docentes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
AEC – Associação de Educação Católica
AL - Estado de Alagoas
AM - Estado do Amazonas
ANC – Assembléia Nacional Constituinte
ANDE – Associação Nacional de Educação
ANDES-SN – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação Dos Profissionais da Educação
ANPAE – Associação Nacional dos Profissionais em Administração da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Educação
ANPG – Associação Nacional de Estudantes de Pós-Graduação
AP – Anteprojeto
AP – Amapá
APMs – Associações de Pais e Mestres
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
Art. – artigo
BA - Estado da Bahia
BH – Município de Belo Horizonte
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CBCE – Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CCJR – Comissão de Constituição, Justiça e Redação, da Câmara dos Deputados
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal
CD – Câmara dos Deputados
CE – Comissão de Educação do Senado Federal
CE - Estado do Ceará
CECD – Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados
CECET – Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo da Câmara dos Deputados
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
CESP – Comissão Especial

CF – Constituição Federal
Cf. - conforme
CFE – Conselho Federal de Educação
CGT – Confederação Geral de Trabalhadores
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CN – Congresso Nacional
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNBB/MEB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil/ Movimento de Educação de Base
CNC – Confederação Geral do Comércio
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNEC – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNMB – Confederação Nacional das Mulheres do Brasil
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNTEEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONARCFE – Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador
CONFENEN – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONSED – Conselho de Secretários Estaduais de Educação
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTEE – Confederação Nacional de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPB – Confederação dos Professores do Brasil
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CS – Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CUT/DNTE – Central Única dos Trabalhadores/Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação
DANC – Diário da Assembléia Nacional Constituinte
DCD – Diário da Câmara dos Deputados
DCN – Diário do Congresso Nacional
DEMEC – Delegacia do Ministério da Educação e do Desporto
DF – Distrito Federal
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas
DOU – Diário Oficial da União
DPE/SEF/MEC – Departamento de Políticas Educacionais da Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação e do Desporto
DSF – Diário do Senado Federal
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei N.º 8.069/90)
EF – ensino fundamental
EFA – Education for All
EFA -9 Grupo dos nove países em desenvolvimento mais populosos do mundo (Brasil, Índia, Indonésia, China, Egito, Bangladesh, México, Nigéria e Paquistão)
EM – ensino médio
Emenda Calmon – Emenda Constitucional N.º 24/83 à Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967
EP – emenda popular
EpT – Educação para Todos
ES – Estado do Espírito Santo
FAE/MEC – Fundação de Assistência ao Estudante do Ministério da Educação e do Desporto
FAEB – Federação de Arte-Educadores do Brasil
FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul
FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
FBAPEF – Federação Brasileira de Professores de Educação Física
FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
FENASE – Federação Nacional das Associações de Supervisores Educacionais

FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FENOE – Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDC – Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNUAP – Fundo de População das Nações Unidas
Fórum/ANC – Fórum em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte
FÓRUM/LDB – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Lei de Diretrizes e Bases da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação.
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO - Estado de Goiás
GT – Grupo de Trabalho
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações
INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e do Desporto
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp – Parcela do IPI transferida da União aos estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.
IPMF – Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei da Responsabilidade Fiscal
MA - Estado do Maranhão
MARE – Ministério da Administração e reforma do Estado
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação e do Desporto
MEB – Movimento de Educação de Base
MG – Estado de Minas Gerais
MINC – Ministério da Cultura
MNMNR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP – Medida provisória
MPAS/INSS – Ministério da Previdência e Assistência Social/Instituto Nacional de Seguridade Social
MS – Estado do Mato Grosso do Sul
MT – Estado de Mato Grosso
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OREALC/UNESCO – Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PA - Estado do Pará
Pacto – Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação
Par. - parágrafo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PB - Estado da Paraíba
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE - Estado de Pernambuco
PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal
PI - Estado do Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Plano de Integração Social
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
Plano Decenal – Plano Decenal de Educação para Todos
Plano/DEF – Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PLS – Projeto de Lei do Senado
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PPS – Partido Popular Socialista
PR - Estado do Paraná
Pré- pré-escola
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRS – Partido das Reformas Sociais
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PSP – Partido Social Progressista
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTR – Partido Trabalhista Renovador
PV – Partido Verde
RJ – Estado do Rio de Janeiro
RN – Estado do Rio Grande do Norte
RO - Estado de Rondônia
RS – Estado do Rio Grande do Sul
SBF – Sociedade Brasileira de Física
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SC – Estado de Santa Catarina
SE - Estado de Sergipe
SEESP/MEC – Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação e do Desporto
SEF/MEC – Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação e do Desporto
SEMTEC/MEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação e do Desporto
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPESPE/MEC - Secretaria de Projetos Educacionais Especiais do Ministério da Educação e do Desporto
SESU/MEC – Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação e do Desporto
SF – Senado Federal
SNE – Sistema Nacional de Educação
SOBRART – Sociedade Brasileira de Arte
SP – Estado de São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
TCEs – Tribunais de Contas dos Estados
TCU – Tribunal de Contas da União
UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UDEMO – União de Diretores de Escola do Magistério Oficial (São Paulo)
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UNB – Universidade de Brasília
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP – Universidade de São Paulo

Resumo

O estudo enfoca as diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira, propugnadas ou estabelecidas no ordenamento constitucional-legal, no período compreendido entre os anos de 1987 a 1996, buscando analisar seu movimento textual a partir da articulação com as bases que lhes dão funcionalidade. As diretrizes consideradas são: descentralização, regime de colaboração, responsabilização dos órgãos educacionais e controle público e social da gestão financeira, estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação, hierarquização da alocação de recursos e objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos. Os momentos da produção legislativa analisados são a Assembleia Nacional Constituinte, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Emenda Constitucional N.º 14/96 e a Lei N.º 9.424/96, ao que se acrescenta o planejamento da Educação para Todos. O foco de análise recai sobre o teor de proposições e do produto, interpretando a configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica.

Ao longo do período, e em cada fórum, o movimento textual operado nas disposições normativas incidentes sobre a política de financiamento da educação revela dissensos entre os sujeitos, marcadamente no referente à regulação das relações entre o público e o privado, entre a sociedade política e a sociedade civil e entre as esferas de governo no campo educacional. O embate entre “a liberdade de ensinar” e “uma filosofia democrática da educação” foi central na ANC. A longa gestação da LDB passou pela “conciliação aberta”, pelo “sonho demiúrgico” do senador Darcy Ribeiro e pela busca de constituição de um “novo consenso”, a partir do governo FHC. O Plano Decenal de Educação para Todos criou as expectativas de uma “revolução silenciosa” e “uma nova ética de gestão”. A Emenda 14/96 e a Lei N.º 9.424 inseriram-se na intenção do Executivo Federal de implantar uma “política esclarecida”, cujo eixo central, o FUNDEF, ou “fundo Robin Hood”, foi questionado pela possibilidade de implantação da “socialização da miséria” no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros.

Na década, foram assumindo maior relevância as deliberações e os conflitos em torno às competências e à colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação, interpondo-se, também, os referentes às relações entre a sociedade política e a sociedade civil na formulação da política educacional, sendo progressivamente secundarizado o conflito entre o público e o privado. O que ficou contemplado, e o que foi excluído ou desconsiderado em cada fase, expressam, também, o campo de possibilidades permitido pela correlação de forças no contexto político mais geral do país e no Parlamento Federal. No final do intervalo, verifica-se que o ordenamento em foco foi enquadrado no programa reformista da administração pública, integrante da estratégia de ajuste estrutural, sendo, portanto, transversalizado por uma lógica pragmática na distribuição de encargos educacionais e dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Resumen

El estudio enfoca las directrices de la política de financiamiento de la educación básica brasileña, planteadas o establecidas en el ordenamiento constitucional y legal, en el período entre los años de 1987 a 1996, buscando analizar su movimiento textual a partir de la articulación con las bases que le dan funcionalidad. Las directrices consideradas son: descentralización, régimen de colaboración, responsabilidad de los órganos educacionales y control público y social de la gestión financiera, estabilidad relativa del volumen de recursos disponibles para la educación, jerarquía de la destinación de éstos y objetivación de criterios para la fijación y distribución de los mismos. Los momentos de la producción legislativa analizados son la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), la Enmienda Constitucional N° 14/96 y la Ley N° 9.424/96 a lo que se agrega el planeamiento de la Educación para Todos. El foco de análisis recae sobre el contenido de proposiciones y de producto, interpretando la configuración de las competencias y de la colaboración entre las esferas del gobierno en el financiamiento de la educación básica.

A lo largo del período, y en cada foro, el movimiento textual operado en las disposiciones normativas incidentes sobre la política de financiamiento de la educación, revela divergencias entre los sujetos, marcadamente en lo que se refiere a la regulación de las relaciones entre lo público y lo privado, entre la sociedad política y la sociedad civil y entre las esferas del gobierno en el campo educativo. La oposición entre “la libertad de enseñar” y “una filosofía democrática de la educación” fue central en la ANC. El largo período de elaboración de la LDB pasó por la “conciliación abierta”, por el “sueño

demiórgico” del senador Darcy Ribeiro y por la búsqueda de la constitución de un “nuevo consenso” a partir del gobierno FHC. El Plan Decenal de Educación para Todos creó las expectativas de una “revolución silenciosa” y “una “nueva ética de la gestión”. La Enmienda 14/96 y la Ley N° 9.424 se insertan en la intención del Ejecutivo de implantar una “política esclarecida”, cuyo eje central, el FUNDEF, o “fondo Robin Hood”, fue cuestionado por la posibilidad de implantación de la “socialización de la miseria” no que respecta a la disponibilidad de recursos financieros.

En la década, fueron asumiendo mayor relevancia las deliberaciones y los conflictos alrededor de las competencias y la colaboración entre los niveles de gobierno en el financiamiento de la educación interponiéndose, también, los referentes a las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil en la formulación de la política educacional, siendo progresivamente secundario el conflicto entre lo público y lo privado. Lo que quedó contemplado, y lo que fue excluido o desconsiderado en cada fase, expresan también el campo de posibilidades permitido por la correlación de fuerzas en el contexto político más general del país y en el Parlamento Federal. Al final del intervalo, se verifica que el ordenamiento en foco fue encuadrado en el programa reformista de la administración pública, integrante de la estrategia de ajuste estructural, siendo por tanto, enmarcado por una lógica pragmática en la distribución de encargos educacionales y de los recursos financieros para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza pública

Abstract

This dissertation focused on the legal and constitutional guidelines - either proposed or adopted - as funding policies for the Brazilian basic education system in the period 1987-1996. It intended to gauge the evolution of these legal texts in connection with the movement of the major actors in play. The guidelines under consideration were: decentralization, collaboration regime, accountability of educational entities and social and public financial oversight, level of resources available for education and establishment of criteria for fixing and distributing resources. The analysis highlighted the discussion of the following legal and constitutional texts: the Constituent Assembly, the “Lei de Diretrizes e Bases da Educação” (Law on Education Basis and Guidelines), the Constitutional Amendment number 14/96 and Law number 9.424/96. For its relevance, the planning of the program Education for All was also included. The gist of the analysis resided on the content of the proposals and their end-result with a view to interpreting the division of responsibilities and the cooperation between the different levels of the government in the funding of basic education.

Throughout the period, and in each legislative forum, the evolution of education funding policy provisions revealed conflicts at various levels, particularly in the regulation of the relationship between public and private interests, between politics and civil society and among the different levels of government. The clash between “liberdade de ensinar” (freedom to teach) and “uma filosofia democrática da educação” (a democratic philosophy for education) was central in the National Constituent Assembly. The long period of elaboration of the “Lei de Diretrizes e Bases da Educação” witnessed different phases starting with an “open conciliation”, passing through a “demiurgic dream” of Senator Darcy Ribeiro and, finally, by the search of a “new consensus”, under President Fernando Henrique Cardoso. The 10-Year Plan “Education for All” nurtured expectations of a “silent revolution” and of a “new management ethics”. The Constitutional Amendment 14/96 and the Law number 9.424 were part of the Administration’s intention to set up an “enlightened policy” centered at the FUNDEF, or the so-called “Robin Hood’s fund”. In view of the lack of resources in it, this fund was put to question as it might be contributing to socialize misery.

During this ten-year period, the debates and conflicts regarding the division of competences and cooperation between different levels of government had their importance highlighted. The relation between political and civil society in the framing of the education policy also played an important role. Simultaneously, the conflict between private and public interests assumed a secondary role. The correlation of forces in the political context of the country as a whole and in the Parliament responded for the fate of the various proposals. By the end of the period, the regulations under study were framed into the overall constraints set by the public administration structural adjustment strategy. As a consequence, pragmatism influenced both burden-sharing and resource allocation for the management and for the development of public education.

Introdução

A temática desta tese, como expressa seu título, é a das diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira, mais especificamente, as diretrizes estabelecidas ou propugnadas num momento singular da cadeia de formulação de políticas públicas que é o do ordenamento constitucional e legal, buscando identificar e analisar seu movimento textual a partir da articulação com as bases que lhes dão funcionalidade, onde subsistem permanências e vão se apresentando inflexões que, relacionadas, fazem emergir, no tempo, novos significados ou ressignificações. O tempo de elaboração do ordenamento é o período 1987-1996 e o espaço privilegiado é o Congresso Nacional.

Como o recorte é a tradução normativa das diretrizes e bases do financiamento da educação básica, considera-se que este é um período relevante, no qual se desenrolou intenso trabalho de elaboração de novas normas ordenadoras da educação. Com a Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1987, o arcabouço normativo do Estado burocrático-autoritário começou a ser revogado. Ainda no mesmo ano de promulgação da Constituição, em 1988, principiou a tramitação, por iniciativa do Legislativo, da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, processo concluído apenas em 1996, oito anos depois. Em 1995, o Executivo Federal apresentou Proposta de Emenda à Constituição, pleiteando, sobretudo, reformar dispositivos sobre a área da educação, resultando daí a Emenda Constitucional N.º 14, de setembro de 1996, seguida da apreciação e aprovação, ainda em dezembro do mesmo ano, da Lei N.º 9.424, que regulamentou dispositivos da Emenda. Assim, dito de forma sintética, o período abrangido pela pesquisa estende-se da Constituinte à reforma constitucional da área da educação. A Constituição de 1988, a LDB e a Emenda N.º 14/96 e Lei N.º 9.424/96 são os momentos de produção legislativa analisados. Acrescentou-se, entretanto, uma descrição do processo de discussão e do teor de documentos da Educação para Todos no Brasil, a maioria dos anos de 1993 e 1994, os quais, embora não processados no Parlamento Federal, estabeleceram acordos e critérios a considerar na interpretação da reforma constitucional que se seguiu. Desta forma, a menção ao planejamento, na seqüência desta Introdução, refere-se a esse momento de formulação da política educacional.

O objeto de análise, nos diferentes momentos selecionados, é o conteúdo das proposições e textos legais referentes às diretrizes e bases do financiamento da educação básica, com o objetivo de interpretar suas implicações para a configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica. Desta forma, a identificação da organização político-administrativa da área da educação, da estrutura dos recursos financeiros disponíveis, das definições sobre o uso dos recursos, sua gestão e controle e dos critérios para fixação e distribuição de recursos será instrumento para a análise da conformação legal quanto à atuação da União, dos estados e dos municípios no financiamento da educação básica. O desafio é, enfim, compreender as competências e o regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação articuladas à estrutura de financiamento e de gestão financeira da educação constitucional e legalmente estabelecidas.

Para cada esfera de governo o ordenamento preceitua funções ou competências próprias – algumas mais claras, outras difusas – as quais configuram certa descentralização do atendimento educacional no nível básico. A responsabilização dos três estratos de governo para com o financiamento, inclusive com áreas de atuação compartilhadas na oferta de ensino, conforma um regime de colaboração no financiamento da educação básica. A pesquisa buscará construir um plano explicativo abrangente da descentralização e do regime de colaboração no financiamento da educação básica, consolidando elementos de ordem político-administrativa, educacional e das finanças públicas.

Na Proposta desta Pesquisa, intencionava-se complementar a análise do conteúdo da legislação e do planejamento com a identificação e qualificação de processos e estratégias políticas desenvolvidos e a categorização de posições político-ideológicas que disputaram a inscrição de suas propostas no ordenamento. Também se previa abordar o Plano Nacional de Educação. No curso da investigação decidiu-se pela exclusão do PNE e por centrar a análise no conteúdo de propostas e textos legais, uma vez que a abrangência anteriormente desenhada provou-se inviável, especialmente pelos recursos

metodológicos que demandaria e pelo risco da superficialidade que se desenhou no ensaio desta perspectiva mais alargada.

Entretanto, o processo de elaboração legislativa e do planejamento não deixou de ser descrito, mas ficou restringido às informações obtidas na análise documental e em trabalhos acadêmicos consultados. Há, portanto, articulações e estratégias que não se alcançou revelar, embora se tenha buscado construir um quadro contextual básico do campo de possibilidades em que o planejamento e a produção legislativa estiveram inseridos. Categorizar posições político-ideológicas não constituiu objetivo deste trabalho, uma vez que tal foco de análise implicaria ampliar o escopo teórico-metodológico, a fim de não incorrer em reducionismos e simplificações. É claro que no quadro explicativo do sistema de financiamento da educação, há tendências que transparecem no período examinado, mas a tônica recai em discutir suas implicações para a configuração de competências e inter-relações governamentais e não em singularizar ou caracterizar política e ideologicamente os grupos que intervieram no movimento propositivo estudado.

As questões que polarizaram a atenção do trabalho foram, essencialmente:

- Quais as diretrizes e bases do financiamento da educação básica expressas no ordenamento constitucional-legal vigente e como evoluíram da Constituinte à reforma constitucional da educação?
- Quais as configurações de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação no ordenamento constitucional-legal e nas proposições para esse ordenamento?
- Quais os elementos do contexto político brasileiro e das conjunturas de formulação do ordenamento que delimitaram o campo de possibilidades para a inclusão ou exclusão das proposições quanto ao financiamento da educação básica e às competências e colaboração entre as esferas de governo nesse financiamento?

O direcionamento para o teor de materiais e documentos demandou que fosse contemplado um conjunto significativo de propostas e projetos, tanto aquelas aportadas por parlamentares como por órgãos, entidades e pessoas. Para os momentos da Constituinte, da LDB e da Emenda N.º 14/96 grande parte dos documentos foram obtidos pela consulta a arquivos do Congresso Nacional.

Na Sessão de Documentos Legislativos (SEDOL) do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados encontra-se um acervo de documentos da ANC, organizado segundo suas fases, assim como os diários da Assembléia Nacional Constituinte, que contém atas ou transcrição na íntegra de reuniões, discussões e votações. Com o auxílio dos “mapas da ANC” de BRUSCO e RIBEIRO (1993) e do trabalho de OLIVEIRA (1993), foi possível ir selecionando, neste acervo, os textos de relatórios, subprojetos, projetos e atas de reuniões e as emendas referentes ao objeto de estudo.

Para a LDB, Emenda N.º 14/96 e Lei N.º 9.424/96 partiu-se da “Sinopse de Tramitação”, obtida junto ao PRODASEN. As indicações da Sinopse levaram à seleção de textos no Diário da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e Diário do Congresso Nacional. Os textos não publicados foram obtidos por solicitação à SEDOL. Foi consultado também o arquivo da Comissão Especial da PEC N.º 233/95 (proposição que deu origem à Emenda N.º 14/96), junto ao Departamento de Comissões Especiais da Câmara dos Deputados e documentos da Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Congresso Nacional, do Senado Federal.

Grande parte dos documentos da Educação para Todos foram recolhidos junto aos arquivos do Núcleo de Política e Gestão da Educação da FAGED/UFRGS. Neste Núcleo também foram coletados materiais valiosos sobre os demais momentos que fazem parte da investigação, graças ao zelo acadêmico e histórico da prof.^a Maria Beatriz Luce de tê-los coletado e arquivado sistematicamente.

Há um conjunto de documentos e textos em geral que foram conseguidos pela consulta a outros arquivos ou pela disponibilização de materiais por pessoas, órgãos e entidades. No primeiro caso, destacam-se os acervos da ADUFRGS e da FAMURS. No segundo, a contribuição da professora Vera Peroni e do CONSED.

Quanto à metodologia de investigação, buscou-se, inicialmente, reconstituir o processo de elaboração da legislação e do planejamento, ou seja, obter um mapeamento em escala reduzida das diferentes fases, a fim de que as proposições pudessem ser localizadas no contexto correspondente. Passava-se, em seguida, à leitura dos materiais disponíveis, de fontes primárias e secundárias, para ampliar a caracterização dos processos e sistematizar o conteúdo das proposições. Os textos de projetos, originais ou substitutivos, e de legislação serviram de base à elaboração de quadros-síntese das diretrizes e bases da política de financiamento da educação. Mas buscou-se sempre identificar o conjunto de propostas oferecidas, uma vez que poderiam aportar uma medida das tendências da agenda legislativa quanto ao tema que é objeto de estudo, o que poderia balizar uma apreciação mais fundamentada de avanços e recuos nas garantias legais de financiamento e de gestão democrática no financiamento da

educação pública. Deste ponto de vista, as emendas a subprojetos, projetos e substitutivos constituíram fonte de consulta importante, o que implicou em considerável esforço, pois, em muitos casos, foi necessário identificar emendas referentes ao objeto de estudo dispersas em meio a outras centenas, e nos casos da Constituinte e da LDB, até milhares. Na tramitação da PEC 233/95, as posições do governo, entidades, especialistas e parlamentares puderam ser adequadamente mapeadas através da leitura das notas taquigráficas das audiências públicas e reuniões da Comissão Especial encarregada da apreciação, cujo número e extensão também exigiram atenção redobrada. Cabe acrescentar que a categorização das diretrizes do financiamento da educação básica, prévia aos procedimentos relatados, seguiu o desenho da Proposta de Tese, uma vez que, na mesma, já havia sido testada a validade das categorias.

Antes de apresentar o caminho trilhado na exposição são importantes algumas considerações sobre motivos e referências para realização do trabalho.

Entende-se que o financiamento da educação é, hoje, um dos, ou talvez o tema central da política educacional brasileira. Para as definições específicas do financiamento convergem e divergem, na atualidade, muitas das concepções de organização da educação e de distribuição de encargos e poder decisório para a formulação e implementação de planos, projetos e ações.

Nos últimos anos, há um consenso, ao menos discursivo, quanto a duas questões críticas no campo do financiamento da educação, quais sejam as necessidades de planejar o alargamento do fundo público para a educação pública e de colaboração entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos, especialmente posta por variações regionais e locais. E o consenso fica por aí uma vez que os diagnósticos, propostas, projetos e normas apontam diferentes opções, especialmente no que diz respeito (1) aos critérios e sistemáticas de distribuição de recursos dadas as prioridades da educação nacional e de cada esfera de governo, no confronto com os direitos à educação (2) ao diagnóstico dos determinantes da restrição da base de recursos e, conseqüentemente, o que se prioriza para a solução dos problemas, (3) aos critérios avaliativos, para o planejamento de curto, médio e longo prazo, da suficiência da receita disponível ou do dimensionamento da necessidade de mais recursos, considerando o montante global e sua distribuição entre os níveis e modalidades de ensino e entre as esferas de governo, e (4) aos critérios e os processos de redistribuição da receita disponível para a educação entre os níveis de governo.

Com estas e com outras questões relacionadas ao financiamento da educação básica têm convivido ou se defrontado educadores, dirigentes, parlamentares, técnicos e intelectuais, os quais, cada qual no seu espaço específico ou associativamente, organizam-se para influenciar os rumos da política, sua formulação ou implementação, no sentido de suprimir, mudar, ressignificar ou aprofundar o que está posto ou está sendo proposto.

No espaço da produção intelectual, vários são os trabalhos que, nos últimos anos, têm abordado o tema do financiamento da educação, constituindo-se, inclusive, em indispensável e significativo subsídio às proposições políticas. Sem que seja possível estabelecer uma precedência no tempo entre necessidades da formulação de políticas-produção intelectual na área de financiamento, o certo é que ambas andaram *pari passu*, foram se imbricando e influenciando, num interessante processo de qualificação das propostas de política e de comprometimento social dos pesquisadores.

Esta relação também marcou as opções desta pesquisa, ou seja, justifica-se o estudo por uma possível contribuição aos processos de normatização, planejamento, gestão e controle do sistema educacional, tendo presente os requisitos da constituição de um sistema educacional em bases democráticas. Neste caso, o estudo dos processos legislativos e da legislação oferecem à reflexão uma certa medida dos avanços, dos recuos e, principalmente, da “tarefa por fazer” na constituição de uma gestão pública da educação que possa ser qualificada como democrática, seja por sua configuração político-administrativa, seja pelo seu direcionamento à efetivação dos direitos sociais e dos deveres do Estado para com a educação. O “estado da arte” da produção intelectual na área de financiamento da educação básica coloca um sem número de temas específicos e perspectivas teórico-metodológicas a enfrentar ou considerar. O tema e o enfoque pelos quais se optou congregam várias contribuições da produção intelectual nesta área, no país. Espera-se, porém, agregar novos elementos, seja pelo período que se toma como referência, seja pelo desenvolvimento teórico-metodológico proposto, no qual a concepção da formulação da política pública de educação e de financiamento da educação como movimento instituinte e como relação entre esferas sociais e estatais atravessa as interpretações e em que se busca uma visão integrada da estrutura do financiamento da educação.

Há “inspirações” para o trabalho com a legislação que não podem deixar de ser mencionadas.

Uma delas são os trabalhos de LUCE (1990) e LUCE e FARENZENA (1993) sobre o novo ordenamento constitucional, legal e institucional da educação. A concepção destes, no sentido de articular as determinações legais e normativas visando a identificação de diretrizes ou orientações gerais da política e da gestão da educação contribuíram para o entendimento de que a interpretação das normas legais exige uma abordagem integradora, não restrita à compilação de regras, possibilitando, assim,

estabelecer fundamentos e interconexões que conferem significado à política educacional normativamente propugnada.

Os trabalhos de SAVIANI (1985 e 1987) são uma segunda fonte “inspiradora”. No estudo de 1985, o autor destacou a importância do estudo da legislação para analisar criticamente a organização do sistema educacional, sugerindo um modelo interpretativo através do qual o significado da legislação congregaria o exame da letra da lei e do espírito da lei (sua doutrina ou filosofia), do texto e do contexto, das linhas e das entrelinhas. No estudo de 1987, preocupando-se com o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino, Dermeval Saviani acentuou a relevância de captar o processo de produção legal e o contexto político mais amplo para o entendimento do significado político dos textos convertidos em lei. Em grande medida, suas reflexões metodológicas foram aproveitadas, mais que tudo, a importância de levar em conta o contexto em que surge a legislação. Diferentemente do último trabalho referido, entretanto, optou-se por privilegiar o teor dos documentos legais, mas com certeza, sem o aporte do marco contextual seria difícil explicar as mudanças que foram acontecendo no período.

Ao longo da análise estará presente o marco contextual, tanto do *contexto político* brasileiro no período enfocado, como do *contexto de formulação do ordenamento*, entendido este último como os processos, e atores, com as respectivas propostas, envolvidos no esforço de produção legal. Faz-se também seguidas referências a um *contexto do ordenamento*, para expressar que os dispositivos legais devem ser compreendidos como elementos integrados a um âmbito mais geral de determinações, só a partir do qual, muitas vezes, é possível apreender seu significado.

Embora tendo seguido sempre a divisão por capítulos, o trabalho está estruturado, na realidade, em três partes: (1) o contexto político brasileiro nas décadas de oitenta e noventa; (2) as bases conceituais do ordenamento constitucional-legal do financiamento da educação básica; (3) o processo de produção e a descrição e análise das proposições da legislação e do planejamento.

O primeiro Capítulo trata do contexto político brasileiro, da transição democrática a meados dos anos noventa. Buscou-se apresentar a correlação de forças políticas nos diferentes governos e caracterizar os impasses e opções de desenvolvimento nacional e de intervenção do Estado no período, dando relevo ao tema das relações federativas e da descentralização das políticas sociais na democratização política e no marco do ajuste estrutural. Julgou-se que, na exposição, este deveria ser o ponto de partida, a fim de que, na análise da produção legislativa e do planejamento se pudesse contar com estas referências. O contexto político aponta para sérias restrições à viabilidade de políticas públicas educacionais voltadas para a expansão, universalização e qualificação da educação escolar, impostas pelo ajuste estrutural e pelas dificuldades de responsabilização e coordenação das esferas de governo no financiamento e gestão das políticas públicas sociais.

No segundo Capítulo procedeu-se a uma revisão do ordenamento constitucional, legal e normativo da organização da educação nacional, dos sistemas de ensino e da estrutura do financiamento da educação, além de reiterar os traços da organização federativa do Estado brasileiro que trazem implicações às competências públicas no financiamento da educação. O fundamental foi articular o ordenamento vigente a partir da Constituição de 1988, mas se fez um contraponto com o ordenamento pregresso, a fim de apreciar a amplitude ou a inovação das atuais determinações. Com base no contexto do ordenamento são identificadas as diretrizes da política de financiamento da educação básica, as quais orientam, nos segmentos subsequentes da pesquisa, a construção dos quadros da estrutura do financiamento e da organização político-administrativa do setor educacional.

A terceira parte do trabalho foi disposta em quatro capítulos: a Assembléia Nacional Constituinte, no Capítulo 3, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Capítulo 4, o Plano Decenal de Educação para Todos, no Capítulo 5 e a Emenda N.º 14/96 e Lei N.º 9.424 no Capítulo 6. Em todos eles, segue-se a trajetória de elaboração da legislação ou do planejamento, sempre que possível identificando os sujeitos propositores; descreve-se, pois, o contexto de formulação do ordenamento.

O momento da Educação para Todos, como já dito, foi inserido no trabalho com a intenção de explicitar as tendências em termos de financiamento da educação que vinham sendo desenhadas no país na primeira metade da década de noventa, no campo do planejamento. Os documentos produzidos não se transformaram em normas legais, mas ilustram direcionamentos para a política educacional que dão suporte às inferências quanto à inflexão política representada pela reforma constitucional da área da educação.

Nos capítulos terceiro, quarto e sexto, o acompanhamento da produção legal foi realizado com a descrição pormenorizada das proposições oferecidas à apreciação parlamentar. Os quadros analíticos das diretrizes da política de financiamento da educação constituem o principal instrumento para discutir a configuração das competências e inter-relações governamentais no financiamento da educação, em cada uma das fases selecionadas do trabalho parlamentar. Tais configurações serão retomadas na conclusão do trabalho, onde a conformação atual será melhor qualificada, buscando, também, integrar elementos de contexto que expliquem as continuidades e as inflexões do período e que remetam inferências de ordem prospectiva.

Há limites da abordagem que serão oportunamente comentados, ao longo do trabalho. Entretanto, duas observações precisam ser feitas preliminarmente.

As diretrizes da política de financiamento da educação serão analisadas sem que se leve em consideração a implementação da política. Não há dúvidas de que, nesta, o que está legalmente estabelecido pode sofrer redefinições, ser desconsiderado ou desvirtuado. Mas a opção foi operar uma (re)construção dos textos de ordenamento, a fim de representar analiticamente as perspectivas de estrutura e de organização postas por este ordenamento, as quais, mesmo que apenas como intenção, dizem muito sobre o tipo de educação e de gestão da educação que pode ser perseguido.

Um segundo comentário refere-se à delimitação da “educação básica” como o nível de ensino privilegiado. No contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a educação profissional de nível técnico é mencionada no capítulo que trata da educação básica, como uma possibilidade de formação de nível médio, desde que atendida a formação geral do educando. Na pesquisa, optou-se pela exclusão de proposições quanto à educação profissional, inclusive das específicas sobre o financiamento do ensino técnico, a fim de não ampliar em demasiado o conjunto dos dispositivos a serem sistematizados. Especialmente quando do acompanhamento da tramitação da LDB, as propostas para o financiamento e gestão da educação profissional foram consideradas de uma singularidade que merece um estudo à parte, inviável ao marco de análise que foi sendo construído. Desta forma, a educação básica referida neste texto é a “educação básica comum”, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio de formação geral.

Antes de passar ao primeiro capítulo, cabe um comentário geral sobre os processos de formulação legislativa e sobre o conteúdo normativo.

A revisão de literatura e a análise documental da produção legal nos momentos da Constituinte e da elaboração da LDB, até 1994, revelam o forte embate entre o “público e o privado”, que, no âmbito do financiamento, expressou-se pela defesa ou repúdio à exclusividade da aplicação dos recursos públicos nas redes públicas de ensino e às condições e formas para o apoio financeiro do setor público às instituições particulares. Progressivamente, na produção da LDB, perfilou-se outra área dominante de conflito: a configuração mais geral do sistema educacional e de sua coordenação. Neste período, os processos foram marcados por uma intervenção política em que atores localizados no âmbito da sociedade civil congregavam um movimento propositivo muito mais consistente e influente sobre o Parlamento *vis a vis* a ação do Executivo. A partir do governo federal iniciado em 1995, marca-se um ponto de inflexão na correlação de forças políticas e, conseqüentemente, no estilo de formulação de propostas e no próprio teor do ordenamento. As estratégias de negociação buscando a “conciliação aberta” de interesses explicitados cedeu lugar de vez à formulação tecnocrática da agenda legislativa, pela ação do Executivo. O conflito “público e privado” não desapareceu, mas foi suplantado por polarizações em torno do ordenamento da educação pública, especialmente por critérios e processos de definição (1) de parâmetros balizadores das necessidades financeiras da manutenção e desenvolvimento do ensino público, (2) da distribuição de encargos e recursos entre as esferas de governo, (3) de prioridades financeiras, especialmente das formas de priorizar o ensino fundamental, (4) da coordenação dos sistemas de ensino. Ressalve-se que na Lei de Diretrizes e Bases da Educação vão encolher as prescrições sobre as condições institucionais para oferta de ensino pela iniciativa privada e quanto a exigências de ordem administrativo-financeira a serem cumpridas por entidades que queiram habilitar-se a receber recursos públicos.

Entende-se que, no período, fortaleceu-se, no ordenamento, a concepção de que os recursos públicos devem destinar-se ao ensino público, mas a hegemonia do projeto de ajuste estrutural levado adiante pela coligação de centro-direita que governa o país desde 1995 conseguiu imprimir, no ordenamento constitucional-legal da educação, uma lógica de racionalidade instrumental que reduz a disponibilidade legal de recursos para a educação básica e desfavorece a instituição de um regime de colaboração intergovernamental no financiamento balizado pelos princípios de gestão democrática e de qualidade e expansão ou universalização da educação básica.

Capítulo 1

DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA À POLIARQUIA: UM PANORAMA DO BRASIL

O panorama aqui traçado refere-se a uma análise de contexto, que comporta trajetórias do regime político e das políticas públicas sociais e macroeconômicas da formação social brasileira, com ênfase para o período que vai do final da ditadura militar a meados da década de noventa. Essa contextualização se faz no sentido de compreender processos mais amplos de (re)orientação estatal e societal em que se insere o quadro da tradução normativa das diretrizes do financiamento da educação básica, supondo-se a identificação de condicionantes e situações que circunscrevem o campo de possibilidades do ordenamento constitucional-legal que é objeto de estudo.

O período em exame abrange as quatro primeiras gestões presidenciais civis no país, pós Estado militar-autoritário, conjunturas em que requisitos intrínsecos ao processo de (re) constituição das bases institucionais-formais do regime político interpenetram-se com as opções ou impasses decorrentes do colapso do projeto nacional-desenvolvimentista. Este duplo movimento¹, presente na transição democrática e no restabelecimento da poliarquia² brasileira, será objeto de análise deste Capítulo e constituirá referência central para o exame do quadro de relações – Estado-sociedade e intra estatais – onde se efetua o ordenamento e a implementação das políticas sociais, especialmente as educacionais.

A intenção deste segmento é apontar condições político-institucionais onde se desenvolve o processo de definição constitucional-legal e onde se insere a responsabilidade pública quanto ao financiamento da educação básica. Para tal, associam-se duas perspectivas. Por um lado, a da correlação de forças políticas no espaço de construção de uma nova governabilidade, no final dos anos oitenta e na década seguinte. Por outro lado, são analisadas características da nova ordem econômica mundial, e diagnósticos e estratégias de desenvolvimento nacional a partir da mesma, onde globalização financeira, crise fiscal e reforma do Estado, abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatizações e novas relações federativas conformam uma “inflexão liberal” que conflita com o modelo nacional-desenvolvimentista antes hegemônico e ainda privilegiado na Constituição de 1988.

Em termos de exposição, estão inseridas no texto algumas reflexões sobre governabilidade, globalização financeira e descentralização, cada qual no momento julgado mais oportuno, como se fora uma digressão (na realidade, um parêntese longo demais para nota de rodapé) que subsidia, ou orienta, a compreensão dos elementos de contexto que seguem. No fluxo normal do texto, examinam-se, inicialmente, aspectos mais gerais das composições políticas e do quadro institucional que se vão conformando no curso da democratização, associando-os às opções de enfrentamento da crise econômica e da crise do modo de intervenção estatal. Na continuidade, particulariza-se o tema das relações intergovernamentais, especialmente especificidades do federalismo e da descentralização das políticas sociais no Brasil, e, destas, as nuances da área da educação.

Um primeiro parêntese: a questão da governabilidade e da governabilidade democrática

É preciso, antes que se passe à análise de contexto específica desta seção, um esclarecimento sobre o conceito de “governabilidade”, o qual, constata-se na literatura, é controverso e pode ser apropriado de formas muito diferentes.

PASQUINO (1986) explica que o termo mais corrente usado na literatura é não-governabilidade, geralmente com conotações pessimistas, conservadoras e passíveis de múltiplas interpretações. Aponta a

¹ A idéia de que a “transição” implica mudanças no regime político e na política econômica retirou-se de FIORI (1993); ALMEIDA (1996); COUTO (1997) e SALLUM Jr. (2000a e 2000b)

² Este conceito é tomado de O'DONNELL (1998). Referenciando-se na produção da Ciência Política, o autor discute a poliarquia, ou democracia política, confrontando a visão estrita de democracia como regime político, como vigência de um conjunto de direitos legais universais, com a visão que analisa a democracia como atributo sistêmico, dependente da existência de um grau significativo de igualdade sócio-econômica. Apontando as limitações de ambas visões para uma definição adequada da democracia, o autor confere às sociedades latino-americanas o atributo de democracias políticas, ou poliarquias, a partir da demonstração de que em situações de pobreza extrema os cidadãos podem estar, de fato, privados da possibilidade de exercer sua autonomia. Ou seja, uma sociedade em que vigem os direitos políticos, sem, entretanto, completar-se com a efetividade dos direitos civis formais e universalistas, pode ser qualificada como uma poliarquia, a qual representa um enorme avanço frente aos sistemas autoritários, mas que está muito aquém de uma democracia mais plena.

expansão política, a crescente intervenção estatal na sociedade e a transformação das relações entre os Estados, a partir dos anos 70, como fatores para a proliferação do tema da não-governabilidade. Identifica, na literatura, três hipóteses sobre a não-governabilidade, quais sejam a de sobrecarga e crise fiscal do Estado, a de crise da democracia e a de crise de racionalidade, considerando as duas primeiras como simplificadoras e a última como padecendo de realismo, defendendo que as questões da governabilidade e não-governabilidade seriam mais adequadamente compreendidas através do ponto de vista da hierarquia da complexidade social. Esse cientista político adverte, entretanto, quanto à necessidade de avanços na pesquisa e na teoria desde a última perspectiva.

A categorização e apreciação feitas pelo autor acima referido dão uma idéia das limitações ou da incompletude de distintas teorizações e, inclusive, o seu alerta para um possível viés conservador desencoraja o uso deste conceito. Entretanto, a abordagem de alguns trabalhos acadêmicos sobre a questão da governabilidade no Brasil, reforçaram a avaliação de que a referência ao conceito é oportuna, uma vez que, mesmo à falta de uma perspectiva analítica mais sistêmica, os estudos revisados contém subsídios valiosos para os objetivos desta contextualização.

Em parte da literatura sobre a transição democrática, a categoria de *crise de governabilidade* é utilizada para explicar as *indefinições políticas* do período da transição. MOISÉS (1989) e MARTINS (1989), por exemplo, preocupam-se em discutir as possibilidades de imputar à transição o qualificativo de “democrática” e os problemas que a crise de governabilidade poderia aportar a esse processo, o que, circunstancialmente, pelo menos, responderia à questão “governabilidade para que?”. Uma preocupação central destes autores é com um certo hiato de poder na transição, ou seja, a ausência de coalizões políticas consistentes, capazes de mediar as demandas e conflitos que afloram e se multiplicam com o fim do regime de exceção. Registre-se, entretanto, que esses autores não apontam como solução da crise a restrição da participação política, mas, ao contrário, a institucionalização de bases democrático-representativas mais consistentes para mediar as relações Estado-sociedade.

Ultrapassando a análise da transição, FIORI (1997) entende que o dissenso conceitual sobre a governabilidade tem contribuído para gerar confusão na oposição política brasileira e, para ele, a governabilidade não é um conceito teórico, mas sim uma *categoria estratégica* e é sempre situacionista, pois supõe consenso quanto à inexorabilidade de reformas para garantir competitividade, reformas estas de cunho neoliberal. O mesmo autor, em outro texto (FIORI, 1995c), situando historicamente a redefinição do conceito teórico e prático de governabilidade, e reforçando seu caráter de categoria estratégica, mostra que foi na segunda metade dos anos 80 que a questão da governabilidade tornou-se preocupação nos âmbitos político e acadêmico, voltada, neste período, ao exame da convivência entre a pouco consolidada democracia da nação e as “demandas sociais reprimidas”. Nos anos 90, a preocupação passa a ser com “o ‘melhor governo’ para **levar até o fim** o ajustamento econômico da periferia capitalista à nova ordem mundial globalizada” (p. 161, grifos meus). Entretanto, rejeitando este entendimento, o autor argumenta que, no contexto de alinhamento passivo à globalização, os centros decisores da política macroeconômica estão localizados fora das fronteiras nacionais, gerando, de fato, carências na viabilidade fiscal das políticas públicas setoriais, o que, somado ao aumento do desemprego e da miséria, pode gerar uma *crise de legitimidade*, tornando *ingovernáveis* as instituições democráticas. Assim, entende-se, “levar até o fim o ajustamento econômico” potencializa a *ingovernabilidade*, se cotejada com a prática democrática, o que sugere, então, tomar, deste autor, a idéia de que a governabilidade seja apreciada no confronto com a vigência ou viabilidade de uma democracia substantiva e de um Estado soberano.

Em estudo sobre a governabilidade, institucionalização política e partidos, REIS (1995), considera como uma confusão de natureza substantiva o uso do termo governabilidade como sinônimo da capacidade estatal de governar, uma vez que reduz a questão ao ajuste da máquina do Estado, de sua eficiência, tomando o Estado como sujeito autônomo. Para ele, a administração eficiente está associada à política e, portanto, à operação democrática do Estado. Uma visão do Estado como arena, em que interesses diferentes, divergentes e conflitantes precisam ser agregados e negociados para a fixação dos fins da ação do Estado, leva à compreensão de que esse deve ser “... a expressão complexa e flexível (e fatalmente algo morosa e emperrada, como consequência) da complexidade da própria sociedade” (p. 41). Portanto, “a indagação subjacente à questão geral da governabilidade é, em última análise, a de como resolver a tensão contida na busca simultânea de eficiência e de democracia” (p. 40). Neste caso, o exame da governabilidade também aponta para o olhar sobre a articulação entre o Estado e a sociedade, sobre as formas institucionais de expressão, agregação e negociação dos múltiplos interesses.

Em estudo sobre governabilidade, democracia e reforma do Estado na Nova República, DINIZ (1995), crítica o que chama de uma perspectiva reducionista da governabilidade, sob a qual as análises de crise de governabilidade privilegiaram a discussão sobre a tensões entre desempenho do Estado na formulação das políticas e demandas, resistências e conflitos decorrentes do aumento da participação democrática, especialmente pela interferência do Legislativo. Tais reflexões teriam encaminhado soluções

como a necessidade de reforço da capacidade decisória do Executivo e o insulamento de núcleos tecnocráticos para preservar a racionalidade na formulação de políticas. A essas análises, o autor contrapõe o que chama de interpretação pluridimensional envolvida no conceito de governabilidade, a qual contempla as dimensões de formulação e de implementação das políticas, esta última envolvendo a mobilização de instrumentos institucionais, de recursos financeiros e de meios políticos para a execução. Nesse quadro interpretativo, não apenas a eficiência do Estado está em tela, mas, principalmente, a viabilidade política da intervenção estatal, o que implica o exame da governabilidade tendo em conta a articulação do aparato estatal com as instâncias da política democrática.

O panorama que segue busca contemplar nuances das relações políticas presentes no processo de intervenção estatal nos anos oitenta e noventa, no país, buscando sua articulação com o que se supõe sejam as grandes questões de agenda do período: a institucionalização democrática e as políticas estatais de estabilização e ajuste estrutural. As reflexões acerca da governabilidade, acima referidas, estão implícitas na análise, uma vez que o fio condutor dessa são as condições institucionais gerais do exercício das funções governamentais, nas quais as estratégias da democratização e de enfrentamento da crise do Estado desenvolvimentista, e as tensões entre ambas, limitam a governabilidade com o qualificativo de “democrática”.

1.1 Coalizões políticas, crise econômica e políticas de ajuste nos anos 80-90

A ditadura inaugurada em 1964, no Brasil, não representou a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico, mas a continuidade e ampliação do nacional-desenvolvimentismo, embora circunscrito a uma nova fase da recorrente “modernização conservadora”³. Nesta, faz-se presente a estratégia autoritária, superando os constrangimentos políticos colocados pelo pacto populista. Beneficiando-se de bases econômicas já delineadas, o novo regime seguiu um curso de desenvolvimento que congregou a expansão ilimitada das esferas estatais, a associação capital nacional público e privado e capital multinacional, a decisiva intermediação do Estado no financiamento da acumulação e a criação de um parque industrial completo e um mercado interno que constituem uma sociedade de classes aproximada do modelo industrial.

A forma de Estado burocrático-autoritário, que constituiu a face da intermediação política deste momento da acumulação capitalista no Brasil, possui, segundo O’DONNELL (1990), as seguintes características: é um Estado que garante e organiza a dominação sustentado pelas frações superiores de uma burguesia altamente oligopolista e transnacionalizada; possuem peso decisivo as organizações especializadas na coerção e aquelas que normatizam a economia; fechamento de canais democráticos de acesso ao governo ou a critérios de representação popular ou de classe; é um sistema de exclusão econômica do setor popular, já que promove um padrão de acumulação orientado para unidades oligopolizadas privadas e algumas instituições estatais; é um Estado que procura submeter os setores populares mais ativos a severos controles e à exclusão política, o que provoca a supressão de cidadania e de democracia política; o tratamento das questões sociais submete-se a discursos sobre critérios neutros e objetivos da racionalidade técnica, já que se pretende a “despolíticação”.

A instalação deste modelo possibilita a continuidade, aprofundando-a, de *déficits* político-econômico-sociais, como: a dificuldade de constituição de partidos fortes, especialmente os representativos dos trabalhadores e de organização e visibilidade dos movimentos sociais; o encaminhamento combinado das decisões políticas pelas vias do clientelismo, da burocracia, da concentração de poderes decisórios no Executivo Federal; desigualdades regionais acentuadas; um padrão regressivo de distribuição de renda.

Na primeira metade da década de 80, fica manifesta a circunstância de uma potencial instabilidade institucional posta pelos limites da estratégia da repressão e da exclusão política, incapaz de absorver demandas e pressões e resolvê-las ou canalizá-las pela tradicional combinação clientelismo-anéis burocráticos do Estado, numa sociedade relativamente modernizada. Tais limites foram sendo emblematicamente expressos pelas vitórias da oposição nas eleições legislativas de 1974 e nas eleições para governador em 1982, ou pela ineficácia da política econômica do último governo militar frente ao

³ Modernização conservadora foi um conceito utilizado por Barrington Moore para designar o modelo de capitalismo tardio do século XIX, que inclui as experiências alemã e japonesa, onde o avanço e sucesso da economia capitalista foram alcançados pelo desenvolvimento da indústria pesada, apoiado por um Estado autoritário e um projeto nacionalista. FIORI (1995b) aponta que as particularidades do desenvolvimento alemão desautorizam as tentativas de incorporar o desenvolvimento brasileiro no modelo prussiano. A referência à categoria, neste texto, é para qualificar a expansão do capitalismo no país a partir da forte intervenção do Estado, com a mediação do pacto conservador entre Estado, burguesia, nacional e associada ao capital multinacional, e oligarquias agrárias.

movimento sindical, especialmente do setor metalúrgico paulista. Com o esgotamento do modelo coercitivo, inicia-se a “reengenharia institucional” da transição negociada do regime, cunhada de “transição democrática”, projetada ainda no curso dos últimos governos militares, que conduziram a “abertura lenta, gradual e segura”.

1.1.1 À deriva: (In) definições e voluntarismo do primeiro governo civil

Segundo MOISÉS (1989), as negociações para a entrega de poder, pelos dirigentes do “antigo regime”, à “oposição confiável” envolveram acordos sobre quem ocuparia a chefia do Estado, o uso da instituição do Colégio Eleitoral para escolher o presidente civil, garantias de intocabilidade e manutenção de direitos dos militares, a manutenção de quadros do “antigo regime” na coalizão governista e o formato da futura Constituinte. Com isto, estabeleceu-se um pacto de “não competição” entre as elites dominantes. O equilíbrio instável inicial, colocado pela repartição do “botim” do Estado entre os partidos protagonistas da transição (PMDB-PFL) foi quebrado com a corrida sucessória do governo Sarney, desagregando a já instável Aliança Democrática e

“Assim, tendo o presidente Sarney transformado-se em uma espécie de substituto precário e de duvidosa legitimidade do líder da transição, criaram-se as condições para que a coalizão governista acabasse por se converter em um conglomerado em crônica crise de identidade” (p. 143).

Ainda segundo este autor, no mesmo texto, o primeiro governo civil pós-“antigo regime” respondeu às enormes pressões sociais decorrentes da crise econômica com uma estratégia contraditória que envolveu desde manipulação eleitoral da política econômica (Plano Cruzado, moratória, etc..) a modalidades tradicionais de administração da política (clientelismo, corrupção). Com isso, houve *“um hiperinflacionamento da crise de governabilidade”* (p. 158).

Em relação às expectativas quanto ao desempenho dos partidos situacionistas protagonistas da transição, MARTINS (1989) argumenta que, quanto ao PFL, a predominância de dissidentes do regime autoritário explica seu papel de coadjuvar a transferência de poder dos militares aos civis. Quanto ao PMDB, a ampla legitimidade eleitoral e a história de resistência não foram suficientes para a formulação de uma estratégia política face à transição, dada a fragmentação interna, convertendo-se apenas numa legenda eleitoral, incapaz de liderar a transição.

Entre outros fatores, a ausência de um projeto de mais longo prazo capaz de unificar as classes dominantes, a divisão político-partidária das forças da ordem e as pressões sociais decorrentes da crise econômica, processadas por movimentos sindicais e populares, convergem para explicar a forte influência sobre o parlamento federal exercida pelos mais distintos grupos de interesse, durante a Constituinte e no processo ordenador que se seguiu.

Segundo MARTINS (1989),

“(…) a desarticulação partidária, cum indiferenciação ideológica, acrescida do fato de os interesses organizados terem encontrado o espaço para atuar menos em paralelo à ação partidária do que em substituição a ela, porque no vazio criado pela ausência de diretrizes partidárias, reforçou de forma notável as tendências para o individualismo e o personalismo como referencial da ação política, desqualificando-a ainda mais” (p.244).

Ou seja, no vácuo de fragmentação política, grupos de interesse vão disputar a inscrição de seus interesses no ordenamento constitucional do país, com uma especificidade de domínio de relações particularistas, sem a mediação partidária de processamento de interesses entre atores coletivos. Tal procedimento, associado à consagração do modelo de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista na Constituição de 1988, mostrará toda sua frágil viabilidade quando, no período subsequente, as (re)articulações e opções políticas vão permitir e requerer um processo abrangente de mudança constitucional.

O padrão desenvolvimentista, acima referido, ou, melhor dito, sua derrocada, é elemento essencial do contexto da transição do autoritarismo para a democracia política.

A crise econômica que sucedeu ao “milagre brasileiro”, transparente nas situações de inflação galopante e desaceleração de investimentos nos anos 80 – combinando redução do afluxo de capitais externos e exaustão da capacidade de investimento do Estado – foi respondida, pelos últimos governos militares e pelo primeiro governo civil, por sucessivas políticas ainda inscritas no modelo de Estado prevalecente no país desde os anos 30. A persistência da crise econômica e os limites de sua superação dentro do pacto vigente vão configurando, ou apressando, a crise do Estado intervencionista garantidor da estratégia nacional de substituição de importações.

Nas palavras de SALLUM JR. (2000a, p. 140):

“... no começo dos anos 1980 desataram-se as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o

privado. Também foi posta em cheque a estrutura de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em face do poder estatal”

No mesmo artigo, o autor cunha como contraditórias as políticas de Estado para o enfrentamento da crise, orientadas para a produção de saldos positivos crescentes na balança de comércio exterior a fim de gerar recursos para o pagamento da dívida externa. Assim “*O sistema empresarial do Estado foi esvaziado do seu dinamismo próprio e subordinado aos objetivos mais amplos do ‘ajustamento’*” (SALLUM JR, 2000a, p. 140).

Enfim, políticas sucessivas de controle da inflação e do desequilíbrio externo, transitando do monetarismo ao não-monetarismo (com o objetivo de ‘ajustamento’ ou ‘estabilização’ peculiares deste período), foram a tônica dos anos 80. No governo Sarney, foram experimentadas receitas heterodoxas de estabilização, incluindo vários períodos de congelamento de preços e salários e apreciação do câmbio – como nos planos Cruzado, Bresser e Verão – sem produzir os esperados resultados de efetividade da estabilização monetária. É preciso, entretanto, acrescentar que as dificuldades de formação de uma coalizão hegemônica no processo de transição democrática, como já destacado, contribuíram para uma estratégia decisória de enfrentamento da crise econômica que tentou passar ao largo dos canais democráticos de debate e negociação. A persistência e aprofundamento da crise econômica certamente agudizaram o afã tecnocrático de formulação da política macroeconômica.

Com efeito, seguindo a argumentação de DINIZ (1995), a formulação de políticas de estabilização e reforma por parte do Executivo, para o enfrentamento da crise econômica, foi intensa a partir da Nova República. Utilizando-se dos mecanismos de edição de decretos-lei e, a seguir, de medidas provisórias, desde o governo Sarney o Executivo produziu centenas de instrumentos legais. O autor chama a atenção, diante de tal fato, para o erro de imputar aos primeiros governos pós-regime militar a característica de “paralisia decisória”. Ao contrário, não faltaram medidas de intervenção, especialmente no âmbito da política econômica; o poder governativo, entretanto, concentrou-se no Executivo, excluindo o Legislativo. Conseqüentemente, a “hiperatividade” decisória, privilegiando a associação entre tecnocracia e lideranças personalistas na formulação das políticas, configura um voluntarismo e uma experimentação que, na vigência de regras democráticas, compromete a viabilidade política e institucional das mesmas.

A abordagem acima resumida é importante à medida que conduz ao exame das relações Executivo-Legislativo, especialmente para verificar se argumentos disseminados na sociedade – de excesso de intervenção ou obstrução do Parlamento às ações de governo – podem ser sustentados. Como este é um tema cujas reflexões disponíveis abrangem apenas o final do governo Sarney, além, é claro, dos períodos subseqüentes, optou-se por referi-lo no próximo item.

De todo modo, o primeiro governo civil da Nova República, mesmo contando com planos de estabilização tecnicamente consistentes, embora ainda na lógica de retomada do rumo desenvolvimentista ideologicamente dominante, não logrou constituir, pelo jogo democrático, processos institucionais de negociação de interesses e conflitos com vistas à obtenção de consensos mínimos em torno de um novo projeto hegemônico e muito menos a agregação de apoios que sustentassem a execução das políticas formuladas.

Assim, associado ao malogro da política econômica,

“... o governo Sarney carregaria consigo uma pesada bagagem de acordos e compromissos, inclusive com setores do antigo regime, e estaria obrigado a se equilibrar sobre uma delicada e heterogênea armação política. Por fim, tudo transcorreria num quadro marcado por um complexo processo constituinte, por uma crise política de grandes proporções (expressa no escasseamento da capacidade de intermediação, decorrência do precário funcionamento e da baixa representatividade dos partidos e do Congresso) e pela desarticulação das esquerdas (NOGUEIRA, 1998, p. 113).

Reitera-se, a partir das reflexões colocadas ao longo deste item, que muitos dos dispositivos consagrados na Constituição de 1988, assentados no modelo de Estado nacional-desenvolvimentista, serão, logo em seguida, objeto de contestação, a fim de adequar o arcabouço institucional-formal do país a um novo projeto ou modelo de desenvolvimento, o qual supõe novas relações político-econômicas, internas e externas, incluindo a redefinição do papel do Estado. Tal situação leva ao que COUTO (1997) chama de “constitucionalização da agenda política”, ou seja, um processo constante de reforma constitucional, o qual, pelos amplos consensos que requer, exige significativos empenhos e negociações para forjar maiorias parlamentares excepcionais necessárias à aprovação de emendas.

Antes de examinar os novos rumos da política estatal, iniciados no governo Collor, abre-se um segundo parêntese, neste Capítulo, para traçar, brevemente, aspectos considerados essenciais na fase de

desenvolvimento do capitalismo a partir dos anos 70⁴, aos quais se relacionam os impasses da política econômica e os debates sobre a natureza e abrangência das funções do Estado no cenário nacional.

Segundo parênteses: rasgos da crise econômica e da globalização

O “milagre brasileiro” de parte da década de 70, período em que as taxas de crescimento do PIB superaram os 10% anuais, viabilizou-se a partir de uma expressiva disponibilidade de recursos no mercado financeiro internacional, capaz de financiar, a juros relativamente reduzidos, os investimentos necessários ao maior aproveitamento e à expansão do parque produtivo nacional, aprofundando o processo substitutivo de importações nos setores de bens intermediários e de capital. O segundo choque do petróleo, em 1979, o crescimento exponencial dos juros da dívida externa e a brutal diminuição no acesso a créditos externos, no início dos anos 80, são fatores essenciais no desencadeamento de uma crise econômica acentuada, registrada no brutal aumento da inflação: de 102% ao ano, em 1980-82, a inflação passa a 1783% em 1989; decréscimo nas taxas de crescimento do PIB: 1,8% em 1980-82, 3,3% em 1983-85 e 4,0% negativos em 1990; decréscimo da renda *per capita* real: considerando, em 1980, uma base 100, a proporção, em 1983-85 foi de 90.⁵

Como já dito, as políticas de estabilização levadas a cabo nos anos 80 para o enfrentamento dos desequilíbrios interno e externo não foram eficazes e, muito menos, efetivas. A crise, primeiramente percebida como conjuntural, revelou seu enraizamento na nova ordem política e econômica internacional; as estratégias dominantes para sua solução, ou sua administração, também acabaram por emaranhar-se com a instabilidade da globalização financeira e dos mercados desregulados e com os requisitos das potências hegemônicas, das grandes corporações multinacionais e de organismos multilaterais.

O tema da globalização, e de sua relação com as opções econômicas e estados nacionais, tem sido objeto privilegiado, especialmente a partir da década de 80, em vasta produção acadêmica e envolve o acompanhamento de processos cuja amplitude e interconexão exigem uma compreensão multidisciplinar que, por isso mesmo, resulta em análises, avaliações e recomendações divergentes e contraditórias. Para dizer o mínimo, há processos de mudanças econômicas, políticas e culturais em curso que estão atingindo as mais diferentes latitudes e longitudes mundiais e que permitem pensar em dimensões de poder e de organização para além da cartografia desenhada pelos limites das fronteiras nacionais. Entretanto, colocam-se aqui apenas alguns aspectos da globalização financeira, que transparece, por ora, como apagador mais potente no desenho de uma nova cartografia mundial.

Em termos simplificados, pode-se falar da globalização financeira como a constituição de um mercado financeiro mundial, intensificada a partir dos anos 80, impulsionada pelos avanços tecnológicos na informática e nas telecomunicações e ancorada em políticas de liberalização e desregulamentação cambial e financeira dos mercados nacionais e pela regulação/padronização de instrumentos necessários à mobilidade de capitais⁶. Conforme TAVARES (1997), a origem do processo de globalização financeira encontra-se na ruptura do padrão monetário dólar-ouro, o que possibilitou a flutuação cambial e uma aceleração sem precedentes na mobilidade do capital financeiro. A extensão da desregulamentação financeira ao mundo capitalista tem sido deliberadamente imposta pela potência hegemônica, os Estados Unidos, que se beneficia do mercado global e desregulado de capitais para financiar suas crescentes

⁴ O tema a ser privilegiado, a seguir, é o da globalização financeira. A ordem capitalista, ou nova ordem, cristalizada nos últimos vinte e cinco anos do século XX, contém outras dimensões fundamentais, que são, segundo FIORI (2000): (1) monopolização do poder político-militar, por uma espécie de “império anglo-saxão”, com hegemonia dos Estados Unidos; (2) a hegemonia político-ideológica do “pensamento único neoliberal”, disseminada a partir dos governos Reagan e Thatcher; (3) a “revolução tecnológica”, na qual os resultados nos campos da microeletrônica, dos computadores e da telecomunicação afetaram a extensão, o custo e a velocidade das informações, permitindo integração dos mercados financeiros e alterações produtivas e gerenciais; (4) a crise dos anos de 70, seguida de políticas deflacionistas e mudanças tecnológicas provocou desaceleração do investimentos e uma reestruturação produtiva que reduziu o número de empregos, os níveis de rendimento e alterou a organização sindical e os direitos sociais e trabalhistas; (5) a adoção de políticas de ajuste de corte liberal pelos países da periferia capitalista, como consequência da crise no balanço de pagamentos dos anos 80, encaminhando uma inserção subordinada às finanças privadas internacionais; (6) aumento da distância entre o poder e riqueza dos estados do “núcleo central do sistema” capitalista e os de sua periferia, apesar do aumento do número de estados nacionais.

⁵ Os dados sobre inflação, crescimento do PIB e renda per capita real foram retirados de ALMEIDA (1996b).

⁶ Essa descrição tem referências nas seguintes leituras: FIORI (1995b, 1995c e 2001); GARCIA JR. (1996); TAVARES (1997); BATISTA JR. (1997); RODRIK (2000).

dívidas interna e externa⁷. Segundo FIORI (2000), a expansão da globalização financeira nos países periféricos decorre de sua crise externa e da imposição de políticas de ajuste por parte de seus credores e dos governos dos países centrais.

Mas a natureza e abrangência da globalização e, conseqüentemente, a extensão de sua influência nas políticas nacionais e internacionais, ou na constituição de políticas de caráter global, é tema polêmico e complexo.

BATISTA JR. (1997) argumenta que o processo de internacionalização das últimas décadas não é nem tão abrangente, como propalado, e nem se constitui em novidade, se confrontado, por exemplo, com a forte expansão dos fluxos financeiros internacionais ocorrida antes da I Guerra Mundial. O autor reconhece que a associação entre inovações tecnológicas, diminuição dos custos de transportes, desregulamentação de mercados e remoção de controles e barreiras facilitaram uma crescente integração comercial e financeira dos mercados nacionais e a internacionalização de processos de produção em muitos setores. Entretanto, o exagero na abrangência desses processos é por ele considerado como mitificador, constituindo uma verdadeira ideologia que impele as políticas nacionais a curvarem-se aos imperativos da “nova economia global”.

A fim de comprovar sua tese de “ideologia da globalização”, ele apresenta, entre outros, dados sobre exportações de mercadorias, fluxos internacionais de capitais e de trabalhadores e fluxos de investimento direto estrangeiro, confrontando, em alguns casos, períodos que vão do final do século XIX à última década do século XX. Demonstra que persiste, nesta última, uma assincronia entre flutuações cíclicas do nível de emprego e da atividade econômica entre os países mais desenvolvidos, a partir do que conclui que a dinâmica macroeconômica desses países continua a refletir processos que se desenvolvem dentro das fronteiras nacionais. Assim, o debate corrente sobre a globalização teria sentido estratégico:

“Por um lado, ajuda a mascarar a responsabilidade pelas opções e decisões dos governos, obstruindo a crítica das políticas públicas. Por outro, inibe a reflexão sobre as alternativas de que dispõem os países na definição de suas políticas econômicas, sociais e de inserção internacional, contribuindo para imobilizar as iniciativas nacionais”(p. 96).

Certamente, o enfoque acima descrito inclui-se entre as críticas à esquerda da globalização que CHESNAIS (1998) considera equivocadas, isso porque utilizam um quadro analítico tradicional: a relação entre estados-nação. Também preocupado com o combate ao que chama “mundialização neoliberal”, este autor defende que, para tal, é preciso reconhecer a constituição de um novo regime de acumulação, o qual, para além de mais uma fase de internacionalização do capital industrial, é denominado de “regime de acumulação mundializado sob dominância financeira”, fruto do liberalismo e da desregulamentação dos fluxos financeiros, dos investimentos diretos e do comércio internacional. Alan Chesnais aponta três aspectos essenciais deste novo regime.

Primeiro, é sua estruturação como totalidade sistêmica mundial, diferenciada e, ao mesmo tempo, hierarquizada. Essa estruturação se organiza em torno de três pólos – Estados Unidos, Alemanha e Japão – mas é do primeiro que partem os mais importantes impulsos às outras partes do sistema, assim como é para onde convergem as principais contradições.

Segundo, o novo regime de acumulação está subordinado à dominação do capital financeiro, especialmente de grandes fundos de poupança e de aplicações financeiras. Esse capital multiplica-se pelos rendimentos (juros) resultantes de aplicações financeiras, quer dizer, pela apropriação de valor e de mais-valia do setor produtivo. A manutenção de níveis rentistas elevados é o que condiciona as decisões de alocar ou retirar valores de determinadas praças financeiras, e, portanto, explica sua volatilidade face a diferentes conjunturas.

O terceiro aspecto diz respeito ao fato de que o novo regime de acumulação apresente taxas de crescimento extremamente baixas. Para o autor, a tendência declinante de produção de valor, inerente ao capitalismo, agudiza-se a partir das formas de valorização e níveis de rendimento exigidos pelo capital monetário. Quer dizer, a manutenção da renda dos detentores do capital depende da valorização do capital que gera valor e mais valia – na indústria, nos serviços, nas atividades primárias; entretanto, os ritmos diferenciados destes dois setores levam o setor rentista a ações “desesperadas” que impulsionam ainda mais a crise financeira e econômica.

Por último, é importante destacar que CHESNAIS considera como “incompletas e imperfeitas” as condições de mundialização desse novo regime de acumulação, especialmente pelo funcionamento de instituições regulatórias bastante restritas do ponto de vista geopolítico. Mesmo assim, entende existir um grau elevado de mundialização de determinadas estruturas e mecanismos que precisam ser considerados

⁷ Acrescente-se que disseminação de novas relações econômicas, sob hegemonia norte-americana, em muito deve ao colapso dos estados socialistas no início dos anos 90.

para “*poder avaliar as novas modalidades de custos que deverão ser assumidos para ‘mudar de política’*” (p. 25).

As frações de análise acima consideradas talvez auxiliem de alguma forma a compreensão da globalização, mas dar conta das múltiplas relações analisadas, no quadro interpretativo destes autores e de tantos outros, exigiria um esforço muito além das possibilidades impostas pela elaboração desta tese. Assim, apenas tendo tocado em alguns fundamentos da nova ordem econômica mundial, a ênfase dos próximos segmentos deste trabalho recai nas estratégias que sustentam a inserção da economia brasileira à lógica da globalização financeira, incluindo elementos do ajuste estrutural e do marco da composição política.

1.1.2 Rotas da inflexão liberal

Em artigo sobre os rumos da reforma econômica no Brasil, ALMEIDA (1996b) busca explicar a tardia incorporação do Brasil às reformas liberalizantes, enfatizando que esse retardo foi tributário do predomínio de um consenso “poderoso e abrangente”, entre oposições e elite dirigente, quanto às virtudes das estratégias de desenvolvimento conduzidas pelo Estado. Nesta perspectiva, o Plano Cruzado, de 1986, incorporava a crença na capacidade de intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento e da redistribuição de renda. Entretanto:

“O traumático malogro do Cruzado produziu junto aos economistas profissionais e às elites tecnocráticas a primeira fratura no consenso desenvolvimentista. A partir de então, foi emergindo lentamente um entendimento das complexas relações entre a inflação e a crise fiscal do Estado. A medida que esta última se agravava, no decorrer da década, novas formas de pensar as relações Estado-Mercado se manifestaram, primeiro, no debate econômico, em seguida, na arena política (p. 222, grifos meus).

Se é possível marcar esse momento de ruptura **no ideário** hegemônico, será com o governo Collor de Mello, iniciado em 1990, que a **agenda política** irá agregar estratégias de ajuste estrutural⁸ visando a estabilização econômica, tidas como condição para a integração competitiva ao sistema econômico mundial “globalizado” e retomada do crescimento. As estratégias de ajuste incluem o tripé de políticas neoliberais: abertura comercial, desregulamentação econômica e privatização do setor produtivo estatal. Entretanto, no que toca à intervenção estatal, a adoção das políticas de corte liberal vem marcada pelo diagnóstico de “crise fiscal do Estado” e de crise da forma burocrática de administrar o Estado, cujo enfrentamento irá desembocar também em recomendações de reformas mais amplas do aparelho de Estado⁹. Deste diagnóstico e das políticas de ajuste é que se trata na seqüência.

No Brasil, até 1986, as receitas tributárias sempre foram maiores que as despesas operacionais do Estado. Dado o mau desempenho da área financeira – o qual tem origem no processo de endividamento público – o gasto público passa, a partir de 1987, a aproximar-se da receita e a ultrapassa a partir de 1989. Em 1996, o déficit público ficou em torno de 5 bilhões de dólares.

Para que não se adote uma posição “conservadora” sobre a crise fiscal do Estado é importante destacar que, no Brasil, o aumento exponencial do gasto público muito deve ao fato de que entre as garantias proporcionadas pelo Estado para a acumulação de capital inclui-se uma permanente e profunda intermediação no financiamento do desenvolvimento industrial, intermediação incondicional e sem contrapartida proporcional, sempre em detrimento das ações conducentes à justa distribuição do capital social. Neste caso, o autoritarismo possibilitou manter o abissal desequilíbrio entre garantia das condições de acumulação e oferta de recursos “materiais” de legitimação¹⁰.

A posição do Estado no financiamento da acumulação tornou a política econômica (e as contas públicas) muito vulnerável às variações do preço do petróleo e dos juros internacionais e o ajuste face aos déficits do balanço de pagamentos com o recurso da estatização da maior parte da dívida externa provocou um “encilhamento financeiro” que multiplica exponencialmente o déficit público, entre outras conseqüências (FIORI, 1995b).

⁸ A estratégia de ajuste visando a estabilização é aqui adjetivada de “estrutural” pela promoção de novas relações Estado-mercado e entre o capital privado nacional e internacional, conforme já referido no item 1.1.1. Complementarmente, o ajuste prevê uma reforma do aparelho de Estado que vai além das privatizações, redefinindo a natureza das funções estatais, a estrutura e os processos administrativos e as relações intergovernamentais.

⁹ Como coloca PEREIRA (1996, p. 9): “A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa”. Ainda conforme este autor, a crise da administração pública congrega um patrimonialismo recorrente associado a um enrijecimento burocrático extremo que geram altos custos e baixa qualidade da administração pública.

¹⁰ O que se diz neste parágrafo guarda relação com a difundida abordagem de crise fiscal de James O’Connor, a qual permite entender que a atual crise fiscal brasileira insere-se no caráter sempre contraditório da ação estatal sob o capitalismo, dado pela necessidade de gerenciar o capital social visando, complementarmente, a legitimação e a garantia da acumulação privada. Segundo este autor, a categoria de crise fiscal auxilia na compreensão de que o Estado cresce pois “el capital social asegura la acumulación capitalista privada que, a su vez, aumenta las demandas de gastos sociales para evitar o remediar los ‘costes sociales’ de la acumulación” (O’CONNOR, 1985, p.151). Para ele, esta teoria simples manifesta uma das mais profundas contradições da fazenda pública.

A Tabela 1.1 apresenta dados referentes ao déficit público brasileiro. Os dados expressam que os juros reais líquidos pagos pelos governos (colunas encimadas por 2) representam a maior fatia no aumento do déficit.

Tabela 1.1¹¹
O déficit público operacional e os juros reais líquidos pagos pelo setor público como porcentagem do Produto Interno Bruto: 1991-1998

Ano	Total		União		Estados e Municípios		Empresas Estatais	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1991	0,2	3,1	0,1	1,1	-0,7	0,8	0,8	1,2
1992	2,4	3,5	1,2	1,8	0,7	0,7	0,5	1,0
1993	0,8	3,0	0,7	1,5	0,1	0,7	0,0	0,8
1994	-1,1	3,9	-1,5	1,6	0,8	1,5	-0,4	0,8
1995	4,9	5,2	1,7	2,2	2,3	2,2	0,9	0,8
1996	3,9	3,8	1,7	2,1	1,9	1,3	0,3	0,4
1997	4,3	3,4	1,8	1,5	2,3	1,6	0,3	0,2
1998 jan-ago	7,0	5,9	3,6	3,9	2,7	1,9	0,7	0,2

(1) Déficit público operacional como porcentagem do PIB

(2) Juros reais líquidos como porcentagem do PIB

Valores negativos indicam superávit

Fonte: GIAMBIAGIO, Fábio. Necessidades de financiamento do setor público: bases para discussão do ajuste fiscal no Brasil- 1991/96, BNDES; FUNDAP-IESP, *Indicadores IESP*, n. 69 (nov./dez. 1998)

Segundo SINGER (1999), os indicadores da Tabela revelam que, mesmo com as privatizações e reformas aprovadas (previdência e administração pública), não houve nenhum indício de queda, muito pelo contrário. A política econômica de arrocho de crédito e juros elevados pode ser a razão do aumento recente do *déficit* público. Segundo este autor, pode-se refletir que o *déficit* público seja modesto, e que deva ser, inclusive, deliberadamente ampliado, a fim de elevar o emprego da força de trabalho e a capacidade de produção. De fato, o *déficit* acabou transformado no principal problema do país, ficando ocultos os verdadeiros problemas gerados pela política econômica.

O diagnóstico bastante generalizado acerca dos limites que a crise fiscal impõe à capacidade estatal de investimento, coordenação e regulação do mercado, e de gestão pública em geral, na sua relação com a credibilidade interna e, principalmente, externa, serão enfrentados, como já dito, por um conjunto de políticas de ajuste estrutural, desencadeadas nos governos Collor de Mello e Itamar Franco e mais consolidadas, ou organicamente articuladas, a partir do governo federal iniciado em 1995.

Os processos de liberalização comercial e privatização, de forma mais ou menos hesitante, conforme distintas conjunções políticas, foram avançando desde o governo Collor, passando pelo governo Itamar Franco, mas é a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso que a estratégia liberal dá mostras de que, mais que um atalho tomado num momento de “obstrução”, é uma nova rota, para a qual não falta sinalização, mas que é difícil prever aonde vai desembocar.

No que diz respeito à diminuição de mecanismos protecionistas nas relações de comércio exterior, estes governos promoveram alterações no regime de importações, incluindo a redução de barreiras não-tarifárias (como fixação de cotas e controles quantitativos) e redução de tarifas, estas últimas apresentando as seguintes taxas médias: 32,2% em 1990, 25,3 em 1991, 21,2% de 1992, 13,1% em 1993 e 14,2% em 1994 (ALMEIDA, 1996b).

O aprofundamento do processo de privatização das empresas estatais no Brasil, a partir de 1990, pode ser apreciado a partir das informações do estudo de ABRUCIO e COSTA (1999). Na década de 80, em que não houve intenção de implementar um programa de privatização em larga escala, foram privatizadas 38 empresas de pequeno porte, resultando, destas vendas, modestos US\$ 780 milhões. Em 1990, foi lançado o Programa Nacional de Desestatização, apoiado na atuação gestora do BNDES, e a privatização, constituída em prioridade da política econômica, estende sua abrangência para setores estratégicos, como o siderúrgico, o petroquímico e o de fertilizantes. Os resultados foram os seguintes: até o *impeachment* de Fernando Collor foram privatizadas 18 estatais, do que resultou uma arrecadação de 4 bilhões de dólares; no governo de Itamar Franco foram vendidas 15 empresas, com uma arrecadação de US\$ 4,5 bilhões de dólares.

Segundo SALLUM JR. (2000a), o Plano Real, iniciado ainda durante o governo Itamar, pela equipe do futuro presidente, e as reformas institucionais e patrimoniais do governo FHC, vão dar muito

¹¹ O quadro consta em SINGER (1999, p. 38).

mais consistência à liberalização iniciada em 1990. Mudanças no arcabouço constitucional e infra-constitucional do país “quebram” o ordenamento pregresso que conformava o Estado nacional-desenvolvimentista. As mudanças de ordem constitucional que o autor considera fundamentais são:

“a) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro; b) a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela PETROBRAS, que se tornou concessionária do Estado (...); c) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (...) a empresas privadas (...)” (SALLUM JR., 2000b, p. 32).

Além destas, o autor refere também a aprovação da lei complementar para regular as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, já autorizada pela Constituição de 1988, assim como da lei de proteção à propriedade industrial e aos direitos autorais, de acordo com normas internacionais.

As reformas de ordem constitucional-legal vão impulsionar ainda mais o processo de privatização. Segundo o já citado estudo de ABRUCIO e COSTA (1999), foram privatizadas 19 estatais entre 1995 e 1996, com uma arrecadação de 5,1 bilhões de dólares. Com a venda da participação acionária da União na Companhia Vale do Rio Doce e com os programas estaduais, a privatização adquiriu dimensões realmente importantes: em 1997, somou 28 bilhões de dólares, dos quais 14,9 bilhões resultaram de privatizações de estatais estaduais; entre 1995 e 1998, cerca de US\$ 70 bilhões foram movimentados pelas privatizações e concessões no país.

No que toca à reforma administrativa do Estado, como componente da agenda de ajuste fiscal do Estado, toma-se como referência as análises de PEREIRA (1996) para caracterizar a organização da administração pública posta pela Constituição de 1988, as propostas reformistas dos governos Collor e Itamar Franco e o projeto de reforma do aparelho de Estado, de 1995, do qual ele, Bresser Pereira, foi o principal artífice, enquanto Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) do primeiro governo FHC.

O autor entende que o governo Collor deu passos decisivos para iniciar a reforma da economia e do Estado, mas que as tentativas de reforma da administração pública foram equivocadas:

“No caso da administração pública, o fracasso deveu-se, principalmente, à tentativa desastrosa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição. Afinal, além de uma redução drástica da remuneração dos servidores, sua intervenção na administração pública desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo” (PEREIRA, 1996, p. 16).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, destaca que, no governo Itamar Franco, a ênfase foi na recomposição dos salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no governo Fernando Collor. O referido artigo de PEREIRA (1996) também aponta a elaboração de um estudo sobre a administração pública do Brasil, pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 1993. Este estudo teria indicado o generalizado patrimonialismo no sistema político como o principal problema a ser atacado, através do estabelecimento de um sistema de administração baseado em critérios de ética pública, profissionalismo e eficácia.

Na realidade, Bresser se refere a este estudo como mais uma expressão do que chama de “ideologia burocrática” que dominava em Brasília desde o início da transição democrática e que foi consolidada na Constituição de 1988. E é justamente o modelo de administração burocrática o alvo que a proposta de reforma do Estado do governo FHC pretende derrubar.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) aponta que a Constituição de 1988 representou um retrocesso na instalação de uma administração pública gerencial, uma vez que estendeu a todo o aparelho estatal as mesmas regras burocráticas rígidas presentes no núcleo estratégico do Estado. Esta burocratização foi complementada, contraditoriamente, com a instituição de uma série de privilégios, tais como a estabilidade para todos os servidores, associada à generalização do regime estatutário e a aposentadoria com proventos integrais, sem levar em conta o tempo de serviço ou a contribuição do servidor. O resultado foi o aumento das despesas com a máquina administrativa e o aumento da ineficiência dos serviços públicos. Com tais elementos de diagnóstico, entre outros, é que foram encaminhadas as propostas de emenda constitucional para reformar a administração pública e o sistema previdenciário.

O que cabe ressaltar aqui é a ligação das propostas de reforma da administração pública com o ajuste fiscal do Estado, embora a presença concomitante do objetivo de incremento da eficiência administrativa para dar conta da sobrecarga de demandas incidentes sobre o Estado. Segundo PEREIRA (1996, p. 24):

“A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição”.

Como bem colocam ABRUCIO e COSTA (1999), a estratégia fiscalista presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado foi colocada em primeiro lugar, ficando em segundo plano, portanto, a constituição do modelo de administração pública gerencial. O predomínio da ótica fiscalista ficou evidente quando a medida mais discutida na reforma constitucional da administração pública¹² foi a possibilidade de demissão de funcionários públicos quando os gastos com pessoal ultrapassarem o teto de 60% da receita líquida dos governos, medida que, aliás, endereçava-se aos estados, uma vez que a União ficava aquém deste patamar¹³. Aliás, a consagração desse percentual máximo de despesas repercutiu fortemente sobre o setor da educação; como esse exige um contingente relativamente mais numeroso de profissionais, as implicações podem ir da redefinição de matrizes salariais e do quadro de recursos humanos às formas de atuação dos governos para garantir os direitos à educação.

Além dos aspectos que configuram as rotas da inflexão liberal, os quais se acompanha a evolução em diferentes governos, cabe acrescentar que a estratégia de estabilização, a partir do Plano Real (1994), concentrou-se nas políticas macroeconômicas de valorização cambial e de manutenção de juros elevados. A combinação destas com o estímulo às importações resultou em déficits no balanço de pagamentos que, cedo se provou, especialmente com a crise mexicana de 1994, não poderiam ser cobertos pelo financiamento de capitais externos ou por uma rápida reestruturação do setor produtivo interno. Entretanto, em que pesem algumas medidas compensatórias dos efeitos destrutivos das políticas de estabilização, seu eixo central não foi substancialmente modificado, ampliando o grau de dependência da economia nacional em relação ao instável sistema financeiro mundial e uma acentuada transferência de renda para os detentores de capital financeiro (SALLUM JR, 2000b).

Cabe acrescentar que a política de estabilização inaugurada com o Plano Real foi viabilizada pelo restabelecimento de um afluxo considerável de capitais externos a partir do início da década de noventa. Em 1994, por exemplo, entraram no país 57 bilhões de dólares, contra 13,4 bilhões em 1990; nos anos 80 o aporte de capitais estrangeiros foi inferior a 1% do PIB, enquanto que na primeira metade da década seguinte chegou a 6%. Em que pesem as análises que atribuem ao “bom comportamento” nos procedimentos de gestão econômico-financeira e à liberalização econômica os méritos pelo reinício da entrada de capitais forâneos, há que levar em conta o redirecionamento dos mercados de capitais do primeiro mundo, interessados em diversificar geograficamente as aplicações e aproveitar-se das taxas de juros elevadas de países emergentes, num momento em que estas taxas foram baixadas nos Estados Unidos (SOLA e KUGELMAS, 1996).

Esta perspectiva também se encontra em FIORI (1995b), para quem o sucesso inicial das políticas de estabilização dos anos 90, em países com estruturas muito diferenciadas, pode ser explicado pela

¹² Referência à PEC 173/95, que resultou na Emenda Constitucional N.º 19, de 14/6/1998, a qual “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

¹³ Como também lembram estes autores, o MARE, na gestão Bresser, constituiu um sistema de informações do serviço público que, entre outras constatações, desfez o mito do inchaço da administração pública federal. As informações revelaram a diminuição do número de servidores na ativa na década de noventa, fruto da diminuição de concursos públicos desde o governo Collor e crescimento vertiginoso das aposentadorias. Desta forma, o comprometimento da receita líquida da União com o pagamento de pessoal foi da ordem de 55,5% em 1997, por exemplo.

coincidência com a crise recessiva mundial e a baixa da taxa de juros nos países centrais. Os países da América Latina chegaram à “era da globalização financeira” como mercados emergentes que vêm à tona pela desregulamentação dos mercados nacionais e conseqüente aumento do volume de capitais internacionais. Entretanto, o ciclo de reformas constitucionais, com quebra de monopólios e privatizações, não tem conseguido melhorar o déficit público ou gerar uma onda de investimentos produtivos. Estas reformas são, mais que tudo, uma tática para difundir uma imagem externa de confiabilidade, segundo este autor.

Aliás, José Luiz Flori acentua recorrentemente em seus trabalhos que o ajuste fiscal, ajuste estrutural, programa de estabilização, ou o nome que se queira, levado a cabo pelo Brasil nos anos noventa, congrega os elementos do receituário do “Consenso de Washington” para o ajuste da economia dos países latino-americanos: disciplina fiscal – busca do equilíbrio receita-despesas; reforma tributária, mas com oposição à elevação da carga tributária; privatização das empresas e setores estatais; liberalização comercial, em favor das importações; desregulamentação da economia; liberalização financeira, aceitando o capital estrangeiro como investidor direto, em pé de igualdade com o capital nacional; continuidade dos dirigentes nos governos¹⁴. O “Consenso” refere-se aos resultados surgidos a partir das reuniões realizadas no início dos anos 90, em Washington, mas congrega, em última instância, como entende TORRES (1995), recomendações de políticas de ajuste estrutural para os países em desenvolvimento providas de instituições financeiras como o BIRD, o BID, o FMI e o Export-Import Bank.

No caso brasileiro, a correlação de forças políticas a partir da década de 90 tem permitido a adoção de políticas públicas liberais de ajuste e, portanto, se sua condição de inexorabilidade frente aos requisitos da atual ordem econômica mundial pode ser objeto de dúvida, mais difícil é vislumbrar a implementação de alternativas. Como diz FIORI (2001, p. 262), referindo-se ao baixo crescimento econômico brasileiro nos últimos anos:

“É próprio do pensamento único desqualificar quem não o segue, dizer que não há alternativa viável. O problema está no viável, não na alternativa. Alternativas, do ponto de vista técnico e econômico, existem dezenas. O problema está no plano do poder. O que não existe nesse momento é uma coalizão de forças capaz de alterar e sustentar uma agenda diferente dessa que está aí”.

Acrescente-se, neste caso, que as dificuldades de articulação política no sentido de propor modelos alternativos, ou mesmo de maior resistência de amplos setores sociais ao modelo recessivo vigente nas últimas décadas, refletem, em especial, a mudança de condições no mercado de trabalho. A elevação das taxas de desemprego e a aceleração do processo de reestruturação produtiva colocaram os trabalhadores numa posição de fragilidade, defensiva. MARTINS e RODRIGUES (2000) explicitam que a reestruturação econômica levou a um processo de desestruturação do mercado de trabalho, com a diminuição drástica do emprego formal e o crescimento do trabalho informal e flexível. Neste contexto, o trabalhador acaba submetendo-se às pressões e exigências empresariais e o sindicalismo congrega lutas extremamente defensivas. O que repercute, também, nas demandas por educação.

O próximo item trata de aspectos da viabilidade política da rota de ajustamento estrutural, no plano das relações político-partidárias e entre Executivo e Legislativo centrais. A dimensão das relações entre as esferas de governo será tratada na seqüência.

1.1.3 A ancoragem institucional das reformas

Acolhem-se aqui os argumentos de OLIVEIRA (1995) quanto à origem da vitória de Collor de Mello para a presidência da República: o “trabalho pedagógico da hiperinflação”, que corroeu o anseio geral por mudanças sociais progressistas e colocou na ordem do dia o desejo de ordem e estabilidade; na seqüência, o apoio indiscriminado dos grandes grupos econômicos aproveitou-se do mandato popular dado a Collor para “transformá-lo num mandato destrutivo das organizações sociais que eram as vanguardas das mudanças sociais progressistas” (p.66).

¹⁴ No citado artigo de Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas, os autores procuram mostrar que o programa de estabilização, a partir do Real, não adotou, completa e acriticamente, as recomendações do “Consenso de Washington”. Entendem que um estilo de “bricolagem criadora” soube enfrentar os mecanismos de indexação com inovações institucionais e com a mudança nos ventos internacionais; o êxito da política de estabilização viabilizou a mobilização de recursos de poder que possibilitaram, inclusive, a conquista da presidência da República.

O presidente Fernando Collor de Mello elegeu-se por um pequeno e novo partido – o PRN, coligado ao PSC, somando, ambos, em 1991, uma bancada que representava 9,2% da composição político-partidária da Câmara dos Deputados (COUTO, 1997). A tentativa de condução política “por cima” do jogo político-partidário, o fracasso da derrota do “tigre inflacionário” com “um único tiro”, a “traição” à classe média e ao pequeno empresariado pelo confisco da poupança, que resultou num momento efêmero de solução da dívida interna, a política agressiva de arrocho salarial do “caçador de marajás” em relação ao próprio serviço público e em resposta ao “corporativismo” das centrais sindicais e, derradeiramente, o vazamento das situações de corrupção generalizada em seu governo podem ser citados como fatores que restringiram a possibilidade de ampliar a coalizão governamental, desembocando no *impeachment* do Presidente, em setembro de 1992.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso elegeu-se em primeiro turno, em 1994, a partir de uma coalizão eleitoral de centro-direita liderada pelo PSDB e pelo PFL. Segundo FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE (2000), a coalizão governamental abrigou em seu “guarda chuva”, além do PSDB, PFL e PTB, também o PMDB, já em 1995 e o PPB, em 1996, buscando atingir uma supermaioria parlamentar que servisse de apoio às reformas constitucionais pretendidas. Conforme COUTO (1997), a coalizão governamental, considerada a composição inicial do Congresso, em 1995, alcançava 73,7% dos votos na Câmara e 82,2% dos votos no Senado.

SALLUM JR. (2000b) resume as condições que permitiram a costura política para a superação do que chama de “crise de hegemonia” presente na sociedade brasileira desde o início dos anos 80, a qual permitiu o lançamento do Plano Real e a candidatura vitoriosa. Uma primeira condição foi o reinício do fluxo de capitais externos, que possibilitou o exercício de políticas de estabilização. A herança do período Fernando Collor seria um segundo fator interveniente: do ponto de vista afirmativo, a manutenção das políticas de abertura comercial e de privatização, a despeito das restrições do Presidente Itamar Franco; de outra parte, já estava demonstrado o risco político, e jurídico, de quebrar a indexação pelo congelamento ou controle de preços ou outras medidas de caráter jurídico duvidoso. Por terceira, a associação entre a exacerbação da instabilidade política do governo Itamar e o crescimento acelerado do prestígio popular das oposições constituiu-se em alavanca para a formulação e implementação de medidas de “saída da crise”. Neste quadro é que se desenha uma composição entre a direita e o centro político-partidário em torno “*da continuidade das reformas liberais, da estabilização da economia e da tomada do poder político central, corporificando tudo isso no lançamento bem sucedido do Plano Real e na candidatura, afinal vitoriosa, à Presidência da República do seu articulador, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso*”(p. 29).

A busca de ampla coalizão governamental seria estratégica para a formulação e implementação do programa reformista. Como já colocado em item anterior deste Capítulo, as reformas liberais implicam em “constitucionalização da agenda política”, impondo particularidades às relações do Poder Executivo com o Parlamento, pelo nível de negociações que a reforma do texto constitucional exige¹⁵. Acrescente-se que as reformas necessárias ao ajuste estrutural demandam uma “ancoragem” não apenas constitucional, mas abrangendo outras normas de caráter legal. Desta forma, um dos ângulos privilegiados de exame da “governabilidade” é o das relações Executivo-Legislativo.

Os estudos de FIGUEIREDO e LIMONGI (1996a e 1996b) e de FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE (2000) sobre o processo de produção legal no Parlamento Federal, no período pós-Constituinte, têm procurado demonstrar que, ao contrário de um difundido senso comum, a atuação dos parlamentares no Congresso Nacional tem se pautado por uma significativa disciplina partidária, mediada pela operação de uma institucionalidade parlamentar que possibilita a centralização e controle do processo decisório pelos líderes partidários e pelo Executivo. Resume-se, a seguir, a análise do último estudo referido, o qual, embora centrado nas relações Executivo-Legislativo no primeiro Governo FHC, explicita os marcos institucionais da atuação legislativa pós-Constituição de 1988.

A tese central é de que a Constituição de 1988 e as normas regimentais do Congresso Nacional conferiram, respectivamente, extensos poderes legislativos ao Executivo e a alocação de direitos e recursos parlamentares em favor dos líderes partidários, os quais favorecem a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo.

O alto grau de poder legislativo do Executivo central é assim sintetizado:

“O executivo brasileiro tem o monopólio de iniciativa legal em áreas fundamentais de regulação como as referentes a matérias tributárias e orçamentárias, além da

¹⁵ No governo Collor, foram aprovadas 02 emendas constitucionais; no governo Itamar Franco, foram aprovadas 02 emendas constitucionais e 06 emendas constitucionais de revisão. No primeiro governo FHC, o texto constitucional foi alterado por 16 emendas e, no segundo mandato, somam-se mais 10, até o final de 2000.

administração do aparato de Estado; detém o poder de solicitar urgência para os seus projetos, determinando a sua prioridade e prazo de apreciação; e dispõe ainda do mais poderoso de todos os instrumentos legislativos: a prerrogativa de emitir atos com força imediata de lei, através da edição de medidas provisórias. Através da edição de uma MP, o Executivo altera unilateralmente o status quo, criando um fato consumado que em certas circunstâncias, torna praticamente impossível a sua rejeição. (...) Dessa forma, por meio da medida provisória, o executivo não só determina a pauta dos trabalhos legislativos, como influi nos seus resultados” (FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE, 2000, p. 52).

Quanto às normas de distribuição de poderes no interior do Congresso Nacional, os autores destacam o poder que têm os líderes partidários, os quais, juntamente com o presidente da Mesa podem estabelecer a pauta dos trabalhos e representar suas bancadas em vários procedimentos que lhes garante controle do processo legislativo: controle de pedidos de solicitação de votações nominais, de destaques para votação em separado e pedidos de urgência na tramitação de matérias; poder de indicar os membros das comissões, assim como substituí-los a qualquer momento.

O estudo apresenta dados dos governos do período 1985-1998, os quais atestam que, em todos eles, a média mensal de leis propostas pelo Executivo e sancionadas foi muito superior às originadas no Legislativo – no total do período, a média das primeiras foi de 13,7¹⁶ (84% de dominância), enquanto que as segundas ficaram em 2,6.

O “poderoso” instrumento das medidas provisórias foi mais extensamente utilizado no governo FHC. Entre MPs editadas e reeditadas, o governo Collor apresentou uma média mensal de 5,2, enquanto que no governo Cardoso este número passou a 54,6. Ao passo que no governo Collor as MPs concentraram-se em torno à edição do Plano Collor, no primeiro governo FHC 47,6% dos projetos do Executivo foram enviados como medida provisória, além do que consolidou-se a prática, já iniciada com a implantação do Plano Real, de reeditar continuamente as MPs¹⁷, ou seja, “*as MPs passaram a fazer parte da implementação rotineira de política pública*” (FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE, 2000, p. 55). Como o governo FHC conta com maioria parlamentar, os autores perguntam dos motivos de reeditar medidas provisórias, ao invés de incentivar sua apreciação e optam pela hipótese de que o “custo político” da reedição é menor, tanto para o governo, quanto para os partidos que o apoiam, desde que se entenda que os líderes dos dois principais partidos da coalizão governamental (PSDB e PFL) exerceram continuamente o controle de apreciação das MPs, através do poder das relatorias.

A atuação dos líderes das bancadas para a aprovação da agenda legislativa do Executivo é garantida regimentalmente e, dado o peso da coalizão governamental, foi efetiva e abrangente no governo FHC. Os líderes indicam e alteram os membros das comissões, podendo substituir parlamentares cujos vínculos eleitorais tornariam difícil seu voto favorável a determinada medida. A prerrogativa dos líderes solicitarem pedido de urgência na tramitação de uma matéria leva-a à apreciação em plenário, sem passar pelo crivo das comissões; em plenário, há maiores restrições para apresentação de emendas a projetos em regime de urgência, assim como os líderes detém maiores informações a respeito da matéria. Aliás, uma das estratégias da oposição tem sido a de solicitar votações nominais em plenário, com o intuito de aumentar os custos de aprovação das matérias pela base do governo.

Os autores sublinham que a extensa agenda reformista do governo Cardoso, incluindo mudanças de natureza constitucional – que exigem apreciação, em dois turnos, nas duas casas legislativas, e voto favorável de três quintos dos respectivos membros – levou à estratégia de ampliação das bases de apoio parlamentar, pelo que foram incorporados partidos do espectro de centro-direita, compondo-se um ministério que contemplasse todos os partidos da desejada coalizão. Desta forma, no primeiro governo FHC, os líderes dos partidos governistas alinharam-se com a posição do líder do governo em 91% das votações. Os votos dos parlamentares destes partidos apresentaram índices de disciplina médios de 90%,

¹⁶ Há que considerar, entretanto, que mais da metade das leis propostas pelo Executivo, e aprovadas, trataram de matéria orçamentária – leis relativas ao orçamento anual e pedidos de abertura de créditos suplementares.

¹⁷ O recurso à medida provisória está estabelecido no art. 62 da Constituição Federal, para ser utilizada “no caso de relevância e urgência”. Tal generalidade deixa aberta uma interpretação muito “subjetiva” do que seja urgente e relevante. A Constituição estabelece um prazo de trinta dias para que o Congresso aprecie uma MP. Caso a MP não seja apreciada, nada obsta que seja reeditada, o que de fato tem ocorrido, sem nenhum limite. Segundo FIGUEIREDO e LIMONGI (1995a), durante o regime autoritário, a prerrogativa de edição de decretos-lei pelo Executivo foi instrumento legislativo central dos governos. O decreto-lei, quando não apreciado no prazo devido, tornava-se automaticamente aprovado, por “decurso de prazo”. Para os autores, a reedição de MPs é um sucedâneo do decurso de prazo dos decretos-lei.

variando de acordo com sua maior ou menor representação no governo. Cabe acrescentar outro elemento para o apoio às proposições reformistas do Executivo, apontado pelos autores: sua proximidade às preferências dos parlamentares, ou seja, um Congresso em que predominam posições ideológicas de centro-direita favorece a aprovação da agenda reformista.

Por último, ainda trabalhando com o mesmo estudo, cabe referir a reflexão dos autores sobre a dissociação entre a agenda legislativa do Executivo e do Legislativo. Quer dizer, as prioridades legislativas do governo giraram em torno das reformas econômicas e do ajuste das contas públicas, enquanto que suas políticas sociais, complementares à política econômica, foram de natureza restritiva. Já a agenda do Legislativo – para onde deságuam pressões e demandas sociais as mais variadas – priorizou questões de política social, de natureza geral, e não de atendimento a clientela específicas, como se poderia pensar, considerando os “cálculos” eleitorais dos parlamentares. Entretanto, os interesses dos partidos da situação, no sentido de garantir a base de apoio do governo, resultou em baixa autonomia na definição de prioridades para as políticas públicas.

Não obstante a falta de análises sobre as modificações impostas pelo Congresso aos projetos encaminhados pelo Executivo, ou sobre a interferência do Executivo nas matérias de iniciativa do Parlamento, ou, ainda, sobre as “pendências”, quer dizer, matérias que não foram levadas adiante ou que desembocaram em impasse – como a reforma tributária – entende-se que a análise acima resumida põe de manifesto a extensão do poder legislativo e do controle do trabalho parlamentar, que pode ser exercida pelo Executivo, sobretudo nas condições em que o governo detém uma supermaioria para apoiar a legitimação legal das políticas públicas que quer implementar. Neste contexto é que ganha força a formulação política tecnocrática porque, afinal, são necessários agentes, no Executivo, que definam o conteúdo das matérias que serão apresentadas para apreciação do Congresso. Na área da política econômica, esta via já é seguida desde o governo Sarney, mas na área da educação será com o governo FHC que a tecnocracia retomará o poder de definir a agenda legislativa do setor educacional e, nesta, serão privilegiadas mudanças constitucionais e alterações no Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Cabe, por fim, complementar este contexto, particularizando o tema das relações federativas e da descentralização intergovernamental, uma vez que fundamentam a configuração da organização da educação e de seu financiamento.

1.2 Relações federativas e descentralização das políticas sociais

Colocar o tema do federalismo e da descentralização nesta contextualização torna-se necessário pela marcante relação que existe, no país, entre o atendimento educacional e a distribuição de competências e responsabilidades entre as esferas de governo. Antes, porém, de traçar um esboço da situação mais geral e educacional referente a esta problemática, faz-se mais uma digressão.

Um terceiro parêntese: o conceito de descentralização

Descentralização é um termo usado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias muito diversos. E, antes de tudo, é preciso compreender, seguindo a exposição de ROVERSI-MONACO (1990) que enquanto diretivas de organização, existe uma contínua troca entre centralização e descentralização, o que assume características diversas conforme os ambientes sociais e a época histórica em que os processos atuam. Assim sendo, considerado um *continuum* entre centralização e descentralização e que, uma ou outra, não podem ser encontradas em estado puro,

“pode também ser aceito o critério do mínimo indispensável para poder-se falar de descentralização. Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser consideradas entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, Descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades”(ROVERSI-MONACO, 1990, p. 330).

Conforme LOBO (1990) existem três vertentes nas quais a descentralização se expressa no caso brasileiro. O primeiro caso é a proliferação de empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias que compõem um corpo poderoso à margem do controle do Estado central.

A segunda vertente refere-se às relações intergovernamentais. Os estados e municípios brasileiros revelam acentuada dependência financeira e técnico-administrativa em relação ao governo central e o que se coloca, então, é a redefinição dos encargos governamentais que se apresentam como redes paralelas e

superpostas, com indefinição de competências, dispersão de recursos e esforços e dificuldade de responsabilização dos entes públicos pela má prestação ou inexistência de serviços.

A terceira vertente da descentralização refere-se à transferência das funções do setor estatal para o setor privado. Divide-se esta vertente em duas propostas. Uma primeira na defesa da privatização de um conjunto de atividades ou serviços hoje realizados ou prestados pelo Estado. O segundo grupo refere-se àqueles que propõem uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado, através da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente ligados à área social. Seria o caso da participação de entidades situadas na sociedade civil em instâncias de decisão, implementação e acompanhamento dos programas governamentais em educação, saúde, habitação, assistência social e saneamento.

Não há dúvida de que todas as vertentes estão presentes, nas últimas décadas, quando se trata de proposições para o setor educacional e que cada vez que se ouve ou lê o termo “descentralização”, sempre é preciso traduzi-lo.

Neste segmento do trabalho, tratar-se-á da descentralização referida às relações intergovernamentais, acentuando a distribuição de recursos político-institucionais e recursos fiscais entre as esferas de governo, de forma geral e quanto à atuação no setor social das políticas públicas.

Neste caso, há que considerar que a descentralização é um processo cujos condicionantes variam de país a país, congregando fatores culturais, políticos, sociais e econômicos. No artigo de AFONSO e LOBO (1996), é referida a contingência de que desde os anos 80 os países da América Latina e do Caribe incluem, entre as estratégias de reforma do Estado, a descentralização fiscal e financeira e das decisões públicas. Entretanto, o exemplo dado pelos autores chama a atenção para a diversidade quanto à extensão do processo:

“É ilustrativa uma comparação simplória da evolução da distribuição intergovernamental da despesa pública no Chile e no Brasil desde os anos 80. Enquanto no primeiro país, a participação dos governos subnacionais cresceu de 4% para 13% do gasto nacional, no segundo aumentou de 35% para 48% – isto é, a descentralização chilena avançou mais em termos relativos, porém, levou a uma situação que no Brasil será mais centralizada do que no auge do regime militar” (p. 8).

Esta observação mereceria maiores comentários, mas o que se quer neste momento é conectá-la ao fato de que o Brasil republicano organizou-se em bases federativas, cuja institucionalização implicou na extensão de largas atribuições aos entes subnacionais, em que pesem as oscilações quanto à maior ou menor concentração de recursos fiscais e poder decisório no governo central em distintos momentos históricos. Desta forma, as propostas de descentralização, a partir dos anos 80, não podem ser dissociadas do processo de reconstituição de certas bases federativas usurpadas, ou descaracterizadas, no período autoritário. Ou seja, falar em descentralização, no Brasil, é falar de “descentralização em um Estado federativo”¹⁸, e, mais, no período recente, de “descentralização em um estado federativo nos contextos de redemocratização e de reforma do Estado”, dimensões que se busca focar na seqüência desta Seção.

1.2.1 Preamar e vazante: o federalismo brasileiro, da redemocratização à reforma do Estado

A Constituição Brasileira vigente estabelece, no seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é “(...) formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)” e no seu artigo 18, onde constam as bases da organização do Estado, que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O texto constitucional anterior dispunha que “O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (art. 1º).

Os artigos citados já põem de manifesto parâmetros diferenciados no que se refere à abrangência do federalismo na nação brasileira no ordenamento atual: por um lado, o reconhecimento explícito da autonomia dos entes federativos; de outra parte, a inclusão dos municípios como componentes da arquitetura da federação.

Estas disposições constitucionais muito devem aos movimentos em prol da reorganização das bases federativas, associada ao ideário de redemocratização do Estado, desencadeados no país no final dos anos 70. A partir desta época e durante os anos 80, a descentralização entrou na agenda política, como

¹⁸ Aproveitou-se parte do título do trabalho de ARRETICHE (1999): “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”.

parte das estratégias que visavam romper as relações de poder interestaduais consolidadas no modelo autoritário-burocrático de Estado.

No regime militar, mecanismos de representação política, de controle dos sistemas de segurança regionais, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos estados deram novo formato à federação, com menor autonomia dos municípios e, principalmente, dos estados, então entes da Federação, frente à União¹⁹.

Por impulsos liberalizantes, no princípio, e de democratização política, em seguida, com a interveniência da crise econômica e da política econômica do governo central, a partir da segunda metade dos anos 70 a hierarquia federalista que caracterizou a ordem autoritária foi sendo superada²⁰. O ano de 1982, quando ocorre a vitória das oposições em importantes estados – após o restabelecimento das eleições diretas para governador – e quando explode a crise da dívida externa, pode ser marcado como “divisor de águas” nas relações União-estados. A força política congregada pelos governadores de oposição eleitos consegue, por exemplo, a ampliação da participação dos governos subnacionais na receita tributária, que culminou com a Emenda Passos Porto, de 1983, a qual ampliou os valores das transferências via fundos de participação (FPM e FPE). Entretanto, o rigoroso “ajuste” imposto pela União aos estados, por conta da necessidade de enfrentar o forte desequilíbrio externo, também provocou fendas importantes na unidade política situacionista, transparente no apoio de governadores e parlamentares da situação à descentralização fiscal (SALLUM JR., 1996).

No momento de elaboração da Constituição de 1988, o Brasil contava com um governo federal eleito indiretamente e governos subnacionais eleitos democraticamente, estes últimos desejosos de fortalecer a federação, e, portanto, associando descentralização com democratização²¹. A eleição pelo voto direto conferia aos governantes estaduais e municipais legitimidade para inverter ainda mais a concentração de poder e recursos.

No processo de descentralização fiscal, os estados e, mais significativamente, os municípios, foram ampliando sua participação na receita fiscal disponível. Os municípios, cuja receita representava 9% do total em 1980, passaram para 15% em 1994²². Nos estados, esta evolução foi de 22% para 27% . A

¹⁹ Segundo SALLUM JR. (1996), no que concerne à representação política, a introdução de eleições indiretas para cargos dos executivos federal e estaduais, a eliminação de eleições para prefeito das capitais e “áreas de segurança nacional”, o controle da distribuição de recursos políticos proporcionado pelo bipartidarismo e a existência de expedientes que permitiam regular a propaganda eleitoral e cassar mandatos e direitos políticos foram mecanismos para “afinar” os governos subnacionais à política do governo central. A sustentação da autonomia dos estados na área de segurança foi outro alvo do poder autoritário, através da transferência, para a União, melhor dito, para as Forças Armadas, do controle das polícias militares e das secretarias estaduais de segurança. Como terceiro mecanismo de redução dos poderes dos governos subnacionais está a reforma tributária, operada a partir de 1965. A União passou a concentrar a cobrança de tributos, controlar a fixação de alíquotas de impostos estaduais e condicionar a transferência de recursos a dispêndios fixados pelo governo federal. A orientação das políticas regionais segundo os moldes do governo central também foi favorecida pelo aumento da presença direta do governo federal nos estados, através da proliferação de agências regionais da administração direta e indireta. Acrescente-se a isso o controle e orientações federais no desenvolvimento de projetos estaduais e municipais, exercidos através da prestação de assistência técnica e financeira mediante convênios.

²⁰ SALLUM JR., (1996), diferencia os processos de **liberalização** das relações federativas e de redemocratização. A liberalização constava da estratégia Geisel/Golbery, visando institucionalizar o regime autoritário também pela via da inclusão dos centros de poder estaduais na arena política principal. Enfim, o objetivo era soldar grupos econômicos e elites regionais ao projeto de institucionalização. Para tal, foram utilizados expedientes para fortalecer os estados mais dependentes do governo federal, por exemplo, aumentando sua representação no Congresso Nacional ou através de investimentos para industrialização que “desconcentrassem” a indústria em termos regionais, como propunha o II PND. Entretanto, movimentos de democratização e disputas entre os setores militares levaram ao fracasso dessa estratégia. No caso das relações federativas, o processo de **democratização** implicou em mudanças na dinâmica política, tanto pela apropriação, pelos governadores, de recursos políticos conferidos pelo voto popular (veja-se sua participação na campanha das “diretas-já” ou na vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, em 1985), quanto pelo repúdio dos governos estaduais à política monetária e fiscal do governo federal frente à crise do início dos anos oitenta.

²¹ O artigo de KUGELMAS e SOLA (2000) chama a atenção para o fato *sui generis* de que, no Brasil, as eleições de nível subnacional tenham se generalizado antes da realização de eleições gerais. Para os autores, as eleições de 1982 criaram uma situação de diarquia, quer dizer, de duas fontes de legitimação.

²² No caso dos municípios, o aumento da participação na receita fiscal total se deu principalmente pela via das transferências de recursos recebidas da União e do estado.

União diminuiu sua participação relativa, de 69% em 1980 para 58% em 1994. Neste período, também foi alterada a distribuição inter-regional da receita disponível, em benefício das regiões menos desenvolvidas: de 1988 a 1994, a receita tributária disponível para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cresceu 21%, enquanto que no Sul e Sudeste, a variação ficou em 7%. A contrapartida da ampliação de receitas pelos governos subnacionais foi o aumento de encargos e a conseqüente maior participação na despesa pública do país (AFFONSO,1996, AFONSO, 1994).

Cabe fazer um parênteses para registrar que governo federal buscou minimizar, ao longo do tempo, as perdas impostas pelo sistema tributário previsto na Constituição de 1988. Conforme VERSANO, (1998), uma das formas de compensação foi a criação de novos tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios, do que são exemplo a criação da contribuição, prevista na Constituição, incidente sobre o lucro líquido das empresas (1989); o aumento da alíquota da COFINS de 0,5% para 2% e também da alíquota do imposto sobre operações financeiras (1990); e a criação do IPMF, mais um tributo cumulativo(1993), recriado como contribuição ao final de 1996. Desta forma, a arrecadação dos impostos e contribuições federais sujeitos à repartição com os governos subnacionais, que representava 51% do total da receita tributária em 1988, caiu para 42% em 1991 – não computadas as contribuições ao FGTS e ao PIS/PASEP

A peculiaridade da descentralização fiscal, no país, é acentuada pelas palavras de AFONSO e LOBO (1996):

“A lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e ou locais, é antes de tudo, enfraquecer o governo central e evitar que, a partir daí, volte a se instalar um regime centralizador ou ditatorial no país” (p. 10).

(...)

“No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza eminentemente política. O processo não foi determinado por interesses precipuamente técnicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia econômica deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. As mudanças constitucionais foram vinculadas à redemocratização do país e impostas ao governo central pelo Poder Legislativo Nacional. (...) não foi elaborado um plano nacional, prévio e ordenado, para reestruturação da Federação brasileira. Muito menos foi celebrado um pacto entre chefes dos Executivos dos três níveis de governo”(p. 14).

Segundo ABRUCIO e COSTA (1999): *“Um novo federalismo nascia com a redemocratização, tomando forma final nas regras instituídas pela Constituição de 1988, criando um federalismo estadualista” (p. 35).* Além da descentralização fiscal, esses autores apontam outras características deste novo federalismo. Uma delas é que o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo significou o aumento de poder dos estados diante da União e, neste caso, os governos estaduais puderam formar verdadeiras coalizões de veto a quaisquer tentativas de modificar a distribuição de recursos e encargos da Federação. Outra característica seria a postura “predatória” dos estados, tanto no sentido de apropriação de recursos federais como de obtenção de proteção frente a eventuais perdas financeiras, o que agravou o desequilíbrio fiscal e financeiro do país. Por fim, estabeleceu-se um jogo de competição não-cooperativa entre os estados e municípios, expresso, por exemplo, na guerra fiscal e na multiplicação de municípios.

O que se chama de “vazante” no título deste segmento do trabalho refere-se à mudança na correlação de forças entre os entes federativos a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando os estados vão se enquadrar mais fortemente na estratégia de ajuste estrutural. A combinação de fatores tais como o fortalecimento do Executivo Federal, já referido ao longo deste trabalho, e o aprofundamento da crise fiscal dos estados²³ permitiram a inversão no movimento das águas.

²³ Neste período, o agigantamento da crise das finanças públicas estaduais relaciona-se à situação falimentar dos bancos estaduais (impedindo que estes seguissem custeando o déficit público), a redução brusca da inflação que impediu a continuidade de ganhos através de aplicações financeiras, a política monetária de juros elevados e os aumentos de salário concedidos pelos governos estaduais que encerraram seus mandatos em 1994 (ABRUCIO e COSTA, 1999; KUGELMAS e SOLA, 2000). A concessão de incentivos fiscais para atração de empresas, a diminuição de receita fiscal pela introdução do Fundo Social de Emergência e, em seguida, do Fundo de Estabilização Fiscal e pela isenção da cobrança de ICMS nos casos previstos pela Lei Kandir também são fatores que, pelo lado do decréscimo relativo da receita, contribuem para o aprofundamento da crise financeira, de estados e municípios (ABRUCIO e COSTA, 1999).

O endividamento dos estados, facilitado nos últimos governos do regime militar e exponenciado pela crise externa e controle do crédito interno do início dos anos 80, só fez crescer a partir da Nova República: em 1985, as dívidas estaduais somavam 21 bilhões de reais, em 1990, eram 35 bilhões, chegando a 97 bilhões de reais em 1995. Os sucessivos governos centrais tentaram enquadrar os estados em pactos de renegociação das dívidas, redundando em fracasso ou renegociações que não contemplaram parte significativa do valor devido.²⁴

Entretanto, a nova proposta de política econômica do país, a partir dos anos 90, colocou a necessidade de obter consistência e coesão na condução da política interna. Os programas de privatização, redução do *déficit* público e outros compatíveis com as propostas de estabilização e integração ao processo de globalização dependem não somente de ações do governo federal, mas também de estados e municípios, dado o peso econômico e financeiro dos mesmos. O governo central buscará, então, tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes com a política definida no plano federal (LOPREATO, 1997). Embora essa estratégia já estivesse desenhada desde o início da política de liberalização, será com o governo Fernando Henrique Cardoso que as resistências políticas dos governadores às reformas passam a ser quebradas.

No artigo de KUGELMAS e SOLA (2000), o novo cenário das relações intergovernamentais, partir de 1995, é assim resumido:

“Durante todo o período do primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas, de distintas maneiras” (p. 71).

O “novo enquadramento” dos estados estruturou-se em quatro pontos:

“(1) quitação de dívidas via privatizações de estatais estaduais; (2) cumprimento de cláusulas mais rígidas de desempenho fiscal; (3) penalidades bem definidas àqueles que não cumprirem regularmente com os pagamentos; e (4) assunção pela União – através de títulos públicos federais – de dívida que seria difícil de ser refinanciada ou pagaria preços muito altos no mercado” (ABRUCIO e COSTA, p. 86).

Enfim, o considerável déficit de estados e municípios acabou por reduzir sua margem de poder decisório tendo que seguir as mesmas diretrizes nacionais de “disciplina fiscal”. Conforme LOPREATO (1997), a renegociação do estoque das dívidas associou-se à exigência de ajuste patrimonial nos estados e busca desmontar as articulações financeiras dos estados com a União, com as empresas e com os bancos estaduais, tornando os gastos públicos mais dependentes dos recursos da órbita fiscal.

Mesmo que pesem o alívio passageiro das contas estaduais a partir dos recursos resultantes das privatizações, ou, mais ainda, as expectativas de um impacto de longo prazo das políticas de ajuste patrimonial e de redução das despesas, em estados e municípios, pela via de reformas como a administrativa e da previdência, não há como fugir à questão, imediata, das possibilidades de desenvolvimento ou manutenção das políticas sociais. O Brasil segue marcado por incomensuráveis desigualdades sócio-econômicas. O contexto aponta baixo crescimento econômico e a centralidade da busca do equilíbrio receita fiscal-despesas públicas em todas as latitudes da Federação. Neste cenário, a premência do quadro social choca-se com as restrições à implementação das políticas sociais, restrições estas que não se encontram apenas no marco mais geral da escassez de recursos, mas são atravessadas pelas relações federativas, cuja maior ou menor coordenação ou cooperação também contribui para delimitar a amplitude, a eficácia e a efetividade destas políticas.

²⁴ O parágrafo resume informações da pesquisa de ABRUCIO e COSTA (1999). Os autores apontam condicionantes políticos para o fracasso das políticas de renegociação das dívidas estaduais, os quais, além de situações conjunturais de cada governo, prendem-se à correlação de forças políticas, favorável aos interesses dos governos estaduais, seja frente ao Congresso Nacional, seja na relação com o Executivo central.

1.2.2 Um trânsito desorientado: políticas sociais e descentralização

Como já dito anteriormente, no período de transição para a democracia o pleito pela descentralização inseriu-se na luta maior pela democratização da sociedade, quer dizer, pelo ideário de aumento da participação social, aí incluída a assunção de maior autonomia e poder de decisão pelos estados e municípios. No terreno das políticas sociais, esse ideário também se manifestou no bojo da crítica ao padrão decisório autoritário dos governos militares e a sua ineficácia na redução das desigualdades sociais. Segundo ALMEIDA (1996a), foram os impulsos democratizantes que deram forma às propostas de descentralização das políticas sociais no final dos anos oitenta. Por seu turno, as limitações impostas pelas dificuldades econômicas, na seqüência, é que vão delimitar a redefinição de competências e funções no âmbito das políticas sociais. Para a autora, já no final dos anos oitenta e daí em diante, a “lógica da emergência econômica” passa a subordinar as políticas setoriais às necessidades da política econômica, isto é, ao ajuste do setor público.

Tendo em conta o peso e a imbricação destas duas lógicas é que se apresentam, a seguir, nuanças da descentralização na área das políticas sociais.

Uma característica marcante do ordenamento relativo à responsabilidade pública para com as políticas sociais, no Brasil, é a existência de áreas de atuação comuns às três esferas de governo.

O Quadro 1.1 apresenta a configuração de responsabilidades, onde se pode observar o predomínio de áreas cujo financiamento é compartilhado por União, estados e municípios, embora os setores da previdência e seguro-desemprego sejam responsabilidade do governo central.

A importância das contribuições sociais arrecadadas pelo governo federal como fonte de financiamento é destaca por ALMEIDA (1995), uma vez que seu repasse às instâncias subnacionais supõe, em muitos casos, uma negociação que nem sempre se faz a partir de regras de partilha preestabelecidas. Além dos problemas gerados pela falta de coordenação e de critérios, o financiamento dependente destas contribuições fica extremamente vulnerável frente à subordinação das necessidades setoriais ao ajuste do setor público. Isto é, se a transferência de recursos está sujeita a negociações e pode ser adiada, ou, ainda, pode nem ser efetivada, os recursos podem ser, e são, utilizados para despesas típicas do Tesouro Nacional em situações “de aperto”.

Quadro 1.1²⁵ – Estrutura de Financiamento da Política Social no Brasil

POLÍTICAS	ESFERA DE GOVERNO RESPONSÁVEL	FORMA DE FINANCIAMENTO
1. Previdência Social	Governo federal (MPAS/INSS)	- Contribuições sociais: . sobre os salários (empregado e empregador) . sobre o faturamento (FINSOCIAL) . sobre o lucro . recursos de concursos de prognósticos - Receitas gerais da União
2. Saúde	Governo federal, estados e municípios	- Contribuições sociais - Receitas gerais da União - Recursos dos orçamentos dos estados, DF e municípios
3. Assistência Social	Governo federal, estados e municípios	- Contribuições sociais - Receitas gerais da União - Recursos dos orçamentos dos estados, DF e municípios
4. Seguro-Desemprego	Governo federal (Ministério do Trabalho)	- Fundo de Amparo ao Trabalhador: . contribuição sobre o faturamento (PIS/PASEP)
5. Educação	Governo federal, estados e municípios	Vinculação mínima de receita de impostos: União (18%); estados, DF e municípios (25%) Contribuição sobre os salários – empregador (Salário-Educação)
6. Habitação	Governo federal, estados e municípios	- Contribuição sobre os salários – empregador (FGTS)

²⁵ O Quadro consta em AFFONSO e SILVA (1995, p. 190)

		- Recursos dos orçamentos da União, estados e municípios
--	--	--

FONTE: AZEREDO, Beatriz. O financiamento do gasto social na Argentina, no Brasil e no Chile. Chile, Documento preparado para o Seminário regional sobre Reformas de Política Pública, 1992.

* Os recursos que financiam as áreas de previdência social, saúde, assistência social e o programa de seguro-desemprego integram o orçamento da Seguridade Social (com exceção das receitas dos estados, DF e municípios)

Segundo BARRERA e ROARELLI (1995), considerando todas as funções governamentais, a avaliação da adequação ou não de sua atual distribuição no Brasil é controversa. Para alguns, a ausência de legislação específica que estabeleça o alcance das competências de cada nível de governo se traduz em imobilismo governamental, desperdício de recursos e superposição de órgãos. Para outros, a distribuição segue os princípios recomendados pela teoria econômica para os sistemas federativos e, inclusive, a federação brasileira apresenta uma das distribuições de funções mais avançadas, dada a ótima relação entre recursos disponíveis por esfera governamental e significativa participação dos níveis subnacionais no gasto público consolidado.

Realmente, várias análises apontam que, concomitantemente à descentralização fiscal, ocorreu uma absorção desproporcional de encargos pelos governos subnacionais, o que, entretanto, variou em cada uma das regiões brasileiras. Por exemplo, AFFONSO (1996) acentua que no processo de descentralização no Brasil os governos subnacionais vão assumindo maiores encargos na política social, mas que inexistente um planejamento nacional, com o governo federal muitas vezes se opondo ao processo. À descoordenação daí decorrente soma-se o fato de que a descentralização suposta na Constituição de 88 ocorre num período de fragilização financeira do setor público, onde a dependência de capital privado para realizar investimentos traz a lógica de mercado para dentro do Estado, privatizando-o e inviabilizando qualquer planejamento. Ainda, está a interveniência do conflito federativo, que se manifesta, por exemplo, na disputa por recursos tributários, na guerra fiscal, nos conflitos entre *holdings* federais e concessionárias estaduais de serviços ou nos embates em torno à reestruturação dos bancos estaduais.

O processo não-ordenado de descentralização de políticas sociais resulta numa diversidade peculiar quanto à sua extensão, tornando a responsabilização dos distintos entes federativos mais vulnerável aos constrangimentos de ordem econômico-financeira, política ou administrativa. Deste ângulo, o trabalho de ARRETICHE (1999) elucida as mudanças institucionais que vêm sendo operadas no Sistema de Proteção Social Brasileiro, na direção da transferência de atribuições de gestão aos estados e municípios, processo que é, entretanto, variado, tanto pelo alcance entre os distintos estados quanto pelo grau de descentralização de cada uma das políticas analisadas.

A autora citada realizou uma pesquisa sobre a descentralização de cinco políticas sociais – saneamento, habitação, educação (merenda escolar e municipalização do ensino fundamental), assistência e saúde – que, segundo consta, estavam na agenda de reformas desde os anos 80. Em termos genéricos ela assim se manifesta sobre o balanço geral da descentralização destas políticas:

“Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular – o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios. Se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão destas políticas eram, no início dos anos 90, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se vem operando no Sistema Brasileiro de Proteção Social” (ARRETICHE, 1999).

A par desta situação geral, a autora realizou uma pesquisa sobre o processo de descentralização em seis estados (buscando contemplar a diversidade em termos de riqueza econômica, capacidade fiscal e de participação associativa), a qual constatou a diversidade de situações, já mencionada. Suas conclusões apontam atributos estruturais dos governos locais e requisitos institucionais das políticas como variáveis essenciais a explicar as decisões tomadas pelos governos para assumir a gestão. Quer dizer, num contexto de autonomia dos entes federados e dependendo das imposições constitucionais, a decisão de aplicar

recursos numa ou outra área da administração é tomada a partir do cálculo custo-benefício (político e econômico):

“Considerando um leque possível de áreas de aplicação de recursos, esta decisão será o resultado de um cálculo no qual a natureza da política, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente são componentes decisivos” (ARRETCHE, p. 119)

Desta forma, na área de saneamento, que envolve custos elevados e em que não houve incentivos à municipalização por parte dos governos federais e estaduais, a descentralização não avançou. No extremo oposto, o programa de merenda escolar foi totalmente descentralizado (para estados e municípios), concorrendo para tal os baixos custos financeiros, de instalação e controle, e a estrutura de incentivos oferecidos pelo governo federal.

Tomou-se um espaço relativamente considerável para apresentar o trabalho de Marta Arretche pelo entendimento de que expõe interessantes particularidades a respeito da descentralização das políticas sociais no país. Considerando a definição de áreas de atuação compartilhada, na política social, e a autonomia dos entes federativos, pode-se pensar em resultados bastante diversos conforme a efetiva responsabilização de cada esfera de governo, assim como do escopo da colaboração. E boa parte dos estudos sobre as relações federativas preocupam-se justamente com uma situação em que as dificuldades de coordenação, e de responsabilização, resultam em atendimento caracterizado, muitas vezes, pela precariedade, descontinuidade ou iniquidade, quando não a inexistência de serviços. Se não há competências mais claramente delimitadas, e tampouco colaboração, potencializa-se o estreito cálculo da oferta de programas sociais enquanto “custo”, em sentido estrito, uma vez que os “custos políticos” decorrentes dos déficits de bem-estar podem ser pulverizados, melhor dito, tripartidos.

Retomando a apreciação colocada no início deste subitem, da oposição entre um ideário democratizante e uma “lógica econômica” na concepção e implementação das políticas sociais, cabe acrescentar alguns comentários mais gerais deste setor das políticas públicas.

O ideário democratizante expressou-se na ampliação dos direitos sociais e na concepção de universalização da atenção social em várias áreas, como acolhido na Constituição de 1988, e na promoção da descentralização político-administrativa, esta visando concretizar a participação e o controle social na concepção ou implementação de programas sociais; o compartilhamento de responsabilidades, entende-se, seria fator de viabilidade, ou seja, garantia de aporte de recursos financeiros e de promoção de ações redistributivas que garantissem a equidade. Enfim, pode-se dizer que, em que pesem as particularidades de cada setor, existiria um substrato comum de superação da desigualdade social, de desenvolvimento social do país, para o que concorreriam ações das três esferas de governo e da sociedade civil.

O predomínio da “lógica econômica” pode impor outro caráter às políticas sociais, qual seja, o de “combate à pobreza”. Como reflete COHN (2000), referindo-se às políticas sociais dos últimos anos, a questão social tem se reduzido à questão da pobreza e as políticas sociais tem se definido a partir da parca disponibilidade dos recursos financeiros. Desta sujeição, decorre, por um lado, a focalização das políticas sociais nos segmentos mais pobres da sociedade, fato que a experiência histórica brasileira mostra que redundava em clientelismo e imediatismo. De outro parte, as políticas definidas como de caráter universal tendem a restringir-se à universalidade “*de um patamar básico de acesso a determinados serviços sociais, gerando seletividade nos níveis mais complexos dessas mesmas redes de serviço, comprometendo assim a garantia de equidade de acesso aos mesmos*” (p. 187).

O exercício de políticas sociais na alternativa da democratização esbarra no que já foi dito, em outro momento, sobre a questão da viabilidade política – apenas num contexto distinto de correlação de forças políticas é possível pensar uma trajetória que conjugue desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Acrescenta-se, por último, neste segmento do trabalho, algumas particularidades do setor da educação, no que tange às competências e disponibilidade de recursos financeiros das esferas de governo. Como a questão das responsabilidades e competências para com o setor da educação e seu financiamento será mais extensamente trabalhada no próximo Capítulo, colocam-se aqui apenas algumas informações sobre a situação da descentralização e da publicização do atendimento na área da educação.

A estimativa da disponibilidade de recursos por esfera de governo, é apresentada na Tabela 1.2.

Tabela 1.2²⁶

²⁶ A tabela consta no estudo de NEGRI (1997, p. 9). Os valores foram estimados a partir da proporção de recursos que devem ser destinados à educação, pela União e municípios, conforme a Constituição Federal, e o que definem as constituições estaduais.

Impostos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento
do ensino público no Brasil, por nível de governo (1995)

Nível de Governo	R\$ (bilhões)	%
Federal	5,423	22,3
Estadual	11,659	48,1
Municipal	7,192	29,6
Total	24,274	100,0

Levando em conta que o governo federal aplica parte considerável de seus recursos no ensino superior, a disponibilidade de receita para a educação básica, tendo em conta a principal fonte de recursos para a educação, concentra-se nos estados e municípios.

O estudo de ABRAHÃO e FERNANDES (1999) sobre os gastos em educação realizados pelas três esferas de governo em 1995 confirmam o caráter descentralizado das ações neste setor (ver Tabela 1.3).

Os resultados do levantamento realizado pelos autores apontam que, em 1995, o gasto público em educação ficou em torno de 27 bilhões de reais. Os estados e municípios responderam por 75% dos gastos (48% os estados e 27% os municípios, o que praticamente corresponde à distribuição da estimativa da tabela anterior); destinaram quase 20% de seus gastos diretos à educação. A União comprometeu-se com 25% dos gastos na área, o que representou 6,7% de seus gastos diretos. Nos gastos da União estão computadas as transferências negociadas para estados e municípios; desta forma, os autores chamam a atenção de que a maior parte dos recursos aplicados pelo governo federal destinam-se ao custeio das instituições federais de ensino superior e da rede de ensino técnica ou tecnológica federal.

Tabela 1.3²⁷
Total de Gastos Diretos, Sociais e em Educação
das Três Esferas de Governo – 1995

(Em R\$ milhões)

Tipos de gastos	União	Estados	Municípios	Total
Total de gastos diretos	103 184	68 199	41 067	212 450
Gasto social, por origem dos recursos	80 550	32 116	22 619	135 284
Gasto em educação, por origem dos recursos	6 778	12 981	7 431	27 190
Comparações (%)				
Gasto social/total de gastos diretos	78,1	47,1	55,1	63,7
Gasto em educação/total de gastos diretos	6,6	19,0	18,1	12,8
Gasto em educação/gasto social	8,4	40,4	32,9	20,1

Fontes: SIAFI/SIDOR e IBGE/DECNA

A investigação de Jorge Abrahão e Maria Alice Fernandes também aponta outras peculiaridades do gasto em educação, apurado para o ano de 1995, que merecem ser mencionadas. Chegam a um indicador do gasto público em educação como proporção do PIB da ordem de 4,2%; os autores chamam a atenção de que, embora o Brasil apresente a maior participação, na América Latina, de gastos sociais sobre o PIB, no caso da educação o país se situa na 6ª colocação, precedido por Costa Rica (5,4%), Panamá (4,9%), Equador (4,6%), México (4,5%) e Bolívia (4,4%). Os indicadores sobre a distribuição do gasto entre regiões e estados brasileiros confirmam a variação das situações, sempre referida nos estudos de financiamento da educação. Veja-se esta variação segundo o indicador “gasto médio por aluno” em alguns programas: na educação infantil, encontra-se 1017 reais no Sudeste, 517 reais no Centro-Oeste e 276 reais no Nordeste; no ensino fundamental, 608 reais no sudeste, 457 reais no Centro-Oeste e 278 reais no Nordeste; no ensino médio, 780 reais no Sudeste, 808 reais no Centro-Oeste e 502 reais no Nordeste. Se considerados os gastos per capita confrontando estados e municípios o estudo também constata grandes disparidades.

A Tabela 1.4 apresenta a distribuição proporcional de matrículas nas redes públicas estaduais e municipais, no Brasil e algumas regiões, nos anos de 1989 e 1996.²⁸

²⁷ A Tabela consta em ABRAHÃO e FERNANDES (p. 16).

²⁸ Como se quis utilizar uma única fonte de dados, não foi possível tomar o ano de 1987, uma vez que, para esse ano, o Anuário Estatístico do IBGE não continha a informação “matrícula na pré-escola”.

Tabela 1.4
Distribuição percentual da matrícula nas redes públicas estaduais e municipais, por etapa da educação básica – Brasil e regiões (1989 e 1996)

Espaço	Pré-Escola		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Total	
	E (%)	M (%)	E (%)	M (%)	E (%)	M (%)	E (%)	M (%)
Brasil								
1989	37	63	66	34	93	7	66	34
1996	23	77	64	36	93	7	64	36
Nordeste								
1989	29	71	46	54	85	15	47	53
1996	25	75	46	54	81	19	46	54
Sudeste								
1989	37	63	79	21	94	6	77	23
1996	11	89	75	25	94	6	72	28
Sul								
1989	69	31	66	34	98	2	69	31
1996	37	63	60	40	99	1	64	36

Fonte dos dados brutos: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE) – 1990 e 1997
 E – matrícula na rede estadual M- matrícula na rede municipal

Constata-se a predominância da matrícula no pré-escolar na rede pública municipal, em 1996. Em 1989, a região Sul apresentava uma proporção maior de matrículas na pré-escola na rede estadual, situação que reverteu no período. A proporção de matrículas no pré-escolar na rede municipal aumentou em todos os casos considerados, o que revela que a determinação constitucional de que esta etapa da educação seja uma das prioridades de atuação dos municípios foi sendo cumprida com os municípios expandindo a oferta e os estados diminuindo-a – em 1989, os estados atendiam cerca de 861 mil alunos, baixando este número, em 1996, para 759 mil alunos. No ensino médio, a proporção de matrículas na rede estadual é significativamente maior, na média nacional e nas três regiões, nos dois anos considerados. Quanto ao ensino fundamental, a média nacional manteve-se aproximada, persistindo as variações regionais: no Nordeste, em 1996, os municípios eram responsáveis pelo atendimento de 54% das matrículas, no Sul, 40%, enquanto que no Sudeste este percentual é de apenas 25%, para uma média nacional de 36%. Das três regiões consideradas, foi no Sul a alteração mais significativa em termos proporcionais – em 1989, os municípios ficaram com 34% do atendimento, passando a 40% em 1996. E, em cada estado destas regiões e de município para município brasileiro, as variações são expressivas, o que demonstra que a repartição de responsabilidades entre estados e municípios foi acontecendo no país sem critérios mais homogêneos ou objetivos e que o enfrentamento, hoje, da necessidade de uma repartição mais equilibrada de competências, regime de colaboração incluído, é tarefa muito complexa

A Tabela a seguir registra os índices de crescimento da matrícula nas redes estaduais e municipais, no Brasil e algumas regiões. No pré-escolar observa-se o expressivo crescimento das redes municipais, embora as variações regionais, confirmando a tendência de municipalização. No Sudeste e no Sul, prova-se a enorme redução da oferta de vagas nesta etapa nas redes estaduais (-141% em ambos os casos). No ensino fundamental, o crescimento maior também foi da rede municipal, em todos os casos considerados, inclusive com taxas aproximadas. E não deixa de chamar a atenção o baixo crescimento da rede estadual na região Sul. No ensino médio, a duplicação de matrículas na rede municipal, no Brasil, Sudeste e Nordeste, deve ser vista em termos de um atendimento que é extremamente reduzido frente à oferta das redes estaduais – em 1996, as redes estaduais atendiam a 4.137.324 alunos, enquanto que nas redes municipais estavam apenas 312.143 alunos. De fato, o crescimento acentuado do ensino médio vem se dando pela expansão das redes estaduais, uma vez que estas atendiam, em 1989, em torno de dois milhões de alunos no país, tendo praticamente duplicado a oferta em 1996. Mas, neste caso, destaca-se o menor crescimento da oferta no Nordeste, se comparado aos outros casos. As taxas registradas no total apontam que o esforço de expansão do atendimento, consideradas as três etapas, foi sempre maior nas redes municipais. Entretanto este “esforço” precisa ser compreendido pela abrangência da oferta de vagas em cada etapa, conforme expresso na Tabela anterior.

Tabela 1.5.
Taxas de crescimento da matrícula nas redes públicas estaduais e municipais,

por etapa da educação básica – Brasil e regiões (1989-1996)

Espaço	Pré-Escola		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Total	
	E	M	E	M	E	M	E	M
Brasil	-13%	69%	16%	28%	91%	104%	24%	35%
Nordeste	20%	42%	29%	31%	60%	106%	32%	34%
Sudeste	-141%	91%	12%	35%	96%	106%	19%	50%
Sul	-141%	60%	3%	35%	90%	44%	7%	38%

Fonte dos dados brutos: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE) – 1990 e 1997

E – matrícula na rede estadual M- matrícula na rede municipal

Outro aspecto a considerar é a distribuição proporcional de matrículas na rede pública e na rede particular, conforme a Tabela 1.6. Como se pode observar, a matrícula em instituições públicas é, sempre, relativamente maior, tanto nos anos considerados, como nas três etapas da educação básica. A concentração de matrículas na rede pública é maior no ensino fundamental (88% em 1989 e 89% em 1996), mas foram, pela ordem, o ensino médio e a pré-escola que, no período, sofreram um processo mais acentuado de publicização – em 1989, 69% das crianças matriculadas na pré-escola estavam em instituições públicas; em 1996, esta proporção será de 76%. No ensino médio, 70% dos alunos estudavam em escolas públicas, em 1987; já em 1996, a proporção passa para 79%. No Sul e no Sudeste a publicização da matrícula, na pré-escola e no ensino médio, é mais acentuada que no Nordeste; aliás, nessa última região, a proporção de matrículas na pré-escola alterou-se um ponto percentual em favor da rede privada.

Destaca-se, neste caso, que a publicização da matrícula nos segmentos da educação básica aqui considerados é processo de longa data e que se manteve no intervalo selecionado. Assim, temos um sistema educacional, na educação básica, predominantemente público, cujas necessidades de expansão e qualificação impõem sérios desafios ao sistema de financiamento da educação.

Tabela 1.6.
Distribuição percentual da matrícula entre o ensino público e o ensino privado,
por etapa da educação básica – Brasil e regiões (1989 e 1996)

Espaço	Pré-Escola		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Total		
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	
Brasil	1989	69	31	88	12	70	30	84	16
	1996	76	24	89	11	79	21	86	14
Nordeste	1989	68	32	87	13	70	30	83	17
	1996	67	33	87	13	75	25	84	16
Sudeste	1989	72	28	86	14	66	34	83	17
	1996	81	19	88	12	79	21	86	14
Sul	1989	67	33	89	11	75	25	86	14
	1996	75	25	91	9	82	18	88	12

Fonte dos dados brutos: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE) – 1990 e 1997

Até meados dos anos noventa, o debate sobre a descentralização no setor educacional estava polarizado pela defesa ou repúdio à municipalização do ensino fundamental²⁹. Em 1995, a reforma constitucional da área da educação (re)desenhou atribuições e funções das esferas de governo, assim como estabeleceu prioridades, critérios e procedimentos para a distribuição de recursos financeiros entre União, estados e municípios. Face ao novo ordenamento, ganharam centralidade os debates e questionamentos sobre a participação efetiva da União no financiamento da educação básica, o formato e operação do regime de colaboração entre estados e municípios, assim como o impacto relativo que as novas regras possam causar nas diferentes etapas e modalidades da educação básica. Neste último aspecto, sobressai a questão da responsabilidade com o ensino fundamental e sua priorização, à qual se associa a das possibilidades de atendimento/financiamento dos demais níveis do ensino. Tais assuntos serão trabalhados ao longo desta tese.

O resumido contexto aqui traçado enfocou os anos 80-90, onde o ajuste neoliberal, como resposta à crise do projeto desenvolvimentista, vai se consolidando. No campo da normatização do financiamento da educação, a estratégia do ajuste vai se refletir acentuadamente na segunda metade da década de 90, no bojo do processo continuado de reformas constitucionais, quando a reaglutinação das forças políticas permitem condições suficientes para reformular o ordenamento constitucional-legal no sentido de adequá-lo ao ajuste fiscal e à reforma do aparelho de Estado, implicando em sérios constrangimentos à maior disponibilidade de recursos para a expansão e qualificação da educação. A lógica da “emergência econômica” recoloca, também no campo do ordenamento, poucas possibilidades de superação do histórico cenário de falta de oportunidades, desigualdade, desqualificação ou iniquidade educacionais que sempre marcaram a sociedade brasileira.

Buscou-se, ao longo do texto, destacar elementos do contexto político brasileiro que podem auxiliar a compreensão do ordenamento e do movimento ordenador na área do financiamento da educação, assuntos dos próximos capítulos. Buscar-se-á não perder de vista este panorama que, mais ou menos claramente, nos distintos momentos que serão analisados, fundamenta as propostas de buscar, no ordenamento, excluir/consolidar/redirecionar determinados dispositivos, seja no sentido de promoção da descentralização compartilhada, seja naquele de redistribuição de encargos para contornar os problemas do financiamento das políticas sociais, impostos pelas políticas de ajuste estrutural.

O que seria um comentário final deste capítulo já foi antecipado e diz respeito ao estreito raio de intervenção das políticas públicas de cunho social, num contexto em que não se vislumbra a viabilidade de consolidação de uma democracia substantiva.

Capítulo 2

BASES CONCEPTUAIS DO ORDENAMENTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Na trajetória para a formulação de questões e hipóteses de pesquisa, torna-se necessário reiterar aspectos da organização político-administrativa e das finanças públicas do Estado brasileiro e situar as diretrizes e bases do setor da educação que alicerçam ou circunscrevem a projeção de competências e (co)responsabilidades do Poder Público para com a educação escolar e de seus respectivos processos de planejamento, gestão e controle financeiros.

A exposição que segue nos próximos itens foi concebida como momento em que a descrição de determinações constitucionais e legais (ordenamento)³⁰ vigentes é tecida de forma a articular as

²⁹ Quanto à municipalização do ensino fundamental, as posições se dividem entre os que apontam a fragilidade financeira e político-administrativa dos municípios para dar conta da extensão e qualificação da educação escolar, e os que registram as possibilidades de um atendimento mais eficiente ou relevante, dado pelas potencialidades econômicas e políticas positivas que a proximidade espacial proporciona. Nesta última posição há os que defendem a municipalização mas, principalmente, outros cuja preocupação é a qualificação das redes ou sistemas municipais de ensino, ficando a questão da proporção da oferta educacional que os municípios devem assumir como condicionada por especificidades financeiras, político-administrativas e culturais regionais e locais. Pode-se dizer que esta última posição é municipalista e não “pela municipalização”. Destacam-se, como trabalhos em que as diferentes posições sobre a municipalização do ensino podem ser mapeadas: ARELARO e BARRETO (1985); HAGUETE (1989); MELLO (1987e 1988); NASCIMENTO (1989); PINTO (1992); PAIVA (1987); LUCE (1992); ROMÃO (1992); ROSAR (1997); OLIVEIRA (1997).

³⁰ Embora se tenha presente que o conceito de ordenamento envolva um conjunto de normas mais abrangente que aquelas constitucionais e legais, a referência deste estudo está limitada a uma parte dessas últimas. Entretanto, neste Capítulo, serão mencionadas normativas do Conselho Nacional de Educação, a

disposições que incidem sobre o campo do financiamento da educação, com o recurso de uma sistematização que examina, didaticamente e, por vezes, comparativamente, especificidades do conteúdo textual, constituindo, assim, um “contexto do ordenamento” que conduz a questionamentos e hipóteses que explicitam o desafio compreensivo da pesquisa. Em especial, o intento é deter o olhar no contexto atual, objetivando identificar as diretrizes do financiamento da educação básica subjacentes ao ordenamento, para, ao longo deste trabalho, apreender sua constituição no intenso movimento de reformulação constitucional-legal que vai de 1987 a 1996.

Neste caso, toma-se como pressuposto que o ordenamento jurídico-normativo constitui elemento privilegiado de conhecimento e interpretação da formulação das políticas públicas de financiamento da educação no período que se quer examinar. Esta colocação se confirma pela ampliação significativa das determinações incidentes sobre este campo em relação a períodos anteriores, assim como pelo recurso recorrente, na década, por parte de setores sociais e governamentais, de buscar a (des)legitimação de políticas por meio de um novo ordenamento constitucional, legal ou normativo.

Será privilegiado o ordenamento vigente do financiamento da educação básica, apresentando, entretanto, sempre que necessário, um contraponto com as regras que foram modificadas justamente por esse ordenamento, uma vez que a comparação permite verificar continuidades, inflexões ou inovações, situando o atual ordenamento num diálogo com os textos que o antecedem.

Como já dito, a atenção volta-se mais à interpretação dos textos normativos, visando apontar as diretrizes do financiamento da educação, enquanto que a imbricação das proposições normativas com posicionamentos e estratégias de setores do Estado e da sociedade civil será uma compreensão que, embora não completamente ausente desta seção, será mais desenvolvida nos capítulos seguintes.

Conquanto não dê conta da totalidade das normas, a construção realizada nos próximos itens delinea aspectos essenciais a considerar no campo investigativo proposto e informa, em muito, as opções teórico-metodológicas, pelas articulações e categorizações que, potencialmente, encaminha.

Levando em conta estas considerações é que se enfatiza, a seguir, as bases da organização política do Estado brasileiro que condicionam a atuação das esferas do Poder Público na área da educação e as bases da constituição, distribuição, destinação, gestão e controle do fundo público relativo à educação básica.

2.1 Bases da organização político-administrativa do Estado Brasileiro e do setor educacional

Os dois pontos destacados neste item apontam características singulares da organização federativa do Estado brasileiro e da distribuição de responsabilidades entre as esferas do Poder Público no atendimento à educação básica. Como elementos que vão auxiliando a construção do contexto normativo, sua contribuição se deve, especialmente, à compreensão de que o ordenamento do financiamento da educação localiza-se na intercessão dos cenários institucionais mais amplos que são as estruturas federativa e de organização da educação nacional e dos sistemas de ensino.

2.1.1 Reiterando os traços da organização federativa do Estado brasileiro

Recorda-se que no Capítulo anterior, mais especificamente, no item 1.2, foi destacada a organização federativa do Estado brasileiro, na qual temos como componentes a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, cada qual com um estatuto de autonomia. Desta diretriz decorre toda uma estrutura de distribuição de competências e de receitas fiscais entre os entes federativos.

Em vários dos setores das políticas públicas de cunho social a estrutura de financiamento prevê a contribuição das três esferas de governo. No campo da gestão, a Constituição Federal estabelece, em diversos casos, a diretriz da descentralização, ficando a União com funções de coordenação e fixação de normas gerais e, de fato, há processos de descentralização da gestão em andamento, embora sua abrangência seja diferenciada, regionalmente e entre um e outro setor ou programa, conforme exemplos do Capítulo anterior.

A distribuição das receitas fiscais, a partir da superação do modelo centralizador do regime militar-autoritário, revela que estados e municípios têm significativa participação na apropriação da receita disponível, o que guarda coerência com a orientação descentralizadora presente no nível do ordenamento. Entretanto, tal orientação, reitera-se, diz respeito à gestão direta dos programas, uma vez que, tanto no financiamento, como na coordenação há, em muitos casos, o compartilhamento de responsabilidades de mais de uma esfera de governo.

fim de elaborar um quadro contextual normativo mais completo que auxilie a identificação das diretrizes do financiamento da educação básica.

Estas especificidades na proposição do arranjo político-administrativo da Federação e da distribuição da receita fiscal entre as esferas de governo são elementos a ter em conta quando do exame da configuração da repartição de responsabilidades e competências entre as esferas de governo no setor educacional e no financiamento da educação.

Outro ponto a reiterar é que, historicamente, no Brasil, a responsabilidade mais direta pela oferta e gestão das etapas da educação básica foi sendo assumida por estados e municípios. Quer dizer, o sistema educacional foi sendo constituído descentralizadamente, com uma falta de coordenação que gerou diferenciações que comprometem a equidade. Assim, temos, há décadas, um sistema descentralizado de oferta dos serviços educacionais e, em termos de processos de descentralização, o que tem se colocado nos últimos anos é a gestão, por estados e municípios, de programas de apoio suplementar ao educando, que tradicionalmente foram geridos pelo governo central – como merenda escolar ou material didático – ou, ainda, a expansão das redes municipais de educação infantil e ensino fundamental *vis a vis* as redes estaduais. Outra questão, que será mais trabalhada no próximo item, é a da articulação entre redes e sistemas de ensino, quer dizer, a da colaboração num regime descentralizado de oferta educacional.

Este contexto mais geral do federalismo e da descentralização, assim como o processo histórico de assunção de responsabilidades de atendimento educacional pelos entes públicos são elementos mediadores a ter em conta na compreensão da natureza, abrangência e processos da descentralização político-administrativa no caso brasileiro.

2.1.2 Competências e inter-relações das esferas de governo no setor da educação

No Brasil, a oferta da educação básica é, historicamente, de responsabilidade direta de estados e/ou municípios, com significativas variações regionais e locais na efetiva responsabilização destes entes federativos, ficando a União com a competência de atuar diretamente na educação escolar através da manutenção e organização da rede federal de ensino (composta basicamente de instituições de ensino superior e rede técnica e tecnológica) e, indiretamente, através da contribuição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares das redes estaduais e municipais.

No intervalo de tempo abrangido por este estudo – 1987-1996 – tiveram destaque, no que diz respeito às disposições da organização político-administrativa para o atendimento das obrigações do Poder Público em matéria de educação, propostas sobre as responsabilidades e competências da União, dos estados e dos municípios para com a educação escolar, com ênfase para as definições sobre o caráter e a abrangência da atuação de cada nível de governo para a garantia do direito à educação. Neste caso, como a oferta da educação básica já é de responsabilidade dos governos subnacionais, a polêmica maior será a municipalização do ensino fundamental. Essas questões estão imbricadas com as definições sobre as fontes e destinação de recursos de cada esfera de governo que importam ao setor da educação, especialmente as proporções, prioridades e possibilidades de alocação da receita de impostos de cada nível de governo e a destinação, titularidade e limites do recolhimento do Salário-educação.

A Carta vigente manteve, para estados e municípios, a obrigatoriedade de destinar, à educação, um percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos e aumentou a proporção do mesmo recurso da União, de 13% para 18%³¹. O Salário-educação, que é uma contribuição social paga pelas empresas para financiar o ensino fundamental, foi mantido na Constituição de 1988 e teve alteradas a sistemática de recolhimento, suas possibilidades de dedução e destinação e a titularidade de uso a partir da Emenda Constitucional N.º 14/96 e da legislação posterior a essa Emenda. Mais adiante, neste Capítulo, estes aspectos serão detalhados; sua alusão neste momento se faz no sentido de marcar a sempre necessária conexão entre recursos financeiros e responsabilidades do Poder Público.

Quanto às competências das esferas de governo, a Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional N.º 1, de 1969, estabelecia, no artigo 177, a organização dos sistemas de ensino respectivos pelos estados e pela União; cabia também à União prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais de ensino. Ao sistema federal de ensino era atribuído caráter supletivo, este significando uma atuação da União na oferta de educação escolar “*nos estritos limites das deficiências locais*”.

Na legislação de diretrizes e bases anterior à edição da Lei N.º 9.394/96³², a Lei N.º 4.024/61 preceituava a organização de sistemas de ensino pela União e pelos estados, assim como a ação federal

³¹ O aumento da proporção da União pode ser explicado pela redução de sua participação na receita disponível, de acordo com o novo ordenamento da repartição da receita tributária entre as esferas de governo.

³² No período anterior à edição da atual LDB, as diretrizes e bases da educação escolar que incidiam sobre as etapas do que hoje denomina-se “educação básica” originavam-se das leis 4.024/61 – diretrizes e bases da educação nacional – e 5.692/71 – diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus. Como a segunda Lei

supletiva, versando, mais longamente, sobre condições e responsabilidades para o reconhecimento e inspeção dos estabelecimentos de ensino pelos estados e pela União. Essa Lei também afirmava que as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação seriam exercidas pelo Ministério da Educação e da Cultura, ao qual caberia “... *velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação*”(art. 7°); e ao CFE eram conferidas uma série de competências que abrangiam definições curriculares, supervisão das instituições de ensino, estudos e medidas para expansão do ensino ou melhoria de sua qualidade e elaboração de planos de educação referentes a fundos de educação que deveriam ser criados com parte dos recursos federais destinados à educação³³. A Lei N.º 5.692/71, embora não contemplasse segmento específico sobre a organização político-administrativa dos sistemas de ensino, tratava de aspectos organizacionais concernentes às relações entre União, estados e municípios no atendimento à educação escolar. Com efeito, essa Lei elegeu o planejamento como instrumento central para as ações no setor educacional. Determinava a elaboração de planos nacionais setoriais, em consonância com o Plano-Geral do Governo, para nortear os programas federais e a assistência aos estados, assim como a decorrente formulação de planos de educação estaduais e municipais, estes como condição para a concessão de auxílio federal, mediante convênios, aos sistemas estaduais ou aos programas de educação dos municípios. A lei de diretrizes e bases do ensino de 1° e 2° graus estabelecia, inclusive, como objetivo do apoio financeiro do governo central aos sistemas de ensino estaduais “...*corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista a renda per-capita e a população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior*” (art. 54, §1°). Ainda segundo essa norma jurídica, deveria a legislação estadual estabelecer as responsabilidades do estado e seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e tal legislação deveria visar “... *à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1° grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais*” (art. 58, parágrafo único).

No texto constitucional promulgado em 1988 ficou definido que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Nesta formulação fica explícita a inovação da possibilidade de constituição de sistemas municipais de ensino, coerente com a nova posição dos municípios como entes da federação. A redação original da Carta Magna indicou a educação pré-escolar e o ensino fundamental como áreas de atuação prioritárias das municipalidades. Para a União, a incumbência de organizar e financiar o sistema federal de ensino e prestar assistência financeira e técnica aos governos subnacionais, priorizando, nesta, a escolaridade obrigatória. Nas disposições transitórias ficou determinado que, dos recursos públicos da receita de impostos constitucionalmente vinculados à educação, pelo menos metade deveria ser aplicada na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, por um período de dez anos.

No âmbito do planejamento, a Constituição de 1988 determinou a elaboração, através de lei, de planos plurianuais nacionais de educação, os quais devem observar a articulação entre os níveis de ensino e a integração das ações do Poder Público.

Permaneceu em aberto a questão das prioridades de atuação dos estados, especialmente de seu papel em relação ao ensino fundamental. Isto porque, à época da Constituinte, não foi possível a obtenção de consenso sobre a quem caberia a responsabilidade mais direta para com este nível de ensino. As

mencionada revogou vários artigos da primeira, as menções à lei n.º 4.024/61 se referem, quase sempre, aos artigos mantidos após a lei da reforma do ensino de 1° e 2° graus.

³³ O artigo 9° da LDB de 1961, vetado pelo Presidente da República, estabelecia, entre as competências do CFE, a elaboração de plano de aplicação dos recursos federais destinados à educação. Segundo a justificativa para o veto, esta tarefa caberia ao Ministério, enquanto que o CFE ficaria com a atribuição de elaborar planos de aplicação dos fundos nacionais do ensino primário, médio e superior, os quais seriam formados com nove décimos dos recursos federais destinados à educação (MEC. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Documenta do CFE*. Rio de Janeiro, n.4, mar. de 1962). Segundo HORTA (1997), a partir do governo Jânio Quadros e após sua renúncia houve reestruturações no sistema de planejamento governamental, tendo sido criada, em junho de 1962, uma Comissão de Planejamento no MEC, a qual seria responsável pela elaboração de um plano setorial de educação, observando, para tal, as orientações fixadas pelo CFE. O CFE elaborou e encaminhou a essa Comissão, em setembro de 1962, um documento contendo metas para elaboração do PNE e normas para a aplicação dos recursos dos fundos de ensino. Uma semana após a entrega do documento foi decidida a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social (que resultou no Plano Trienal do governo João Goulart e que continha a educação como um dos setores abrangidos), ficando, portanto, interrompido o processo que contava com a participação do CFE.

discussões e posicionamentos político-ideológicos a respeito da municipalização ou não do ensino fundamental marcaram significativamente os debates, mobilizando setores governamentais e entidades da sociedade civil mais envolvidas com a educação, durante os anos 80, e desembocaram, com força, no período Constituinte.

A Emenda Constitucional N.º 14/96 à Constituição de 1988 (EC 14/96) alterou ou complementou a situação da distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, conforme pontuado na seqüência.

- Mantiveram-se as prioridades municipais, mas a definição da pré-escola como um dos níveis a que as localidades deveriam dar primazia foi ampliada para “educação infantil” (o que explicitou a inclusão da creche).
- A responsabilidade da União para com o sistema federal de ensino passou de “organizar e financiar” para, somente, “organizar”, ficando o “financiar” direcionado apenas às instituições públicas federais.
- A assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios ficou estada nas diretrizes de suplência e redistribuição, objetivando a equalização de oportunidades educacionais e garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino.
- O ensino fundamental e o ensino médio foram declarados níveis de atuação prioritária dos estados.
- Ficou determinado que estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório.
- Foi mantida a prioridade ao ensino fundamental na alocação dos recursos da receita de impostos vinculados à educação, mas alterada a participação dos níveis de governo nesta focalização – por um período de dez anos (a contar de janeiro de 1997) os governos subnacionais devem destinar, no mínimo, 60% da receita de impostos vinculada à educação (ou 15% do total da receita de impostos) ao ensino fundamental; à União cabe destinar ao mesmo objeto 30% do equivalente aos seus recursos vinculados (valor que corresponderia a 5,4% da receita líquida de impostos do governo central).
- Obedecendo à lógica da priorização financeira do ensino fundamental, mencionada acima, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de âmbito estadual, o qual redistribui, entre estados e municípios, grande parte dos valores subvinculados, de acordo com o número de matrículas do nível fundamental regular de ensino. À União cabe complementar os fundos deficitários (aqueles cujos recursos do estado e dos municípios resultam em um valor por aluno menor que o mínimo nacional).

Destas normas (as originais e as renovadas), destaque-se que os municípios têm o reconhecimento de um estatuto de autonomia no campo da educação escolar e definidas responsabilidades prioritárias em termos de atendimento de dois dos níveis da educação básica, atendimento este que, aliás, já vinha ocorrendo no país. Politicamente, entretanto, permanece nebulosa a questão do caráter da atuação dos estados e das formas de apoio da União à manutenção e desenvolvimento de redes ou sistemas estaduais e municipais. Para o caso da União, os critérios e a abrangência da assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. Para os estados, também se coloca a definição das formas de colaboração para com a educação infantil municipal e o caráter de sua participação na priorização do ensino fundamental. Ou seja, se esta participação se dá/dará pela oferta deste nível de ensino e/ou por meio de assistência técnica e financeira aos municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal N.º 9.394/96, encaminha novos questionamentos quanto à contribuição da União e dos estados no atendimento qualificado aos níveis e modalidades da educação básica. Agregue-se, ainda, que sugere mudanças organizacionais que parecem conduzir, concomitantemente, à fragmentação e à centralização (não democrática) da formulação e implementação das políticas educacionais, onde a questão dos sistemas de ensino, nesta Lei, é emblemática de uma proposição paradoxal, cujas intenções e conseqüências ainda merecem percuente exame.

Em relação às indefinições do papel da União e dos estados assinalam-se dois aspectos.

Inicialmente, observa-se que a LDB, complementada por outras leis e normativas do setor educacional, utiliza, recorrentemente, parâmetros definidos como “mínimos” para balizar as contribuições da União à manutenção e desenvolvimento dos níveis da educação básica ofertados por estados e municípios. Ora, referenciais mínimos indicam, obviamente a intenção de uma atuação de assistência financeira também mínima da administração pública federal.

Como segundo ponto a chamar a atenção, tem-se que a LDB estabelece que os estados devem “*assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio*” (art. 10, VI, grifos meus).

A nuance semântica estabelece, sem dúvida, duas formas para a determinação da Constituição Federal de que “*Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio*”(art. 211, § 3º). O “assegurar”, para o ensino fundamental, contraposto ao “oferecer”, para o ensino médio, mesmo que balizado pela determinação constitucional transitória de prioridade financeira ao ensino fundamental, indica competências distintas para os estados, que repercutem na atuação dos municípios, pelo incentivo à municipalização da oferta do ensino fundamental. Por outro lado, pode-se interpretar que a formulação “assegurar” respeita a diversidade e as possibilidades de opção na federação quanto às proporções de atendimento dos estados e municípios e, entende-se, os estados devem, de todo modo, assegurar o ensino fundamental, seja oferecendo-o, seja prestando assistência técnica e financeira para que os municípios o façam.

Quanto às diretrizes e bases da organização político-administrativa da educação nacional, várias análises da LDB apontam que, nesta Lei, uma das principais derrotas do movimento em defesa da escola pública, gratuita e democrática foi a questão do sistema nacional de educação. Como se verá mais detalhadamente no Capítulo 4, antes que manobras regimentais permitissem colocar em pauta o “Projeto Darcy Ribeiro”, os substitutivos de LDB continham uma concepção de organização da educação nacional na qual a diretriz democrática de constituição de um sistema nacional encontrava sua “funcionalidade” especialmente pela previsão de instrumentos concretos e permanentes para que a formulação e o acompanhamento da política educacional fossem tarefas que congregariam governos e sociedade civil.³⁴

Provavelmente, se houvesse sido legitimada, no âmbito legal, a estreita relação e articulação entre os órgãos da administração pública e as entidades representativas da sociedade civil, poderia ter se iniciado a constituição de um verdadeiro sistema, não tanto por uma possível homogeneidade de objetivos e instrumentos, mas pela sistemática pedagógica de coordenar, planejar e administrar democraticamente a política educacional, diretriz e prática essencial na assunção de sua relevância e na recusa ao clientelismo, ao voluntarismo tecnocrático e à descontinuidade, historicamente característicos do planejamento e da gestão da educação no país.

A LDB, entretanto, esboça uma organização da educação nacional com a previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, os quais têm responsabilidades próprias ou compartilhadas entre si, devendo organizar-se em regime de colaboração³⁵. São três níveis que, pelas determinações da Lei, articulam-se, nos campos do planejamento, do financiamento, da gestão e da avaliação, por competências coordenadas pela União. Esta articulação está prevista sem que, no entanto, estejam estabelecidos suficientes meios institucionais articuladores que confeririam funcionalidade à colaboração/cooperação entre os sistemas de ensino.

A atual LDB preceitua que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os sistemas de ensino e “... *exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*” (art. 8º, § 1º). As atribuições que conferem às normas e ações da União o estatuto de coordenação da política nacional de educação estão listadas no artigo 9º desta Lei e, entre elas, é oportuno mencionar, dado o objeto desta investigação: a elaboração de plano nacional de educação, em colaboração com estados e municípios; a assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, observando o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória e o exercício das funções redistributiva e supletiva.

O processo de normatizar e definir políticas públicas para a área da educação escolar, no que diz respeito às regras válidas para todos os sistemas de ensino, após a edição da LDB, e mesmo antes dela, tem mostrado que as funções protagônicas cabem ao Ministério da Educação, restringindo-se, em

³⁴ A composição e atribuições do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação, previstos no projeto de LDB aprovado na Câmara de Deputados em 1993, constituíam elemento central para a constituição democrática de um sistema nacional de educação. Neste sentido é que se fala em funcionalidade no contexto da Lei – para a organização de um sistema nacional definiam-se orientações e instâncias concretas de coordenação e de articulação com a sociedade.

³⁵ A LDB estabelece, para os municípios, três possibilidades de organização: constituição de sistema de ensino municipal, integração ao sistema estadual de ensino, composição, com o estado, de um sistema único de educação básica. Quanto às instituições de ensino componentes de cada sistema, as públicas integram o sistema da esfera de governo que as mantém, com exceção das instituições de ensino superior públicas municipais, que integram o sistema estadual; quanto às instituições particulares, as de educação superior fazem parte do sistema federal de ensino, as de ensino fundamental e médio integram o sistema estadual e as de educação infantil inserem-se no sistema municipal de ensino. Caso o Município não organize sistema municipal, as instituições que fariam parte do mesmo integram o sistema estadual de ensino.

contrapartida, aquelas do Conselho Nacional de Educação (CNE)³⁶. Mesmo no exercício de competências de caráter deliberativo, o CNE tem encontrado dificuldades de ver homologadas normas que imprimam diretrizes ou bases não condizentes com as expectativas ministeriais. Complementarmente, as atribuições da União que, na letra da Lei, requerem a colaboração dos estados e municípios, parecem ter contado muito mais com a “colaboração” de especialistas especificamente contratados para elaborar diretrizes, testes, planos e propostas, num verdadeiro processo de “terceirização” da formulação das políticas educacionais.³⁷

A relação dos estados com seus municípios também é assunto da Lei N.º 9.394/96. Entretanto, é enfatizada a necessidade de colaboração entre os mesmos apenas para a oferta de ensino fundamental, devendo essa definição levar em conta uma distribuição de responsabilidades proporcional à demanda e aos recursos financeiros que cada ente federativo dispõe.

A distribuição de competências dos governos nacional e subnacionais no atendimento à educação básica, objeto deste item, revela a necessidade de balizar o campo do financiamento da educação pelas configurações organizacionais dos sistemas de ensino que vão sendo propostas nos níveis constitucional e legal. As formulações, inflexões, indefinições e paradoxos acima esboçados já vão ensejando questões e abordagens e colocando o desafio de ampliar o escopo de análise e poder, assim, apreender o complexo processo de (re) formulação do âmbito normativo, que expressa e delimita a política de financiamento da educação.

O referencial que se agrega na seqüência deste Capítulo guarda estreita relação com os aspectos até aqui sistematizados.

Como digressão, antes de seguir o trabalho, observa-se que este item já exemplifica o necessário cotejo a realizar entre diferentes textos, verificando suas incongruências e complementaridades e também que, na década em exame, as normas vão sendo complementadas/reformuladas, o que evidencia seu caráter dinâmico e sugere a necessidade de apreensão do movimento estatal e societário que vai imprimindo novas concepções e novos rumos.

³⁶ A nova LDB apenas menciona (art. 9º, §1º) a existência do CNE. A Lei 9131/95 estabelece a composição e atribuições do Conselho Nacional de Educação, sendo que as mesmas restringem significativamente a atuação democrática deste órgão. Tal restrição pode ser observada, por um lado, pela forma de escolha dos conselheiros indicados por entidades da sociedade civil, a qual, além de permitir que um número elevado de entidades apontem nomes, não permite instituir a representatividade dos membros nomeados. Por outro lado, a maior parte das atribuições do CNE são de caráter consultivo, guardando, portanto coerência com a definição do Conselho de órgão colaborador do Ministério da Educação e do Desporto.

³⁷ Peroni (1997 e 1999) discute o processo de terceirização de serviços pelo MEC, particularmente na elaboração dos parâmetros curriculares nacionais e da avaliação do rendimento escolar na educação básica.

2.2 Bases da constituição, distribuição e gestão do fundo público para a educação³⁸

Os segmentos deste item complementam o quadro de referência normativo para a compreensão do financiamento da educação básica brasileira, desenhando sua estrutura, no que se refere à caracterização das principais fontes de recursos para a educação, de suas possibilidades de destinação, de princípios e procedimentos da gestão e controle da gestão dos recursos e de componentes e utilização de parâmetros dos custos educacionais. Alguns dos pontos críticos relativos ao financiamento da educação básica, mencionados na Introdução, são aqui focalizados, permitindo que questões e hipóteses de pesquisa possam ser formuladas, a fim de orientar o trabalho de leitura textual e contextual a ser realizado nos próximos capítulos.

2.2.1 As principais fontes de financiamento da educação básica

A disponibilidade e a alocação de recursos para o setor da educação precisa ser balizada pelas normas referentes às fontes de financiamento, aos deveres do Estado para com a educação, à hierarquia de prioridades em relação aos níveis e modalidades de ensino e as especificidades dos mesmos e à distribuição de competências entre os níveis governamentais. Em termos sucintos, estes condicionantes são apontados neste e no próximo item.

Na Constituição Federal de 1988 e na LDB estão estabelecidas as fontes de financiamento da educação: (1) os impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como a receita proveniente de transferências que tenham como origem o recolhimento de impostos; (2) a contribuição social do salário-educação; (3) outras contribuições sociais; (4) receita de incentivos fiscais. Destas, a receita de impostos e o salário-educação são as principais fontes financiadoras da educação, uma vez que representam, em termos de volume de recursos e de regularidade, a receita que tem financiado a expansão e qualificação da educação escolar pública no país.³⁹

Observe-se que a Constituição vigente estabeleceu, entre os princípios do ensino, a “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*” (art. 206, IV). Por consequência, diferindo do ordenamento constitucional anterior⁴⁰, o preceito da gratuidade universal no ensino público traz a implicação, óbvia, da impossibilidade de que taxas, mensalidades ou contribuições cobradas aos alunos nas instituições públicas de ensino constituam fonte de financiamento da educação pública.

Ao setor da educação a Constituição Federal estabelece uma vinculação da receita resultante de impostos dos governos, única nos segmentos de atuação governamental até recentemente. Para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a União deve destinar, no mínimo, 18% da sua receita líquida de impostos e os estados e municípios ao menos 25% da mesma base. A atribuição de uma proporção de recursos relativamente estável para o setor educacional não foi uma inovação da “Constituição Cidadã”, uma vez que as constituições brasileiras de 1934 e 1946 e a Emenda Constitucional N.º 24/83 à Constituição de 1967 também estabeleciam a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para “*a manutenção e desenvolvimento do ensino*” (CF de 1946 e EC N.º 24/83) ou para “*a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos*” (CF de 1934)⁴¹.

³⁸ Este segmento do trabalho aproveita parte do conteúdo dos seguintes trabalhos: FARENZENA (1997) e FARENZENA e LUCE (1998a e 1998b).

³⁹ Segundo estimativa realizada por NEGRI (1997a) para o ano de 1995, os impostos representam 89% e o salário educação 8% dos valores correspondentes aos tributos disponíveis para a manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil.

⁴⁰ A Constituição anterior (1967), estabelecia a gratuidade do ensino primário nos estabelecimentos oficiais; quanto ao nível médio e superior, seriam gratuitos para os que demonstrassem efetivo aproveitamento e provassem falta ou insuficiência de recursos; estava previsto, ainda, que a gratuidade no ensino médio e no ensino superior seria substituída por um sistema de concessão de bolsas de estudo, cujos valores seriam restituídos pelos alunos.

⁴¹ A Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, nada dispôs sobre a vinculação de receita pública à educação. A Emenda Constitucional N.º 1, de 17/10/69, que alterou significativamente a Carta de '67, estabeleceu, originalmente, apenas uma vinculação de 20% da receita tributária municipal ao ensino primário; tal dispositivo foi inserido no artigo que tratava da intervenção nos estados nos municípios. A Emenda Constitucional N.º 24 à Carta de 1967, de 01/12/1983, que restabeleceu a vinculação à educação de parte da receita de impostos das três esferas de governo, foi uma proposição de autoria do Senador João Calmon e, por isso, conhecida como “Emenda Calmon”. Cabe acrescentar que a Lei N.º 4.024/61 – diretrizes e bases da educação nacional – dispunha, em seu artigo 92, que deveria destinar-se à manutenção e desenvolvimento do ensino 12% da receita de impostos da União e 20% dessa mesma receita dos estados e municípios, seguindo as disposições da Constituição de 1946.

O atributo acima colocado, de “estabilidade relativa”, deve-se ao fato de que a receita de impostos tem sido a maior fonte de recursos financeiros para a educação e a disponibilidade deste insumo, em cada esfera de governo, fica sempre condicionada às flutuações da economia nacional, regional e local e das políticas fiscais levadas a cabo pelos governos. A estagnação ou recessão econômicas, a renúncia fiscal e os mecanismos que restringem a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional (como o Fundo de Estabilização Fiscal ou, hoje, a Desvinculação dos Recursos da União) são exemplos emblemáticos de fatores que impõem sérios constrangimentos ao planejamento e execução orçamentárias da área da educação nos três níveis governamentais. Por outro lado, no âmbito da implementação das políticas, lembra-se as diversas práticas das administrações que conduzem à indisponibilidade de parte dos recursos legalmente pertencentes à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A segunda fonte mais significativa – o salário educação – é uma contribuição social, recolhida pelas empresas, instituída como fonte adicional de financiamento da educação e contingenciada ao atendimento de programas, projetos e ações do ensino fundamental público. O salário-educação foi criado em 1964, através da Lei N.º 4.440, como uma contribuição social destinada às despesas com o ensino primário e, posteriormente, com o ensino de 1º grau, podendo-se dizer que surgiu como corolário do preceito da responsabilidade das empresas com o ensino elementar de empregados e filhos destes, presente já na Constituição de 1946.

Com efeito, essa Constituição estabelecia, em seu artigo 168, inciso 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*”. A LDB de 1961 repetiu esta formulação, abrindo, entretanto, a possibilidade de a empresa, em certas condições, oferecer bolsas de estudo. A Constituição de 1967 preceituava: “*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*” (art. 170). A Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional N.º 1, de 1969, já incorpora a nova fonte de financiamento: “*As empresas industriais, comerciais 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*” (art. 178). A Lei N.º 5.697/71 repete essa determinação constitucional e acrescenta, no seu artigo 48, que “*O salário-educação, instituído pela Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964, será devido por todas as empresas e demais entidades públicas ou privadas vinculadas à Previdência Social, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica*”.

Diferentemente do ordenamento anterior, a Constituição de 1988 não procede a uma declaração da responsabilidade das empresas para com o ensino elementar dos empregados, invertendo a lógica da contribuição a ser dada pelas empresas, além de eleger o ensino público como destinatário dos recursos arrecadados. Afirmava, em seu texto original: “*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*” (art. 212, § 5º).

Como já dito, tomando-se o período 1987-1996, nos debates e propostas em torno desta contribuição, destacaram-se as questões de sua base de incidência, sua alíquota, a destinação dos recursos, limites do recolhimento e a titularidade de uso. Em relação aos primeiros aspectos, apresentaram-se propostas de alteração do volume de recursos recolhidos, para mais ou para menos, modificando sua base de incidência ou a alíquota. Embora vários dos substitutivos da LDB, que tramitaram no Congresso Nacional, a partir de 1988, tratassem destes e de outros aspectos, a Lei N.º 9.394/96 nada regulamenta sobre o salário-educação e na Lei 9.424/96, – a “Lei do FUNDEF” – é que ficou estabelecida uma alíquota de 2,5% incidente sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos empregados pelas empresas.

Antes da Emenda Constitucional n.º 14/96, a Constituição Federal e a legislação do salário-educação permitiam que as empresas optassem pelo recolhimento direto do valor devido ou deduzissem a aplicação feita no ensino fundamental de seus empregados e dependentes ou, ainda, optassem pela destinação dos recursos a bolsas de estudo na rede privada de ensino. As distorções provocadas pelas duas últimas possibilidades foram muitas, e extensamente denunciadas⁴². Pelas atuais disposições, caminha-se para a situação de que as empresas não possam mais realizar deduções e os recursos arrecadados destinem-se ao atendimento do ensino fundamental público. A redação dada pela EC 14/96 ao citado

Este artigo foi revogado pela Lei N.º 5.692/71, a qual vai repetir a vinculação ao ensino primário da receita tributária municipal determinada pela EC N.º 01/69 e acrescentar que os municípios deveriam aplicar no ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação (parágrafo único do artigo 59).

⁴² Veja-se, por exemplo, o trabalho de Schneider (1992).

parágrafo 5º do artigo 212 é a seguinte: “*O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, pelas empresas, na forma da lei*”.

No referente à titularidade de uso do recurso, sobressaíram as propostas de definição de uma cota municipal da contribuição e de definições mais objetivas quanto à repartição dos recursos, tanto no que diz respeito a proporções como a prazos no fluxo do dinheiro⁴³. Embora sempre presentes proposições de modificação da legislação, estabelecendo novas formas de repartição da receita, as proporções vigentes desde 1975 foram mantidas na legislação atual. A instituição de uma cota municipal, extensamente demandada, também não se efetivou plenamente, resolvendo-se, precariamente, a questão por meio de medidas provisórias, até que foi editada a Lei N.º 9.766/98, a qual estabelece a necessidade de elaboração de legislação nos estados, observando o rateio do valor da cota estadual do salário-educação entre o estado e municípios, sendo que pelo menos 50% deve ser distribuído levando em conta a proporção de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental presencial de cada ente federativo.

Como se verá no Capítulo 4, durante o processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional o tema das fontes de recursos para a educação escolar esteve presente de forma recorrente; substitutivos e emendas de parlamentares revelam um movimento propositivo persistente, ora objetivando inserir ou excluir da norma legal fontes financiadoras – do qual foi emblemático o “salário-creche”- ora versando sobre regras do salário-educação.

Neste caso, cabe mencionar a situação específica da educação infantil. Por lidarem com crianças de uma faixa etária que exige um “cuidado especial”, concomitante e complementar à ação propriamente pedagógica, as instituições de educação infantil, e com mais ênfase, as creches, precisariam contar com recursos e atenção de outros setores da política social, como assistência social e saúde. Quer dizer, neste segmento, mais do que em outros, é importante uma atuação intersetorial, envolvendo aporte de recursos e ações públicas de normatização, fiscalização, supervisão e apoio técnico às instituições⁴⁴.

A partir de determinações do âmbito constitucional-legal, os artigos de CRAIDY e LUCE (1992) e CRAIDY(1998) enfatizam a atuação colaborativa entre as áreas da educação, saúde e assistência social para a garantia de um atendimento educativo e qualificado à criança pequena. Em outro trabalho, CRAIDY (2000) explicita o papel, constitucionalmente definido, do setor da assistência social em apoiar o acesso de todos às políticas sociais básicas, como saúde e educação. Em face disto, expõe a grave situação gerada pelos encaminhamentos da política de atendimento às creches e pré-escolas no âmbito do setor de assistência social federal, o qual concentra grande parte dos recursos alocados a esta etapa da educação e tem se orientado para auxiliar modalidades alternativas de atendimento – que são de baixo custo e não favorecem a igualdade – ao invés de cumprir seu papel complementar para assegurar os direitos à educação.

Como se verá mais adiante, alguns dos substitutivos de LDB explicitaram que a educação infantil deveria contar com recursos dos sistemas de saúde e assistência social, além daqueles específicos da educação. Entretanto, a Lei N.º 9.394/96 não menciona esta exigência. É claro que isso não significa o descarte do financiamento por parte destes setores, mas quiçá a proposição, se contida na LDB, não teria fortalecido ou induzido uma maior participação dos recursos destes setores. A Lei do Plano Nacional de Educação (N.º 10.172/01) inclui, entre suas diretrizes e metas que sejam assegurados recursos das áreas da saúde e assistência social para a educação infantil. Neste caso, fica reforçada a atuação intersetorial, mas deve-se ter em conta a análise do trabalho de Carmem Craidy, acima referida, que alerta para a necessidade de direcionar os recursos visando a institucionalização da política social educacional.

⁴³ Pela Lei n.º 9.424/96, a repartição dos recursos é de um terço para o governo federal e dois terços para os estados, estes últimos na proporção do valor arrecadado em cada território. A origem da questão de ausência de uma cota municipal pode ser explicada pelo fato de que o salário-educação foi criado em 1964, quando as responsabilidades, constitucionalmente estabelecidas, pela oferta da educação escolar, repartiam-se apenas entre os entes então constitutivos da Federação: a União (predominantemente ensino superior) e os estados (responsáveis pelo ensino primário e médio). Pela Lei n.º 4.440/64, 50% dos recursos da contribuição deveriam ir para conta vinculada ao Fundo Nacional de Ensino Primário e a outra metade destinava-se aos estados. O Decreto Lei n.º 1.422/75 alterou a distribuição dos recursos, ficando os estados com dois terços dos mesmos e a União com um terço. Esse Decreto instituiu a obrigatoriedade de destinação de parte dos recursos da União aos municípios, limitada, porém, a 25% da cota federal e mediante a concorrência entre projetos apresentados ao MEC. Tal mecanismo ensejou, muitas vezes, o clientelismo político ou a ênfase em algumas áreas de financiamento nem sempre prioritárias em muitos dos mais necessitados municípios – o que compromete a função redistributiva da União e a autonomia dos municípios.

⁴⁴ O trabalho de LUCE e FARENZENA (1993) acentua a intersetorialidade como uma das diretrizes da política de atenção à criança de 0 a 6 anos de idade, a partir do estudo da legislação e das normas federais e do Estado do Rio Grande do Sul.

O financiamento da educação infantil é ilustrativo da necessidade de examinar fontes de financiamento de serviços realizados no âmbito das instituições educacionais que são ou podem ser providos por setores da administração pública não envolvidos, diretamente, com a educação escolar. Entretanto, o presente estudo não contempla esta abordagem. Como já dito, trabalha-se com o ordenamento da área da educação e acompanhar a evolução das normas e propostas de outras áreas, mesmo que se restringisse à seguridade social, seria tarefa inviável. De qualquer modo, este registro se faz no sentido de incentivar que trabalhos mais focalizados levem em conta a atuação multisetorial, no financiamento e nas ações públicas de atenção aos educandos.

Um último aspecto a abordar neste item diz respeito a empréstimos externos como fonte de financiamento da educação. A tônica, neste caso, recai sobre a questão da interferência de agências financiadoras na agenda da política educacional; quer dizer, os financiamentos são condicionados ao desenvolvimento de determinados programas e de acordo com estratégias e prioridades que, na visão dos *experts* das agências, são avaliados como “os melhores” para gerar os resultados desejados; a convergência entre as definições das agências e dos governos, a escassez de recursos e/ou a busca de complementação financeira para projetos governamentais estratégicos levam os países a alinhar-se às recomendações ou exigências forâneas.

As indicações de política, pelo Banco Mundial, como condição para o financiamento de programas na área da educação tem sido ângulo privilegiado de estudos e reflexões sobre o papel das agências multilaterais nas orientações do setor educacional nos países em desenvolvimento⁴⁵. O Banco, como coloca LAUGLO (1997), abarcava, em 1990, 62% do financiamento total concedido por todas as agências multilaterais à educação.

O direcionamento de empréstimos do Banco Mundial ao setor da educação não é novidade dos anos noventa; segundo TORRES (1995), desde sua criação o Banco contemplou financiamentos nesta área, variando, entretanto, no tempo, as prioridades que foram, pela ordem: construção de escolas, apoio ao desenvolvimento da escola secundária, educação vocacional e técnica, educação informal e, mais recentemente, a educação básica (entendida como educação elementar, correspondendo, no Brasil, ao ensino fundamental). Conforme FONSECA (1997), a partir dos anos 70 o BIRD passou a constituir-se numa das mais relevantes fontes de financiamento da área social. Ainda segundo esta autora, no início dos anos 80 a instituição passou por uma reestruturação organizacional, que permitiu uma atuação mais política, monitorando o processo de ajuste estrutural junto aos países-membros; os princípios, diretrizes ou prioridades sociais para a concessão de seus créditos guardam estreita relação com as políticas gerais de desenvolvimento incentivadas pelo Banco. No decorrer dos anos 80, essa articulação implicou que os projetos sociais fossem encarados como medida compensatória de proteção contra a pobreza durante de períodos de ajustamento econômico.

Referindo-se a análises feitas por David Plank, TORRES (1995) indica que as preferências teóricas do Banco Mundial levaram a determinar o seguinte para o planejamento educacional:

“1) crescente investimento na educação primária e na saúde, baseado no argumento de que as taxas de retorno excedem às dos demais níveis educacionais; 2) descentralização administrativa, com o pressuposto de que os programas administrados localmente são mais econômicos que os centralizados; 3) investir na educação geral ao invés de na educação vocacional, baseando-se na evidência empírica de que, a longo prazo, a educação geral é mais produtiva; 4) recuperação de custos de investimento e eficiência no manejo dos recursos” (p. 129)⁴⁶.

O autor questiona se as recomendações de política provém de “evidências empíricas” originadas de pesquisas e interpreta que a lógica predominante é a da razão instrumental, na qual os meios ajustam-se aos fins preestabelecidos. Neste contexto, as preferências de política educacional do Banco escudam-se num pretensão conhecimento científico, sendo tomadas como legítimas e viáveis e aplicadas de modo relativamente homogêneo e universal.

Em artigo de análise de documentos de políticas do BID e do BIRD para o Brasil, HADDAD (1998) reflete sobre o alinhamento das políticas nacionais àquelas produzidas pelas instituições multilaterais e afirma:

⁴⁵ Além dos trabalhos aqui citados, pode-se referir: FONSECA (1995), BENNEL (1996), WARDE, DE TOMMASI E HADDAD (1990), TORRES (1999).

⁴⁶ No artigo de FONSECA (1997), fica explicado que a recuperação de custos significa a diminuição dos encargos financeiros do Estado na área da educação, coerente com as políticas de ajuste. A privatização dos níveis mais elevados do ensino é essencial nesta “recuperação”.

“Acreditamos ... que os atores responsáveis pelas políticas nacionais têm papel relevante nos processos de negociação e direcionamento destas políticas. Fica claro, evidentemente, que quanto mais próximos são das políticas gerais que conformam o atual contexto de desenvolvimento do capitalismo internacional, mais facilmente os acordos são firmados e os portfolios cumpridos” (p. 44).

Sérgio Haddad argumenta, neste texto, que o Ministério da Educação, no governo Fernando Henrique Cardoso, mostra claramente que tem uma política de intervenção e que coordena suas ações com os desafios mais gerais do modelo de desenvolvimento. Esta coordenação significa que as políticas educacionais estão sendo conduzidas em adequação à orientação de ajuste estrutural e de reforma do Estado. Isto está expresso no discurso dominante de racionalidade e eficiência dos recursos, e produtividade dos gastos sociais sem crescimento de seu montante. Enfim, opera a “*lógica de custo-benefício*”, buscando os insumos mais rentáveis que possam produzir maior ‘*produtividade*’ educacional com menos recursos” (HADDAD, 1998, p. 50). Desta forma, a condução da política educacional de acordo com a orientação mais geral da política macroeconômica acaba por fazer confluir as recomendações de organismos internacionais e os programas nacionais. A proposição de alternativas para a área educacional demanda, então, uma proposta econômica também alternativa.

No campo do financiamento da educação, a orientação que opera na “*lógica de custo-benefício*” vai estar presente no ordenamento constitucional-legal a partir da Emenda N.º 14/96. O confronto do momento do Plano Decenal de Educação para Todos com o momento seguinte permitirá, inclusive, verificar as inflexões operadas em termos de abrangência, objetivos e metas dentro de uma suposta prioridade comum à educação “*básica*”.

2.2.2 O uso dos recursos públicos da educação

Os deveres do Estado para com a educação, combinados com a distribuição de incumbências entre os governos nacional e subnacionais e a definição de prioridades e especificidades, são referências centrais para situar o direcionamento e os limites apostos à utilização do fundo público que importa ao setor educacional. Esses são aspectos abordados na seqüência.

O artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que o Estado, no cumprimento de seu dever para com a educação, deve garantir: o ensino fundamental obrigatório; a oferta do ensino fundamental para aqueles que não tiveram acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; a oferta de ensino noturno regular; o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; a oferta de programas suplementares no ensino fundamental⁴⁷.

É necessário um parêntese para dizer que tais garantias estão submetidas a fins educacionais e a uma série de princípios do ensino que constituem as diretrizes normativas mais gerais do planejamento e da gestão da educação e, conseqüentemente de seu financiamento⁴⁸. Entretanto, uma análise que levasse em conta o conjunto amplo de diretrizes que incidem sobre o financiamento levaria a trilhar um caminho bem mais longo e intrincado, na identificação e compreensão da formulação do ordenamento do financiamento da educação básica no período que segue à Ditadura Militar. Assim, elege-se uma abordagem que privilegia uma dimensão que pode ser chamada de político-administrativa do uso dos recursos públicos para a educação, ficando em suspenso seu substrato finalístico, o qual, na sua atual configuração, está implicitamente presente em vários momentos desta investigação.

Entre os deveres do Estado para com a educação pode-se discriminar aqueles que dizem respeito aos objetivos precípuos da escolarização e outros que, embora garantam condições para o acesso e permanência na escola ou de oferta de insumos básicos para o ensino, guardam relações mais indiretas

⁴⁷ No que concerne aos níveis da educação básica, a questão da efetivação destas garantias através da ação direta do Poder Público ou de seu apoio aos serviços de instituições privadas será abordada ao final deste item.

⁴⁸ Dos princípios do ensino, enunciados no artigo 206 da Constituição Federal, alguns trazem implicações óbvias para o financiamento da educação, como: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, valorização dos profissionais do ensino, gestão democrática do ensino público, gratuidade do ensino público, garantia de padrão de qualidade. Também são diretrizes “de essência” no financiamento da educação os fins da educação nacional, de pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo do educando para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

com os fins desta área. Assim, separa-se a “manutenção e desenvolvimento do ensino” de projetos e atividades que são de caráter assistencial à frequência, ao aproveitamento e à qualidade da educação escolar.

A proporção da receita de impostos dos governos que é vinculada à educação deve ser consignada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Como já mencionado, o ordenamento constitucional anterior a 1988 também especificava essa destinação para os recursos vinculados. Na legislação, após a “Emenda Calmon”, de 1983, foi editada a Lei N.º 7.348/85, regulamentando a vinculação da receita de impostos dos governos à educação. Nessa Lei, as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino foram conceituadas como aquelas que, realizadas dentro ou fora das instituições de ensino, correspondessem a atividades abrangidas na legislação de diretrizes e bases da educação nacional e fossem supervisionadas pelos sistemas de ensino. Além da definição geral, a Lei arrolava despesas abrangidas na MDE e alguns itens de despesas que não deveriam ser considerados manutenção e desenvolvimento do ensino⁴⁹.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação, após definir, no artigo 70, que são despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas “... realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis...”, discrimina, no mesmo artigo, as despesas abrangidas nesta categoria. Complementarmente, o artigo 71 arrola uma série de despesas que não podem ser consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino e que, portanto, não devem ser computadas como gastos orçamentários que expõem ou comprovam o atingimento da meta percentual. O artigo 7º da Lei N.º 7.348/85, ainda em vigor, estabelece a identificação, nos orçamentos públicos, das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

É importante assinalar que dois programas suplementares de apoio ao estudante são incluídos como rubrica da manutenção e desenvolvimento do ensino: material didático-escolar e transporte escolar. Ainda, que o pagamento de inativos não aparece em nenhum dos dois artigos, deixando em aberto sua inclusão ou exclusão da MDE⁵⁰. Como se poderá verificar nos capítulos posteriores, a localização como manutenção e desenvolvimento do ensino, ou não, destas despesas, assim como de todos os programas suplementares, foram objeto de constante atenção nas proposições apresentadas no Congresso Nacional, durante a Assembléia Nacional Constituinte e, com maior relevo, na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em termos gerais, a defesa de incluí-las na MDE justificou-se pela impossibilidade de os poderes públicos arcarem com estas despesas com recursos adicionais, enquanto que sua exclusão era pleiteada para disponibilizar maiores recursos para programas e atividades mais afeitos aos objetivos precípuos da educação escolar.

Os programas suplementares não mencionados acima, quais sejam os de alimentação escolar e assistência à saúde do educando, não constituem despesa pública com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, sua oferta, no ensino fundamental público, constitui dever do Estado para com a educação e, portanto, devem ser garantidos, sem, entretanto, constituírem despesa que componha o mínimo percentual de 18% e 25% que a União, estados e municípios, respectivamente, devem aplicar na educação escolar. O que está estabelecido é que esses programas sejam financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, ou seja, esses programas podem ser financiados com recursos dos orçamentos dos governos, mas não computados como MDE.

O segundo aspecto a tratar aqui diz respeito à distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo no atendimento à educação básica. No segmento 2.1.2 deste trabalho, especificaram-se as fronteiras (com linhas borradas) de atuação de cada nível governamental, no que se refere ao atendimento dos níveis da educação básica, à jurisdição de cada sistema e à complementaridade de esforços para a garantia dos direitos de educação. Reitera-se que, estas fronteiras, presentes no ordenamento, condicionam o leque de alternativas de alocação de recursos por parte de cada ente federativo.

Com efeito, o ordenamento estabelece que os recursos da União sejam dirigidos às instituições públicas federais e à assistência financeira aos estados e municípios, esta última de acordo com parâmetros redistributivos e supletivos “(...) de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (art. 211, § 1º da CF). Esta formulação foi estabelecida pela EC N.º 14/96, modificando o texto anterior por estabelecer mais um parâmetro – a

⁴⁹ Já a LDB de 1961, elaborada durante a vigência da Constituição de 1946, que vinculava à “manutenção e desenvolvimento do ensino” parte da receita de impostos das três esferas de governo, indicava itens considerados como “despesas com ensino” e itens que “não são considerados despesas com ensino”.

⁵⁰ Na Lei 7.348/85, os programas suplementares não eram mencionados, nem entre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, nem entre aquelas não consideradas desta natureza. Já as despesas decorrentes da manutenção de pessoal aposentado estavam incluídas na MDE.

redistribuição de recursos – e os objetivos contidos na citação anterior, para a atuação da União na assistência financeira aos governos subnacionais⁵¹.

Para os estados, já se disse, as prioridades na consignação de recursos, são, pela ordem, o ensino fundamental e ensino médio. Para os municípios, a priorização financeira do ensino fundamental, seguido pela educação infantil. No caso das administrações municipais, a LDB traça limites para a atuação em outros níveis de ensino, que são o pleno atendimento da demanda destas duas etapas em cada localidade e a alocação de recursos acima da vinculação constitucional de 25% da receita resultante de impostos.

Para ir complementando estas referências é preciso agregar o tema da primazia do ensino fundamental.⁵² A Constituição Federal, ao tratar do percentual da receita de impostos que importa à manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelece que “*A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação*” (art. 212, § 3º). Mais objetivamente, a regra permanente, complementava-se, no texto constitucional original, por outra, contida no artigo 60 das disposições transitórias, de que por um período de 10 anos o Poder Público aplicaria pelo menos metade dos recursos da receita resultante de impostos vinculada à educação no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo⁵³.

A Emenda Constitucional N.º 14/96 modifica a situação transitória. Por uma lado, restringindo a priorização financeira, uma vez que minimiza a contribuição da União e, por outro, aumentando os recursos dos estados e municípios e racionalizando sua distribuição entre os mesmos.

O Poder Executivo Federal, considerando a prioridade do ensino fundamental e situando a questão salarial do magistério como o “nó górdio” de todo o sistema educacional⁵⁴ enviou ao Congresso Nacional, em 1995, uma Proposta de Emenda Constitucional, aumentando a subvinculação de recursos dos estados e dos municípios para o ensino fundamental e criando um Fundo para redistribuição equalizadora de parte significativa desses recursos (mais tarde chamado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF), do qual pelo menos 60% dos recursos

⁵¹ De forma menos objetivada a função redistributiva de recursos na assistência financeira da União aos governos subnacionais visando a equidade, já era contemplada na Lei N.º 5.692/71, a qual estabelecia no § 1º do artigo 54: “*A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento, tendo em vista a renda per-capita e a população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior*”.

⁵² O Ensino fundamental é aqui focalizado por ser prioridade claramente estabelecida na Constituição Federal. Pode-se argumentar, entretanto que há uma verdadeira hierarquia de prioridades no que se refere às garantias do direito à educação, o que influencia diretamente a distribuição proporcional dos recursos entre os níveis de ensino. Embora não seja obrigatória, a educação infantil, enquanto direito da criança e do trabalhador, nos termos da CF, deve ser garantida pelo Poder Público, com sanções previstas na Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente para o não-atendimento da demanda. Segue o ensino médio, onde as determinações de “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (art. 208, II da CF) ou “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (art. 4º, II, da LDB) o colocam um degrau abaixo. Por último, o ensino superior, cuja garantia de oferta pelo Poder Público fica limitada pela formulação da CF: “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (art. 208, V). É importante assinalar que, embora a posição do ensino fundamental em primeiro lugar, as reformulações da EC 14/96 e as disposições da Lei do FUNDEF, impuseram uma inflexão significativa para a alocação de recursos no interior deste programa, uma vez que é privilegiado o atendimento do ensino regular e das crianças e jovens na faixa de escolaridade obrigatória (7-18 anos).

⁵³ Nas constituições anteriores a 1988 não se encontrou menção à prioridade financeira do ensino primário ou do ensino de 1º grau. Tal prioridade, entretanto, parece estar implícita nas determinações de obrigatoriedade e de gratuidade do ensino público elementar, nas constituições de 1967, 1946 e 1934. A instituição, em 1964, de uma contribuição social específica para o ensino de 1º grau – o salário educação – também aponta a priorização do ensino elementar. Na vigência da Constituição de 1967, a Lei N.º 7.348/85, que regulamentou a “Emenda Calmon”, estabelecia que a proporção da receita de impostos dos governos, vinculada à MDE, deveria assegurar, preferencialmente, “... o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória” (art. 2º), ou seja, o ensino de 1º grau, para a população na faixa etária dos sete aos quatorze anos de idade. A mesma Lei determinava que as três esferas de governo deveriam aplicar no ensino de 1º grau crescentes proporções dos recursos vinculados da receita de impostos.

⁵⁴ BRASIL. MEC. Plano de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1995.

deveriam destinar-se ao pagamento dos professores atuantes no ensino fundamental. Esta Proposta transformou-se na Emenda Constitucional N.º 14/96, ficando estabelecido, em seu texto final, também a destinação, ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, do equivalente a 30% dos recursos federais da receita de impostos vinculada à educação.

Estabelecido para vigorar por um período de dez anos, o FUNDEF foi regulamentado pela Lei N.º 9.424/96, iniciando sua operação nos estados em 1º de janeiro de 1998⁵⁵. Os recursos do Fundo, compostos por 15% do FPM, FPE, IPI-Exp, recursos recebidos face à Lei Kandir e ICMS, cotas estadual e municipais, devem ser distribuídos entre cada estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental regular, cabendo à União complementar estes recursos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar um mínimo nacionalmente estabelecido. A matrícula, apurada através de Censo Educacional, coordenado pelo MEC, é a base para fixar os coeficientes de retorno dos recursos, para o estado e cada município.

O artigo 60 do ADCT, da Constituição Federal, e a norma regulamentadora do FUNDEF – Lei N.º 9.424/96 – prevêem um ajuste progressivo de contribuições ao Fundo para a garantia do padrão de qualidade do ensino. Esta meta, ao que tudo indica, será recorrentemente protelada ou descaracterizada, uma vez que nem sequer os cálculos atuais do valor mínimo por aluno estão sendo cumpridos.⁵⁶

Como poderá ser verificado nos Capítulos que seguem, a priorização financeira do ensino fundamental foi uma proposta extensamente discutida no período 1987-1996 e, conseqüentemente, alvo da regulamentação constitucional-legal e do planejamento educacional. Pode-se já dizer que essa priorização chegou a constituir-se em consenso na sociedade e no parlamento. Vão variar, entretanto, as propostas de sua abrangência, metas e métodos, muitas vezes passíveis de serem relacionadas às motivações político-ideológicas que lhes dão sustentação. O processo de tramitação da Emenda n.º 14/96 e da Lei N.º 9.424/96 no Congresso Nacional, extensamente analisado no Capítulo 6, traz à luz muitas das divergências em torno dessa problemática.

A situação do uso dos recursos públicos da área educacional completa-se, nesta abordagem, pela questão, historicamente polêmica e recorrente, da exclusividade, ou não, da destinação dos recursos públicos para a educação pública.

Com efeito, o ordenamento constitucional-legal do período anterior ao que é estudado nesta Tese abrangava dispositivos claramente favorecedores do financiamento público da iniciativa privada no setor da educação. A Constituição de 1967, com a redação dada pela EC N.º 01/69, preceituava que “*Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos*”(art. 176, § 2º).

A Lei de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus – 5.692/71 – preceituava que “*Os recursos públicos destinados à educação serão aplicados **preferencialmente** na manutenção e desenvolvimento do ensino oficial ...*” (art. 43, grifos meus). Tal preferência, entretanto, vai ser contrabalançada pela reafirmação do apoio financeiro do Estado à iniciativa particular no campo da educação⁵⁷:

“Art. 45 – *As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de financiamento forem*

⁵⁵ Em 1997, apenas o FUNDEF do Estado do Pará entrou em funcionamento.

⁵⁶ A Lei N.º 9424/96 estabelece uma fórmula para o cálculo do valor mínimo por aluno: a divisão dos recursos disponíveis pelo número de alunos do ensino fundamental. Para o ano de 1998, por exemplo, ficou estabelecido um valor mínimo por aluno de R\$ 315,00, quando estudos de educadores, entidades sindicais do magistério, conselheiros do Conselho Nacional de Educação e parlamentares estimaram um valor mínimo que girava em torno de R\$ 400,00. Nos anos seguintes, a situação não foi corrigida. Com um valor subestimado, a contribuição da União aos fundos que não alcançam o per-capita mínimo se reduz significativamente, o que aprofunda as desconfianças sobre a participação efetiva da União na equalização das oportunidades educacionais.

⁵⁷ Embora o declarado compromisso do Poder Público em “amparar” as instituições privadas, a Lei 5.692/71, assim como já o fazia a LDB de 1961, vai colocar alguns requisitos ou condicionantes desta ação, dos quais, além do que já está transcrito no *caput* do artigo 45, é oportuno destacar: o cálculo do auxílio com base no número de matrículas gratuitas, no tipo de curso oferecido e obedecidos padrões mínimos de eficiência escolar (art. 45, § 1º); a concessão de bolsas de estudo, em escolas privadas, para alunos do ensino primário, apenas na falta de vaga em escola oficial (art. 46, parágrafo único); o compromisso das entidades privadas receptoras de auxílio público de colaborar com o ensino supletivo e a promoção de cursos e atividades educativo-culturais (art. 51, parágrafo único).

julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo”.

No texto constitucional federal de 1988, após a afirmação de que “*os recursos públicos serão destinados às escolas públicas*”, ficou resguardada a possibilidade de também dirigirem-se às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas de natureza não lucrativa, assim como à concessão de bolsas de estudo para os alunos do ensino fundamental e médio “*(...) para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede na localidade*”.(art. 213, § 1º).

Como poderá ser constatado no terceiro Capítulo, a exclusividade ou não da destinação dos recursos públicos às escolas públicas foi o conflito mais acirrado, referente à área da educação, durante a Assembléia Nacional Constituinte. A negociação política central resultou em uma espécie de “troca”: os defensores da escola pública obtiveram a aprovação do princípio de gratuidade universal do ensino público e, em contrapartida, ficou inscrita no texto constitucional a referida concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental e ensino médio, possibilidade esta, entretanto, que o artigo 213 estabelece como de caráter limitado e transitório.

Vários dos projetos de LDB buscaram limitar os dispositivos constitucionais de dirigir recursos públicos a instituições privadas de ensino, especialmente pela ampliação das exigências para que escolas particulares com fins não-lucrativos recebessem recursos públicos ou pela determinação de que recursos para instituições privadas não saíam do mínimo da receita de impostos vinculada à MDE. O texto vigente da LDB, ao repetir a formulação da Constituição Federal sobre a vinculação de parte da receita de impostos à educação, adicionou que os mesmos destinam-se à “*(...) manutenção e desenvolvimento do ensino público*”(art. 69, grifos nossos)

O Conselho Nacional de Educação, através do Parecer N.º 26/97, do Conselho Pleno, assim se posiciona: “*(...) nos termos do artigo 69 da LDB, os mínimos da receita de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino somente podem ser aplicados no ensino público*”. Entretanto, o mesmo Parecer, ao focar as disposições referentes à MDE, destaca que uma das despesas assinaladas como manutenção e desenvolvimento do ensino na LDB é o da concessão de bolsas de estudo para alunos das escolas públicas e privadas. Assim, a norma do CNE reconhece que a concessão de bolsas a estudantes que freqüentam instituições particulares é a única possibilidade, legalmente amparada, de destinação às escolas privadas dos recursos vinculados da receita de impostos. É claro, permanece legalmente viável destinar recursos públicos às instituições particulares, desde que com a alocação de recursos não-vinculados.

Embora as possibilidades abertas pelo ordenamento vigente, parece que foi se configurando, nos últimos anos, uma expressiva restrição ao emprego de recursos públicos nas instituições privadas de educação básica, o que tem contribuído deveras para a própria definição institucional e estratégica dos estabelecimentos comunitários, confessionais e particulares e, por via de consequência, repercute sobre a demanda à escola pública e sobre a própria esfera do financiamento da escola pública.

Entende-se que o conflito da exclusividade ou não da destinação dos recursos públicos para a escola pública, marcante na Constituinte de 1987-1988, vai arrefecer em períodos subseqüentes, o que poderá ser verificado pela centralidade de outras divergências nos debates e proposições, que transparecerão por ocasião da tramitação da Emenda N.º 14/96.

2.2.3 Princípios e procedimentos da gestão financeira

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabeleceu procedimentos para o acompanhamento permanente da execução orçamentária das despesas com a educação, assim como do gerenciamento dos recursos da educação. Nestes, sobressaem os princípios de periodicidade na apuração da aplicação dos recursos vinculados e de responsabilização da área da educação pela gestão dos recursos.

No que se refere à periodicidade, está presente nesta Lei a deliberação de que “*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.*” (art. 69, § 4.º). Tal procedimento representa um avanço em relação à norma anterior, que previa a apuração e a correção dos valores apenas no último trimestre do exercício financeiro (art. 4º, § 4º da Lei N.º 7.348/85). Os constrangimentos impostos pelos períodos de inflação no país sem dúvida contribuíram para tal determinação.

O orçamento anual dos governos é o instrumento no qual estão classificadas – através de estimativa – as receitas do exercício fiscal, assim como a fixação das despesas. Nesta previsão e na execução orçamentária, além da garantia de alocação dos valores correspondentes às vinculações e

subvinculações da receita de impostos e prioridades das esferas de governo, as periodicidades acima destacadas precisam ser observadas e a aplicação do mínimo vinculado à educação não pode ficar garantida apenas no balanço final do exercício fiscal, mas continuamente, prazo que a LDB estabelece que seja trimestral. Assim, assegura-se que os recursos estejam disponíveis na medida das necessidades e do planejamento das instituições educacionais e dos órgãos administrativos dos sistemas de ensino, evitando históricas sistemáticas como, por exemplo, que significativo volume de recursos sejam gastos apenas no final do ano, prática extensamente denunciada pelos limites que impõe à viabilidade do que é planejado.

Outro preceito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é o de que os recursos do caixa da União, estados e municípios sejam repassados decendialmente ao órgão executivo responsável pela educação. Neste último caso, encontra-se, além da fixação de prazos para o fluxo dos recursos, uma inovação em termos da gestão da educação, entrando em cena o princípio da responsabilização antes mencionado.

O reconhecimento dos órgãos executivos do setor educacional das três esferas de governo como gestores dos recursos pode possibilitar uma administração mais eficaz e efetiva dos recursos orçamentários. Esta responsabilização, de profundo significado político, contradita a prática de muitas administrações, nas quais o pessoal da educação não tem informação nem poder de controle orçamentário. A esta formulação acredita-se estar subjacente a preocupação em superar os históricos problemas de planejamento e execução orçamentárias do setor educacional, onde os dirigentes da área ficam à mercê das decisões dos segmentos administrativos que, baseados no argumento da capacidade tecnocrática, concentram o poder de decisão, o qual, mais do que fundamentado na técnica, movimenta-se através das pressões e barganhas de cunho político. Não que o setor da educação seja imune a essas estratégias de ação política, ou que possa isolar-se das definições programáticas mais gerais dos governos. Acredita-se, entretanto, que a responsabilização dos dirigentes educacionais, além do potencial pedagógico, pode possibilitar que a área da educação assuma maior relevância e que seus protagonistas tenham maior legitimidade para influenciar as decisões sobre a alocação de recursos.

Aliás, em muitos casos devemos nos referir às dirigentes e protagonistas – mulheres – na área da educação. As relações de gênero são um elemento a mais a considerar na distribuição/apropriação de recursos de poder na administração pública, quer dizer, a cultura machista dominante impõe maiores desafios à superação da posição secundária do setor educacional na tomada de decisões.

Cabe acrescentar que a LDB também prevê um mecanismo de punição para o caso de não serem repassados os recursos da receita de impostos vinculada à MDE aos órgãos responsáveis pela área da educação em cada esfera de governo. Com efeito, o § 6º do artigo 69 dispõe: “*O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes*”.

Destaque-se, por fim, que não foram encontrados, na legislação federal que antecede a atual LDB, precedentes deste procedimento de gestão da educação.

2.2.4 O controle da gestão financeira da educação

No ordenamento constitucional e legal brasileiro referente à organização do Estado e a orçamentos e balanços governamentais, está preconizada a função de fiscalização para cada uma das entidades da administração direta e indireta das esferas do Poder Público, através dos sistemas de controle interno e controle externo e, ainda, pela previsão de que qualquer cidadão possa examinar as contas dos governos e questionar sua legitimidade.

O controle abrange a receita e a despesa, verificando se as ações que envolvem arrecadação da receita e realização de despesas estão de acordo com o que dispõe a legislação – federal, estadual e municipal. De acordo com a legislação, não apenas a legalidade dos atos deve ser fiscalizada, mas também a sua legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções aportadas pelo Poder Público e a renúncia de receitas (através de isenções fiscais, por exemplo).

Qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos está sujeita a prestar contas e a ter fiscalizada a fidelidade no exercício destas funções. O cumprimento das ações do plano de trabalho é também passível de controle, em termos financeiros e de efetivação de obras e serviços.

O controle externo da execução orçamentária é função do Poder Legislativo e visa verificar a probidade da administração, a legalidade do empenho dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento. Anualmente, no prazo estabelecido pelas respectivas normas, o Poder Executivo procede à prestação de contas. Os tribunais de contas, em sua função de assessoria técnica aos parlamentos, e com a autonomia que lhes é conferida, emitem parecer prévio sobre essa prestação de contas. Cabe ao Congresso Nacional e às casas legislativas dos governos subnacionais, conforme o caso, a deliberação final sobre os balanços públicos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece, tanto para os órgãos de controle interno da atividade financeira – do Executivo – como para aqueles de controle externo – parlamentos e tribunais de contas –, que dêem primazia à verificação do percentual da receita de impostos gasto em MDE e da priorização financeira ao ensino fundamental, incluindo a contabilidade do FUNDEF. Neste sentido, vários tribunais de contas realizaram estudos, os quais, em alguns casos, geraram normas para que a prioridade de fiscalização possa efetivar-se de acordo com as determinações relativas à gestão presentes na LDB.

Na hipótese de municípios ou estados não aplicarem o mínimo exigido da receita de impostos na MDE, a Constituição Federal prevê a intervenção por parte do estado ou da União, conforme o caso⁵⁸.

Cabe acrescentar que um dos artigos da Lei n.º 7.348/85 ainda em vigor, estabelece, para vários órgãos públicos, incumbência de controlar os dispositivos referentes à aplicação dos recursos da receita de impostos que são constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino:

“Art. 8º – Os órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira, contabilidade e auditoria, em suas áreas de atuação, estabelecerão mecanismos e meios de gerenciar, controlar e apurar os resultados que visem a dar cumprimento às determinações expressas nesta Lei”.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, onde as atribuições do Ministério Público para a representação dos direitos de adolescentes e crianças estão extensamente definidas, apresenta-se mais uma possibilidade de controle/fiscalização, uma vez que, entre outros aspectos importantes, a irregularidade na aplicação de recursos diminui sua disponibilidade e torna inviável o atendimento aos direitos.

Outros fóruns de controle da gestão financeira da educação, bastante recentes, são os conselhos – nacional, estaduais e municipais – de acompanhamento e controle social do FUNDEF, cuja criação, composição mínima e responsabilidades estão previstos no art. 4º da Lei N.º 9.424/96. Por serem integrados por representantes dos governos e de entidades da sociedade civil ou de segmentos da comunidade escolar, institui-se uma nova instância de controle interno, mas que conta com o controle externo direto, potencializando a fiscalização da correta aplicação dos recursos.

Embora a legislação nacional não confira, explicitamente, atribuições de controle da gestão financeira por parte do Conselho Nacional de Educação, as competências que lhe são conferidas pela Lei N.º 9.131/95 não excluem essa possibilidade, por exemplo, nas incumbências de acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação e de analisar questões referentes à aplicação da legislação nacional. Os conselhos estaduais e municipais de educação também são instâncias potencialmente competentes para o exercício deste controle, o que depende, entretanto, da legislação e das normas dos entes federados.

2.2.5 Os custos educacionais

A temática dos custos educacionais, sendo uma questão central da política pública de financiamento da educação na atualidade, tem sido objeto de crescente número de estudos e propostas. Algumas destas adquiriram força normativa, tanto no âmbito federal como de estados e municípios. No período 1987-1996, vão ganhando força as formulações que procuram associar parâmetros de custos às necessidades de volume e distribuição de recursos financeiros. Entretanto, os critérios e sistemáticas presentes nas avaliações e definições sobre custos variam significativamente, de acordo com posicionamentos referentes à cobertura da educação escolar e de sua qualidade.

Como se verá ao longo deste trabalho, a sistemática do FUNDEF expressa as inflexões ocorridas na concepção de custos. Este Fundo representou uma resposta constitucional, mesmo que no âmbito do transitório, a temas que vinham sendo candentemente discutidos no país por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos e do Pacto pela Valorização do Magistério, nos anos de 1993 e 1994 – especialmente, o regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento do ensino fundamental e o salário do magistério. O governo federal instalado em 1995 desconsiderou pontos centrais das deliberações e encaminhamentos anteriores, buscando efetivar, entre outras políticas, o Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Plano/DEF). Sua proposta

⁵⁸ A intervenção nos municípios pela não aplicação de certo percentual da receita na educação já estava prevista na Constituição de 1967 (com a redação dada pela EC n.º 01/69). A Constituição Federal vigente estabeleceu, no seu texto original, a possibilidade de intervenção dos estados nos municípios quando estes não aplicassem o mínimo de 25% da receita de impostos na MDE; através da EC N.º 14/96 legitimou-se a possibilidade de intervenção da União nos estados, pelo mesmo motivo.

central – o FUNDEF – legitimado constitucionalmente, incorporou uma concepção de valor mínimo por aluno que ignorou a construção do parâmetro de custo-aluno-qualidade que vinha sendo consolidada com o Plano Decenal. Com um estilo de intervenção tecnocrático, o governo federal lançou mão de um critério pragmático visando impor uma reforma de impacto político imediato.

O parâmetro de “gasto por aluno” ou “valor por aluno” baseia-se em estimativas de receita de impostos, de acordo com as vinculações e subvinculações para a educação e para o ensino fundamental, constitucionalmente estabelecidas. Ou seja, a partir da previsão dos recursos orçamentários disponibilizados pelas principais receitas de impostos estaduais e municipais, a redistribuição do FUNDEF, acrescida de complementação da União, se necessária, deverá garantir um valor mínimo por aluno na rede estadual e em cada rede municipal.

Por um lado, então, estes instrumentos legais trabalham com a disponibilidade de recursos orçamentários que, na razão das matrículas do ensino fundamental regular, delimitam o esforço redistributivo das esferas de governo e o conseqüente valor mínimo por aluno em cada rede, assim como o valor por aluno efetivo de cada rede, parâmetro, inclusive, para a remuneração dos professores do ensino fundamental.

Entretanto, partindo de algumas disposições relativas ao FUNDEF e outras que constam na LDB, é possível articular, no contexto da legislação, a concepção de “custo-aluno-qualidade”. Na realidade, estudos e proposições no campo do financiamento da educação, nos últimos anos, têm procurado construir este conceito, a partir do levantamento dos indicadores da qualidade do ensino e do conseqüente dimensionamento dos seus custos, com o intuito de avaliar, a partir daí, a necessidade de recursos financeiros para a educação, seja em termos de montante global, seja de prioridades e proporcionalidade na sua alocação. Faz-se referência, a seguir, aos conceitos, referências ou indicadores sobre o tema do custo-aluno-qualidade presentes na legislação.

- **Constituição Federal:**

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

....

VII – garantia de padrão de qualidade

....

Art. 60 (ADCT)

....

§ 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 do ensino, definido nacionalmente.”

- **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:**

“Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

....

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrões mínimos 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 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 dos Municípios 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 de qualidade.

..... “

- **Lei n.º 9424/96:**

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

- I – estabelecimento de número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;*
- II – capacitação permanente dos profissionais da educação;*
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;*
- IV – complexidade de funcionamento;*
- V – localização e atendimento da clientela;*
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino”.*

Estas disposições sugerem uma concepção de “custo por aluno” mais abrangente do que um “valor mínimo por aluno”, calculado a partir da razão entre receitas orçamentárias e matrícula. Primeiro, pela previsão de cálculo de um custo anual por aluno, que considere um padrão de qualidade do ensino. Segundo, o padrão de qualidade e, portanto, o seu custo, não podem restringir-se ao ensino fundamental, envolvem toda a Educação Básica (LDB, art. 4º, IX e art. 75). Terceiro, o padrão mínimo de qualidade do ensino também deve ser referência para a capacidade de atendimento do estado e dos municípios e da assistência financeira da União, e, como tal, para os ajustes de contribuições ao FUNDEF ou para a ação supletiva e redistributiva da União e do estado.

A nova legislação sinaliza uma nova sistemática em termos do financiamento da educação básica pública, no sentido de que o padrão de qualidade do ensino seja base para o cálculo dos recursos financeiros necessários para a educação. Cabe salientar, porém, a complexidade (política, administrativa e pedagógica) de estabelecer padrão de qualidade do ensino, seja, sobretudo, “padrão de qualidade do ensino definido nacionalmente”, ou atentando para as peculiaridades culturais, sociais e econômicas de uma região ou município.

Numa exposição das abordagens sobre as metodologias de cálculo de custo aluno/ano no financiamento da educação, Bassi (1996), situa dois modelos de cálculo desenvolvidos mais recentemente no país. Tais modelos possuem em comum a reivindicação de buscar a melhoria da qualidade do ensino. Segundo o autor, o modelo de “gasto-aluno” – desenvolvido no âmbito do Plano de Valorização do Magistério – *“se distancia conceitual e metodologicamente dos modelos clássicos de tratamento dos custos educacionais, mas (...) vem demarcando o espaço prático de implementação da política educacional por se basear na disponibilidade de orçamento.”* (p. 38). Já o modelo de custo-aluno-qualidade está mais próximo do eixo conceitual das principais metodologias de custo-aluno anteriormente desenvolvidas no país e *“neste caso, reorganizando-se em torno da qualidade do ensino. No entanto, é uma formulação que ainda não dispõe de experiência prática”* (p. 38)

Mesmo com a possibilidade de articular uma concepção de custo-aluno-qualidade no ordenamento constitucional-legal, entende-se que prevalece, no mesmo, a concepção de gasto-aluno, limitando, significativamente, a possibilidade de aumentar os recursos financeiros a partir das efetivas necessidades de expansão da cobertura e de qualificação da gestão e do ensino e demarcando relações entre os entes federativos a partir de padrões e médias que não contemplam as especificidades e desigualdades regionais, locais e organizacionais, em sentido amplo.

2.3 As diretrizes da política de financiamento da educação básica no contexto do ordenamento

Com base no exposto ao longo deste Capítulo é possível identificar as diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira presentes no ordenamento constitucional-legal da educação.

Ressalve-se que as diretrizes da política são aqui adstritas à formulação traduzida no nível do ordenamento, desconsiderando a sua implementação e as relações políticas e político-administrativas que podem imprimir mudanças de rumo e, inclusive, contraditar a formulação do nível normativo.

Com este limite, as referências construídas até o momento permitem que sejam apontadas as diretrizes da política de financiamento da educação básica abaixo enunciadas.

- **A descentralização**, entendida como transferência, a assunção ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação básica, compreendendo um movimento que vai da União aos governos subnacionais, dos estados aos municípios e das administrações centrais às escolas. Referida aqui ao âmbito das relações entre os níveis de governo, examinar a descentralização político-administrativa da gestão da educação brasileira prevista no ordenamento encaminha que se observe: as responsabilidades próprias de cada

esfera de governo no atendimento às etapas da educação básica; o nível de subordinação – no planejamento e no gerenciamento da educação nacional e de redes de ensino – dos estados e municípios em relação à União e dos municípios em relação ao estado de que fazem parte.

- O **regime de colaboração no financiamento**, através do qual, num contexto em que estão definidos níveis ou etapas, da educação básica, prioritários para a atuação dos estados e municípios, sinaliza-se um compartilhamento de responsabilidades no aporte de recursos financeiros entre a União, os estados e os municípios. O regime de colaboração no financiamento implica, portanto, em um sistema de transferência de recursos entre os governos, ou da agregação de recursos, independente da esfera de governo que responde diretamente pela administração da rede escolar.
- A **estabilidade relativa do volume de recursos** disponíveis para a educação, estabilidade esta que se define no atual ordenamento: (1) pela vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino de percentuais da receita resultante de impostos de cada esfera de governo e pela instituição do salário-educação e (2) devido à forte predominância destas como fontes de financiamento da educação escolar brasileira. Chama-se de estabilidade relativa, pela relação de correspondência entre os principais recursos financeiros da educação e a política fiscal do Estado ou de administrações públicas em particular.
- A **hierarquização da alocação de recursos** financeiros, conforme (1) as responsabilidades e prioridades do Estado e de cada esfera de governo na garantia do(s) direito(s) à educação; (2) a natureza das despesas (por exemplo: programas assistenciais X manutenção e desenvolvimento do ensino; salário dos professores do ensino fundamental X outras despesas da MDE); (3) a natureza das instituições a que se destinam os recursos (públicas X privadas).
- A **responsabilização** dos órgãos educacionais na gestão financeira da educação, pela determinação de alocação periódica dos recursos do setor educacional aos órgãos executivos de cada rede pública de ensino.
- O **controle público e social da gestão financeira**, o qual está definido no ordenamento: (1) pela precedência que os órgãos fiscalizadores da administração pública devem dar à observância da aplicação dos recursos vinculados e da priorização financeira do ensino fundamental; (2) pela atuação de conselhos na gestão ou execução da gestão dos recursos financeiros, como os de acompanhamento e controle social do FUNDEF. O controle social pressupõe **publicização** das contas públicas e, deste modo, as determinações constitucionais-legais sobre este aspecto, contempladas no ordenamento específico da educação, integrarão a sistematização a ser feita nos próximos capítulos, inseridas na diretriz de “controle público e social”.
- **Objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos**, diretriz esta que aparece mais recentemente, especialmente através da Emenda N.º 14/96 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. No ordenamento atual, esta diretriz institui-se no contexto de uma racionalização instrumental da previsão e uso dos recursos financeiros, a partir da predominância do modelo de gasto-aluno, ou seja, pela fixação de parâmetros de custos com base nos recursos disponíveis estimados de cada esfera de governo e, conseqüentemente, a definição de custo por aluno ou de padrões de qualidade do ensino a partir desta referência, indicando que o objetivo central da política educacional de equalização das oportunidades educacionais pode ser traduzido como realocação dos (mesmos) recursos para oferecer o mínimo (não o ótimo) a todos. Assim, o predomínio da lógica pragmática, em lugar de uma racionalidade ético-política. Acrescente-se a presença de uma objetividade para (re)distribuição de recursos entre os entes federativos, a partir da homogeneização de critérios e sistemáticas, também orientada pelo modelo de gasto-aluno. Está consolidada no ordenamento a observância, nos espaços nacional e estaduais, de apenas dois critérios para redistribuição de recursos – receita disponível e matrícula, desconsiderando as desigualdades e especificidades regionais, locais, pedagógicas e organizacionais dos sistemas e redes públicas de ensino, das escolas e dos níveis e modalidades de ensino; embora seja esta uma diretriz adstrita ao ensino fundamental, coloca-se como hipótese que, embora talvez com outros critérios ou sistemáticas, a homogeneização generalize-se, dado o seu aparente potencial de equalização de condições, racionalização redistributiva e associação produtividade-recompensa.

Os elementos que permitem indicar cada uma das diretrizes, acima explicitados, são tomados do ordenamento atual e constituem, então, ponto de chegada. O intento, nos seguintes segmentos do trabalho é historicizar a formulação atual, recuperando o amplo leque de proposições que estiveram em jogo e que, muitas vezes, imprimiam às diretrizes um sentido diverso do expresso nos parágrafos anteriores.

No decorrer deste trabalho, serão sistematizados, à luz destas diretrizes, anteprojetos, projetos e normas constitucionais e legais promulgadas ou editadas. Essas diretrizes também orientaram o olhar, quando do exame de debates, de emendas e de documentos e propostas dos governos, do Parlamento Federal, da sociedade civil ou de educadores. O intento será de descrever o movimento textual que vai se

processando no período 1987-1996 e de apontar as coerências e contradições que dizem respeito a cada elemento e à (des)articulação entre umas e outras. Para tal, será necessária uma abordagem metodológica que possa dar conta de uma construção de significado onde cada diretriz possa ser relacionada às bases que lhe dão fundamento (sua singularidade) e questionada ou interpretada na ligação de complementaridade ou contraposição às demais (sua relatividade).

Assim, tomando como hipótese que estas são as diretrizes da política de financiamento da educação, coloca-se a necessidade de explorar as propostas para o campo normativo que estiveram presentes no período 1987-1996. Busca-se acompanhar o surgimento, transformação, descarte ou consolidação destas diretrizes, verificando, portanto, as continuidades e as inflexões neste movimento e, sempre que possível, identificar os sujeitos que atuaram para que suas propostas fossem legitimadas no nível do ordenamento. Este será o alvo da atenção dos capítulos 3 a 6, trazendo atores, proposições, processos, terrenos ou cenários, onde as bases e diretrizes da política de financiamento foram se conformando, deformando, formando e transformando, de qualquer forma, se apresentando e disputando a legitimação legal.

As diretrizes foram projetadas como elementos organizadores, permitindo a sistematização das informações e a comparação entre os diferentes textos de ordenamento que vão se apresentando em cada um dos momentos analisados. Enfim, os quadros sistematizadores são recurso essencial para o trabalho recorrente de análise da configuração das responsabilidades das esferas de governo no financiamento da educação.

Antes de passar ao Capítulo seguinte repete-se uma digressão da Proposta de Tese, uma vez que consolidou-se, durante a realização deste trabalho, a percepção de que por trás da letra fria e aparentemente cristalizada das normas há todo um mundo, um mundo de relações sócio-políticas, cujo fluxo permite que o olhar sobre o ordenamento e a tradução de cada artigo, inciso, alínea, parágrafo, título, capítulo, seção ou palavra se realize com uma paixão ou uma politicidade que, por sobre a linguagem, enxerga sujeitos e processos cujas motivações, esperanças, projetos e perspectivas – individuais ou coletivos – conectam-se ou dialogam, de múltiplas formas, com este ordenamento. Assim, antes que amorfas, uníssonas ou monocórdicas, as normas podem ser percebidas como polimorfos e polifônicos, plurisemânticos e pluriconceptuais.

Capítulo 3

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-88):

“a liberdade de ensinar” e “uma filosofia democrática da educação”

“Os colégios católicos Juiz de Fora estranham Vossa Excelência favorável texto constitucional disposição discriminatória antidemocrática verbas públicas somente para ensino estatal, impossibilitando pessoa humana, sujeito principal educação, mesmo carente, escolher escola sua preferência, livre iniciativa ou estatal, manifestada por si ou responsável”.

(Telegrama recebido pelo Constituinte Florestan Fernandes e transcrito em FERNANDES, Florestan. Educação e Constituição. **Folha de São Paulo**, 04 de agosto de 1997, p. A-3).

Em fevereiro de 1987 instalaram-se os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), durante o governo Sarney, composta pelos mesmos integrantes do Congresso Nacional. A Constituinte inseriu-se no contexto da transição democrática e foi antecedida por um movimento em que governos, entidades e instituições, da mais ampla natureza e abrangência, prepararam-se, através de discussões e elaboração de propostas e estratégias, para terem seus interesses contemplados na futura constituição do país. No primeiro capítulo desta tese foi destacado o quadro de crise de governabilidade no primeiro governo civil pós-regime burocrático-autoritário, expressa na fragmentação política e baixa capacidade de intervenção dos partidos, o que vai comprometer o processamento, por vias democrático-representativas consistentes, das múltiplas demandas que desembocam nesta não-exclusiva Constituinte. As dificuldades de uma mediação política comprometida com interesses coletivos vão tornar a ANC vulnerável a particularismos, exemplificados pela formação de blocos suprapartidários e pelas intervenções do Executivo visando à preservação de recursos de poder político e econômico, e, portanto, represar as condições de constituição de uma democracia substantiva.

A elaboração do texto constitucional seguiu uma trajetória na qual identificam-se, pela ordem, os momentos das subcomissões temáticas, das comissões temáticas, da Comissão de Sistematização, do Plenário da ANC e da Comissão de Redação. A fim de compreender os contextos do ordenamento e da formulação do ordenamento, esses momentos serão o critério de segmentação da exposição que segue,

recheados por uma gama de proposições, discussões, votações e outras formas de intervenção na prática política que evidenciam uma disputa acirrada pelo ordenamento da educação na sociedade brasileira, estreita relação entre parlamento e sociedade civil e processos de negociação que, embora descontínuos, contemplam a explicitação e conciliação de interesses divergentes, mediados pelo contexto de crise de hegemonia da transição democrática.

3.1 A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Nas subcomissões temáticas, primeira instância de elaboração da nova Constituição, desenrolou-se o debate mais direto com a sociedade, especialmente pela realização de audiências públicas. O produto dos debates e sugestões foi um anteprojeto temático de texto constitucional. A área da educação foi incluída na Subcomissão VIII-a, intitulada “da Educação, Cultura e Esportes”, esta integrante da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão VIII). A Subcomissão VIII-a foi presidida por Hermes Zaneti (PMDB/RS) e como vice-presidentes teve Aécio de Borda (PDS/CE) e Pedro Canedo (PFL/GO); como Relator, foi designado o Constituinte João Calmon (PMDB/ES)⁵⁹.

Este último apresentou um Anteprojeto do Relator, que foi seguido do oferecimento de emendas e votação, resultando em Anteprojeto da Subcomissão. O Relatório que precede o Anteprojeto do Relator, datado de maio de 1987, a seguir descrito, traz informações importantes sobre o trabalho neste primeiro fórum, assim como do conteúdo das propostas que serviram de base à elaboração do texto ordenador inicial.

3.1.1 Anteprojeto de Constituição do Relator da Subcomissão VIII-a – da Educação, Cultura e Esportes

Informando que a primeira reunião da Subcomissão realizou-se em 07/4/87, o Relator enumera as sessões realizadas, apontando os respectivos participantes. As instituições/órgãos da área da educação ouvidos, em audiência, na Subcomissão foram em torno de 35, entre os quais: ANDE, ANDES, ANPAE, SBPC, CFE, Grupo de Trabalho Educação e Constituinte do Ministério da Educação, CPB, FASUBRA, CRUB, UBES, ANPED, CEDES, ABESC, CNEC, FENEN, UNE, AEC, CNBB, Comissão Nacional Criança e Constituinte, CONSED e Ministério da Educação. O Relator acrescenta que também utilizou, para elaboração do Anteprojeto, documentos e outros textos disponíveis⁶⁰.

João Calmon destaca as questões temáticas, as quais, dentre as centenas de sugestões encaminhadas à Subcomissão, ou são questões consensuais, ou suscitam polêmicas de difícil conciliação. Das seis questões a que faz referência, cinco dizem respeito à educação: vinculação de recursos à educação; ensino universal e gratuito nas escolas públicas; fiscalização do ensino pela comunidade; aposentadoria dos profissionais da área de ensino; intervenção nos estados que não cumprirem a determinação de aplicação de um percentual mínimo de receita na educação.

No que diz respeito ao primeiro ponto, o Relator escreve que “*Praticamente todas as propostas mais abrangentes encaminhadas à Subcomissão incluíam a vinculação, variando apenas a sua proporção.*” (p. 3). Considerando a progressiva elevação das verbas públicas destinadas à educação, desde a Constituição de 1934, assim como a necessidade de expansão da educação, o Relator propõe:

“(...) que a União passe a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino o mínimo de dezoito por cento de sua receita de impostos, bem como estados e municípios, além do Distrito Federal, dediquem-lhe o mínimo de vinte e cinco por cento, aí incluídas as transferências.” (p. 3).

Quanto ao tema “ensino universal e gratuito nas escolas públicas”, o Relator diz que esta é reivindicação quase consensual dos mais diversos segmentos. A polêmica é quanto à destinação dos recursos – exclusivamente para escolas públicas ou também para **escolas não-estatais**. Para Calmon, não há dúvida de que a proporção maior de recursos deva ir para as públicas, mas a limitação extrema de

⁵⁹ Conforme consta no Relatório do Anteprojeto da Subcomissão, essa contava com 47 parlamentares, sendo 25 do PMDB, 12 do PFL, 02 do PDS, 01 do PDT, 02 do PTB, 02 do PT, 02 do PL e 01 do PCdoB.

⁶⁰ São citados: o Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais; o Documento “Uma contribuição ao debate: a Constituição da Nova República”, do Instituto Tancredo Neves, órgão do PFL; o número especial sobre a Constituinte da Revista “Em Aberto”.

repassa de recursos às escolas “não estatais” inviabilizaria o funcionamento de escolas tradicionais, que oferecem ensino de boa qualidade. Sugere, então, que a proporção de distribuição das verbas públicas deva constituir tema da legislação ordinária. Quanto à fiscalização do ensino pela comunidade, o Relator, após discorrer sobre o recorrente problema de falta de mecanismos de participação popular, propõe a criação de conselhos municipais de educação, com representantes eleitos por voto direto e secreto. No que diz respeito à intervenção federal (em caso de não aplicação da receita vinculada à educação pelos governos subnacionais), sugere que seja contemplada – nos estados e nos municípios – mas no capítulo relativo à organização do Estado.

Mais adiante, o Relator descreve as sugestões populares enviadas à Subcomissão, versando sobre assuntos da área da educação. Estas são em número de 333 e o relator agrupa-as por tema, indicando os respectivos percentuais⁶¹.

No item 1 do Relatório, além dos tópicos que serão a seguir comentados, foram tratados os temas dos princípios, objetivos e diretrizes da educação na Constituição, do ensino religioso, da pré-escola e creche, do idioma do ensino, do magistério, do ensino superior e da educação e trabalho. Os demais temas contêm informações que interessam diretamente a esta investigação e, portanto, são a seguir sintetizados⁶².

Quanto à **liberdade de iniciativa** (liberdade de ensino à iniciativa privada), um número de 14 constituintes apresentaram sugestões. Entre estas, houve aquelas que defendiam o direito das famílias escolherem a escola de sua preferência, com o apoio financeiro do Poder Público. Outros propuseram a existência de estabelecimentos de ensino particular condicionada à fiscalização pelo Poder Público e ao não-recebimento de ajuda oficial, salvo algumas exceções⁶³. Das entidades, 20 apresentaram propostas sobre o tópico e destacou-se como posição majoritária a exclusividade dos recursos públicos para o ensino público, veiculada pelas entidades signatárias da Proposta do FÓRUM (nesta Tese chamado de Fórum/ANC)⁶⁴. Sem tratar, ainda, da questão da destinação dos recursos, coloca que a proposta de seu Anteprojeto é a de liberdade de atuação da rede privada de ensino, sob a vigilância e o controle do Poder Público.

No que diz respeito a outro dos itens – **auxílio suplementar ao educando** – o Relator informa que a proposta do Fórum/ANC enfatizava que tais programas deveriam ser orçamentados no seu setor específico, desvinculados dos recursos destinados à educação *strictu sensu*, embora gerenciados pela área educacional.

Ao expor as propostas para a educação dos deficientes e superdotados, o Relator aponta a proposta do CONSED, de apoio suplementar às entidades filantrópicas que mantenham educação especial, e da AEC, de amparo financeiro aos deficientes.

Conforme o Documento, as sugestões relativas ao tema da **organização dos sistemas de ensino** foram: (1) Mendes Botelho (PTB/SP), defendeu que o 1º grau e pré-escola fossem responsabilidade dos municípios e que estes deveriam organizar seu sistema de ensino; (2) para Sólton Borges dos Reis (PTB/SP), municípios e estados deveriam organizar seus sistemas de ensino e a União fixaria as bases mínimas do ensino nacional; (3) Carlos Virgílio (PDS/CE) sugeriu que os municípios só atuariam em outros níveis de ensino quando satisfatoriamente atendida a educação básica (que, para o Relator, é sinônimo de ensino fundamental ou 1º grau); (4) para João Calmon (PMDB/ES) deveriam ser criados conselhos de educação nos municípios com mais de 50 mil habitantes, com eleição por voto da população, junto com vereadores; (5) Florestan Fernandes (PT/SP) defendeu a elaboração de Plano Nacional de Educação (PNE), cujas metas seriam definidas por um conselho nacional de desenvolvimento da educação, órgão que deveria ter elevado grau de representatividade; (6) a AEC e o CFE encararam a municipalização com cautela, explicitando que os estados só transfeririam responsabilidades para municípios que tivessem condições de assumi-las; (7) CONSED e CRUB propugnaram a descentralização e desconcentração do poder econômico, político e financeiro; (8) o

⁶¹ As três primeiras são: maiores poderes da empresa sobre o salário-educação arrecadado, este com uma sistemática de distribuição que favoreça antes os empregados das empresas e os municípios e estados em que se situem (79 sugestões, correspondendo a 23,6%); democratização das oportunidades educacionais (53 sugestões, correspondendo a 15,8%); obrigatoriedade da educação sexual nos currículos (30 sugestões, correspondendo a 9,0%).

⁶² Há um complemento ao Relatório, mencionando sugestões de deputados, depoimentos dos ministros e sugestões de entidades os quais, mesmo tendo sido levados em conta, não constam do seu corpo em função do tempo regimental para apresentação do Relatório. Assim, identifiquei essas propostas como integrantes do “Complemento”.

⁶³ Entre as entidades que apresentaram propostas para o texto constitucional, apenas a FASUBRA defendeu a estatização em todos os níveis da educação.

⁶⁴ Refere-se ao Fórum em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte.

Fórum/ANC defendeu a atuação supletiva da União, garantindo que os demais entes federativos atendam a obrigatoriedade escolar; (9) AEC e Fórum/ANC compartilharam o pleito da elaboração democrática e participativa do PNE.

O relator diz que acataria a proposta de PNE e gestão democrática. Quanto à descentralização, o princípio deveria ser acolhido, sem atribuir funções a esferas de governo que não tivessem condições de cumpri-las.

No “Complemento” do Relatório são apontadas sete sugestões reivindicando que o ensino de 1º grau e pré-escolar fossem responsabilidade dos municípios. Interessante a colocação do Relator de que esta sugestão foi aproveitada no Anteprojeto e que “*A este (o município) cabe organizar seu Sistema de Ensino, obedecidas as peculiaridades locais ou regionais e a legislação geral da educação*” (p. 30). O curioso, neste caso, é que não há menção ao sistema de ensino dos municípios no Anteprojeto do Relator.

O Relatório se estende mais no assunto do **financiamento da educação**. Segundo informado, a carência de recursos levou a que grande parte das sugestões dos constituintes se referissem ao financiamento.

Um primeiro tema mencionado é o da **vinculação de recursos** e é informado que há propostas de vinculação da receita orçamentária, tributária e de impostos⁶⁵. Outra proposta é a de Florestan Fernandes (PT/SP), excluindo das despesas de ensino aquelas com auxílio suplementar aos estudantes e, no Complemento, o Relator indica este pleito também nas sugestões de Cristina Tavares (PMDB/PE) e Uldurico Pinto (PMDB/BA). Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) tratou da vinculação das transferências de impostos, da definição de manutenção e desenvolvimento do ensino, de sanções para descumprimento dos dispositivos e da fixação de padrões mínimos de eficácia escolar. Paulo Silva ((PMDB/PI) defendeu a concessão de incentivos fiscais para a educação, de modo a carrear mais recursos e diminuir sua dependência em relação ao Estado. Muitas entidades também se manifestaram sobre a vinculação de recursos, defendendo-a e variando apenas a base – impostos, transferências de impostos, orçamentos ou receita tributária.

Um segundo bloco de sugestões relativas ao financiamento da educação diz respeito à **destinação dos recursos financeiros do Poder Público conforme a natureza das instituições – públicas ou privadas**. Conforme o Relatório, Ubiratan Aguiar (PMDB/CE) e Florestan Fernandes (PT/SP) propugnaram a **exclusividade** da aplicação de recursos públicos em escolas oficiais. No “Complemento”, informa-se que tal consigna foi compartilhada também por Aldo Arantes (PCdoB/GO), Antero de Barros (PMDB/MT), Benedita da Silva (PT/RJ), Gumercindo Milhomem (PT/SP), Cristina Tavares (PMDB/PE), Uldurico Pinto (PMDB/BA), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), José Viana (PMDB/RO), Vilma Maia (PDS/RN), Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), Rose de Freitas (PMDB/ES) e Percival Muniz (PMDB/MT). A posição de Jamil Haddad (PSB/RJ) será a de destinação dos recursos à escola pública e ao ensino gratuito. Já João Calmon (PMDB/ES) defende a destinação preferencial de recursos à escola pública e a entidades privadas que apresentem qualidade e transparência em suas contas.

No Complemento, o Relator diz que a Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas do Brasil enviou sugestão de destinação de recursos públicos para o ensino particular, genericamente. A defesa da **não-exclusividade** da destinação de recursos às escolas públicas vestiu-se de várias cores: transferência de recursos públicos para instituições particulares, tendo em vista complementar o ensino público, o interesse comunitário e a contribuição inovadora destas escolas foi sugestão de Afonso Arinos (PFL/RJ), Uldurico Pinto (PMDB/BA) e Valmir Campelo (PFL/DF); os recursos públicos deveriam dirigir-se para escolas públicas e entidades sem fins lucrativos, na proposição de Iberê Ferreira (PFL/RN); Cláudio Ávila da Silva (PFL/SC) pleiteou transferência excepcional a entidades que contribuam para a cultura, o ensino e a pesquisa; transferências de recursos financeiros públicos para escolas públicas e escolas filantrópicas será o arranjo propugnado por Átila Lira (PFL/PI). Quanto às entidades, a exclusividade de verbas públicas para o ensino público foi defendida pelo Fórum/ANC, a ANDES, a CPB, CONSED e UDEMO, entre outras. A AEC propugnou que os recursos públicos destinar-se-iam para escolas públicas e para entidades educacionais que comprovassem a não-distribuição dos lucros, além de outras condições; a exceção defendida pelo CRUB se estende às entidades que contribuem relevantemente para a cultura, ensino ou pesquisa. O Fórum/ANC defendeu a criação de mecanismos de controle democrático da arrecadação e utilização dos recursos da educação.

Quanto à **distribuição de recursos por nível de ensino**, o Relator diz que destacou-se notável preocupação com o ensino de 1º grau e Educação Pré-Escolar; Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Osvaldo Sobrinho (PMDB/MT) e Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT) destacaram o a prioridade ao ensino fundamental obrigatório.

⁶⁵ O autor, tanto no corpo do relatório como no Complemento, cita os constituintes que apresentaram sugestões de vinculação.

No “Complemento” são apontadas sugestões de subvinculações variadas⁶⁶.

Outro tema é o pagamento direto ou não dos serviços educacionais. A **gratuidade** do ensino público em todos os níveis foi sugerida por Asdrúbal Bentes (PMDB/PA), Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Jutahy Magalhães (PMDB/BA), Moema San Thiago (PDT/CE) e “outras senhoras constituintes”, Roberto Freire (PCB/PE), Augusto de Carvalho (PCB/DF) e Fernando Sant’Anna (PCB/BA). No Complemento, é citada tal proposta como defendida também por: Afonso Arinos (PFL/RJ), Uldurico Pinto (PMDB/BA), Agassiz Almeida (PMDB/PB), Abigail Feitosa (PSB/BA), Fernando Cunha (PMDB/GO), Cláudio Ávila da Silva (PFL/SC), Valmir Campelo (PFL/DF), Gumercindo Milhomem (PT/SP) e Vilma Maia (PDS/RN).

Os constituintes Ubiratan Spinelli (PDS/MT), Carlos Virgílio (PDS/CE), Jutahy Magalhães (PMDB/BA), Mário Maia (PDT/AC) e Antônio Salim Curiati (PDS/SP) sugeriram a gratuidade do ensino público e a **oferta de bolsas de estudo** nas escolas particulares para os alunos que comprovarem falta ou insuficiência de recursos, especialmente na faixa do ensino obrigatório. No Complemento, é acrescentado que Gerson Camata (PMDB/ES), Rita Camata (PMDB/ES) e Victor Faccioni (PDS/RS) propuseram que a gratuidade alcance todos os estudantes com insuficiência de recursos, inclusive na escola privada; para Afonso Arinos (PFL/RJ) e Uldurico Pinto (PMDB/BA) as bolsas de estudo deveriam servir à expansão da gratuidade; a sugestão de Agassiz Almeida (PMDB/PB) foi a adoção do sistema de bolsas de estudo a serem distribuídas “pelos parlamentares”.

Outro tema mencionado no Relatório é o das **obrigações das empresas para com a educação**. Quanto a estas, por exemplo, Ubiratan Aguiar (PMDB/CE) sugeriu a **manutenção de ensino fundamental gratuito para os empregados** ou contribuição do **salário-educação**, por parte das empresas; Augusto Carvalho (PCB/DF) e Fernando Sant’Anna (PCB/BA) sugeriram que as empresas mantivessem ensino gratuito para empregados e filhos destes, exclusivamente em escolas organizadas e administradas pelas respectivas comunidades de trabalhadores. No Complemento, são acrescentadas as seguintes sugestões: Octávio Elísio (PMDB/MG) e Gumercindo Milhomem (PT/SP) – pagamento de salário educacional, que reverteria apenas em favor do ensino público; Valmir Campelo (PFL/DF) – a própria empresa deveria ministrar ensino ou pagaria salário educacional; Victor Faccioni (PDS/RS) – as empresas contribuiriam para o pré-escolar e 1º Grau mediante a manutenção de serviços próprios ou concessão de bolsa; Ronan Tito (PMDB/MG) – a Constituição deveria incluir dispositivo determinando que a empresa é responsável pela educação básica dos filhos dos seus empregados, podendo, para tal, receber recursos públicos.

As sugestões acolhidas no Anteprojeto seriam: a vinculação, uma vez que “há evidências de pesquisas de que a vinculação eleva os recursos para o setor e a sua supressão os reduz” (p. 15); a possibilidade de aplicação de recursos públicos nas “escolas públicas não-estatais”, uma vez que prestariam relevantes serviços educacionais e a baixo custo; a gratuidade do ensino público; a manutenção das normas vigentes quanto à contribuição das empresas.

Nos comentários ao final do Complemento, o Relator diz que a subvinculação de recursos poderia trazer problemas a situações dinâmicas do futuro, salvo uma subvinculação para o Ensino Fundamental .

Ainda nestes comentários, cita a participação de instituições e do Ministro da Educação (com as respectivas propostas), das quais destaca-se: a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas defendeu que é dever do Estado subvencionar as instituições privadas que contribuem com a cultura, a pesquisa e o ensino; a Comissão Nacional Criança e Constituinte propôs a canalização exclusiva dos recursos públicos para os estabelecimentos públicos. O Ministro da Educação, Jorge Bornhausen propugnou: gratuidade no 2º e 3º graus nas escolas públicas apenas para os que demonstrassem falta de recursos e aproveitamento; proibição de repasse de recursos públicos a entidades lucrativas ou àquelas que remunerassem direta ou indiretamente seus dirigentes; vinculação de 18% da receita de impostos da União; atuação do ensino federal nos estritos limites das deficiências locais; permanência do salário-educação e do FINSOCIAL como fontes de recursos para a educação⁶⁷.

⁶⁶ São propostas subvinculações para o ensino obrigatório; de 51% para o 1º Grau (Tadeu França – PMDB/PR); 70% da transferência de impostos aos municípios para o 1º grau (Flávio Palmier – PMDB/RJ); percentuais mínimos para o Pré-Escolar (Iberê Ferreira – PFL/RN e Vivaldo Barbosa – PDT/RJ); subvinculação para o ensino técnico agropastoril (Nyder Barbosa – PMDB/ES); destinação fixa de recursos para a educação especial (Plínio Martins PMDB/MS); vinculação da receita de impostos dos municípios para o ensino fundamental e pré-escolas (Afonso Arinos, do PFL/RJ, e Uldurico Pinto, do PMDB/BA); Geraldo Bulhões (PMDB/AL) propôs que os recursos destinados à educação, nas três esferas, sejam imediatamente destinados às secretarias de educação dos municípios.

⁶⁷ No Relatório, constam, ainda, os seguintes anexos: sugestões dos constituintes Octávio Elísio (PMDB/MG), Sólon Borges dos Reis (PTB/SP) e Florestan Fernandes (PT/SP); propostas do PFL, PT e

Segundo PINHEIRO (1991), a posição da maioria durante as reuniões da Subcomissão não foi levada em conta pelo Relator, que já tinha manifestado, durante os debates, sua preferência pelas propostas do setor privado. Assim, o Anteprojeto causou forte indignação entre entidades e parlamentares. Segundo a autora, “*O texto (do Relatório) parece ter sido elaborado, pela frequência com que o problema é mencionado, para negar a posição da exclusividade.*” (p. 198). Situa o Relator, Senador João Calmon, como partidário da posição da AEC do “público não-estatal” para justificar a destinação de recursos públicos para as entidades privadas.

Ainda seguindo o trabalho de Francisca Pinheiro, nas reuniões que seguiram à apresentação do Anteprojeto, o clima foi de protesto e o Relator chegou a apresentar um substitutivo que também não agradou e o qual, no referente aos temas deste estudo, só modificava a questão da gratuidade do ensino público, garantindo-a em todos os níveis. Conforme Pinheiro “*A votação se deu com base no substitutivo. As emendas apresentadas ao anteprojeto, mas não incorporadas ao substitutivo, puderam ser destacadas e apreciadas no momento de sua votação.*” (p. 204).

As diretrizes/bases do financiamento da educação no Anteprojeto do Relator da Subcomissão constam no Quadro 3.1. Coloca-se o Quadro na seqüência para facilitar a compreensão das emendas, embora a análise seja feita mais adiante, junto com o quadro de destaques do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.

Quadro 3.1

Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto do Relator da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da ANC (maio de 1987).

Documento/ Temáticas	Anteprojeto do Relator da Subcomissão
Descentralização	Descentralização como diretriz da educação pública; estados e DF devem organizar seus sistemas de ensino e União o sistema federal (de caráter supletivo); transferência de encargos com Pré e EF aos municípios quando estes tiverem condições técnicas e financeiras suficientes.
Regime de colaboração	Assistência financeira da União aos estados e DF.
Controle público e social da gestão financeira	Lei deve estabelecer sanções jurídicas e administrativas pelo não cumprimento da aplicação dos mínimos percentuais; intervenção da União nos estados e dos estados nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE*.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de 18% e de 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; empresas recolherão contribuição tributária quando não mantiverem EF gratuito para empregados ou dependentes destes (6-14 anos).
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	EF obrigatório cabe prioritariamente aos estados e municípios; prioridade ao EF na assistência financeira da União aos estados e DF; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos (conforme determinação de lei complementar); municípios só atuam em outros níveis quando o EF estiver plenamente atendido; auxílio suplementar ao educando excluído da MDE (no caso dos recursos da União); transferência de recursos públicos a escolas privadas (com condições) será regulada em lei complementar.
Objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos	Sistemas de ensino devem estabelecer padrões mínimos de eficácia escolar (sem mencionar vinculação com recursos).

* Sugestão encaminhada à Comissão de Sistematização, para ser incluída no Capítulo relativo à organização do Estado

EF – ensino fundamental; Pré – pré-escola; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino.

Comissão Afonso Arinos (PFL/RJ); constituições brasileiras de 1934, 1946 e texto vigente à época. As sugestões dos três constituintes foram inseridas no anexo por oferecer “*valiosa contribuição*” (p. 35) e “*a fim de oferecer melhor análise, não apenas para a Carta Magna em elaboração, mas também para a futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação*” (p. 35).

3.1.2 As emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão VIII-a

No período de 18 a 20 de maio de 1987, os parlamentares-constituintes apresentaram emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, as quais serviram de referência para as votações do Anteprojeto da Subcomissão.

Sendo a primeira vez que, neste trabalho, estão sintetizadas emendas, cabe um comentário sobre a organização: buscou-se agrupá-las seguindo a “ordem” das diretrizes. Entretanto, reconhece-se que, em alguns casos, parte do conteúdo da emenda enquadrar-se-ia melhor em outro item. Entretanto, como a intenção é de poder oferecer uma visão mais geral das propostas, acredita-se que isto não acarreta maiores problemas. Ao longo do trabalho, foi necessário ir adequando o agrupamento de emendas aos textos a que as mesmas se reportavam, variando, portanto, itens e subitens, sempre visando uma apresentação que facilitasse o entendimento das alterações reivindicadas. Sintetizou-se o conteúdo da emenda: quando supressiva, indica-se o teor do dispositivo que pretende suprimir; nas demais, considerou-se, na maioria dos casos, que seria dispensável identificar se a emenda era de redação, modificativa ou se pleiteava acrescentar novos dispositivos (aditiva). São identificados os autores, reunindo sugestões de conteúdo semelhante. **A numeração não corresponde à identificação dos documentos da ANC e sim à numeração atribuída pela autora em cada uma das fases de apresentação de emendas, considerando apenas as proposições relativas às temáticas da investigação.**

Descentralização e regime de colaboração

- Cabe prioritariamente à União o papel normativo e supletivo, aos estados e municípios a coordenação e execução das políticas e programas educacionais, até o 2º grau. Carlos Cardinal (PDT/RS – 57).
- Os estados devem organizar os seus sistemas de ensino e os municípios os adaptarão às suas condições através de leis; a União prestará assistência técnica e financeira aos estados e municípios para desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Tadeu França (PMDB/PR e outros – 55).
- A legislação deve regulamentar a responsabilidade dos estados e municípios na administração de seus sistemas de ensino e a participação da União, visando assegurar padrões de qualidade. Roberto Freire (PCB/PE – 51).
- Supressão do artigo que estabelecia que os estados transfeririam os encargos com o pré-escolar e o ensino fundamental aos municípios. Carlos Cardinal (PDT/RS – 58).
- Os governos municipais devem promover a municipalização do ensino, com recursos de seu orçamento, até o montante de 25%, para a faixa etária de 0-14 anos. Cleonânio Fonseca (PFL/SE – 52).
- A União deve organizar o sistema federal; no ensino básico, a atuação da União terá caráter supletivo. Florestan Fernandes (PT/SP e outros – 56).
- Lei complementar deve criar o Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação, de constituição democrática, com autonomia administrativa em relação ao MEC e com responsabilidade para estabelecer programas e políticas a serem realizadas pelo PNE. Florestan Fernandes (PT/SP e outros – 53).
- Lei complementar definirá o PNE, plurianual, visando à articulação e desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações da União, estados e municípios, para compatibilizar metas e recursos que levem à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e à melhoria da qualidade do ensino. Octávio Elísio (PMDB/MG e outros – 54)

Responsabilização dos órgãos educacionais na gestão financeira

- Os recursos federais, estaduais e municipais destinados à educação devem ser imediatamente repassados às secretarias de educação dos municípios. Geraldo Bulhões (PMDB/AL – 60).

Controle público e social da gestão financeira

- Devem ser criados mecanismos de controle democrático da arrecadação e utilização dos recursos da educação, assegurando a participação de estudantes, professores, funcionários, pais de alunos e representantes da comunidade científica e entidades da classe trabalhadora. Roberto Freire (PCB/PE – 63)

Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação

Vinculação de recursos orçamentários

- A União deve destinar 25% e estados e municípios 30% da receita de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino. Iram Saraiva (PMDB/GO – 1).
- A União deve destinar 18% e estados e municípios 25% da receita de impostos e transferências à educação escolar. Tadeu França (PMDB/PR – 2).
- A União deve destinar 20% e estados e municípios 25% dos orçamentos fiscais à educação escolar. Nilson Gibson (PMDB/PE – 3).
- A União deve destinar 20% e estados e municípios 25% da receita de impostos e transferências à MDE. Vilson Souza (PMDB/SC – 4).
- A União deve destinar 20% e estados e municípios 25% da receita de impostos e transferências à MDE, com publicação dos valores previstos e destinação respectiva no início de cada exercício. Nelton Friedrich (PMDB/PR – 6).
- A União, estados e municípios devem destinar 30% da receita de impostos e transferências à MDE. Mário Maia (PDT/AC – 7).
- A União deveria destinar 18% e estados e municípios 25% da parcela que lhes couber na distribuição constitucional do total da receita bruta resultante dos impostos atribuídos aos níveis de governo à MDE. José Tinoco (PFL/PE – 9).
- A União, estados e municípios devem destinar à educação e ao ensino público e gratuito 20% dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, superiores em pelo menos 10% do máximo destinado a outro setor. Jairo Carneiro (PFL/BA – 12).
- A União deve destinar 18% e estados e municípios 25% da receita tributária, exclusivamente na manutenção e desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino, sendo vedada a transferência de recursos públicos a estabelecimentos que não integrem os sistemas oficiais de ensino. Roberto Freire (PCB/PE – 22).
- A União deve destinar 15% da receita orçamentária total e os estados e municípios 25% da receita de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino público. Para o mesmo fim a União deve destinar 15% do orçamento dos órgãos da administração indireta e das transferências efetuadas pelo Tesouro Nacional para orçamento monetário. Hermes Zaneti (PMDB/RS e outros – 26).
- A União, estados e municípios devem destinar 20% de suas receitas tributárias para a educação. Paulo Macarini (PMDB/SC – 61).
- A União deve destinar 13% e estados e municípios 25% da receita de impostos e transferências à MDE. Jutahy Magalhães (PMDB/BA – 5).

Salário-educação (ou obrigações das empresas para com a educação)

O artigo 16 do Anteprojeto do Relator preceituava que *“As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino fundamental gratuito de seus empregados e filhos destes, entre os 6 e os 14 anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante contribuição tributária, na forma que a lei estabelecer.”* As emendas apresentadas a este artigo estão a seguir resumidas.

- Inclusão, entre as empresas, daquelas de prestação de serviços e determinação de que as empresas devem garantir ensino fundamental e educação pré-escolar. Iberê Ferreira (PFL/RN – 38); Raquel Cândido (PFL/RO – 39); Nelson Seixas (PDT/SP – 43); Pompeu de Sousa (PMDB/DF – 44).
- As empresas são obrigadas a recolher o salário-educação; estes recursos destinam-se à expansão da oferta do ensino fundamental público; as empresas que já mantêm escola podem descontar do recolhimento do salário-educação (na forma da lei). José Queiroz (PFL/SE e outros – 40).
- Estabelecer como alternativa à manutenção de ensino pelas empresas a contribuição do salário-educação (na forma da lei). Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT – 42).
- O produto da arrecadação do salário-educação deve ser destinado aos municípios, de acordo com o critério de alunos matriculados no ciclo básico da rede oficial municipal. A contribuição será reduzida de um décimo por ano, a partir do exercício de 89, extinguindo-se em 98. O recolhimento do salário-educação será realizado pelo Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e destinado ao sistema educacional dos municípios. Jutahy Magalhães (PMDB/BA – 45).

Hierarquização da alocação de recursos financeiros

Subvinculação de recursos

- Fixação de um percentual nunca inferior a metade mais um da receita vinculada para o ensino fundamental. Tadeu França (PMDB/PR – 2).
- A União deve destinar 10% e estados e municípios 20%, da receita resultante de impostos e transferências, ao ensino fundamental obrigatório. Francisco Diógenes (PDS/AC – 11).
- A União deve destinar, no mínimo, 5% e os estados 2% de seus orçamentos aos municípios (para que assumam o 1º e 2º graus e cursos profissionalizantes). Geraldo Bulhões (PMDB/AL – 8).
- A União deve destinar pelo menos 25% dos recursos orçamentários da educação para o ensino técnico e agrotécnico profissionalizante de 1º e 2º graus. Rachid Saldanha Derzi (PMDB/MS -10).
- A Lei Orçamentária de cada esfera de governo não poderá fixar nenhuma despesa de investimento sem que antes seja assegurado o ensino obrigatório, conforme lei complementar determine plurianualmente. José Carlos Vasconcellos (PMDB/PE – 13)
- Devem ser estabelecidos percentuais mínimos para a educação pré-escolar, além do ensino obrigatório. Pompeu de Sousa (PMDB/DF – 15); Nelson Seixas (PDT/SP – 19); Raquel Cândido (PFL/RO – 24); Iberê Ferreira (PFL/RN – 25).
- Acrescentar uma subvinculação de nunca menos de 50% ao ensino obrigatório, conforme lei complementar determine plurianualmente. Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT – 20).
- A prioridade financeira ao ensino obrigatório deve ser atendida mediante a construção de centros integrados de ensino público. José Maurício (PDT/RJ – 21).
- Estabelecer prioridade ao atendimento do ensino fundamental e pré-escolar. Eunice Michiles (PFL/AM – 31).

Prioridades de atuação das esferas de governo

- Cabe prioritariamente aos estados e municípios a educação pré-escolar e o ensino fundamental obrigatório. Nelson Seixas (PDT/ SP – 49); Raquel Cândido (PFL/RO – 50); Pompeu de Sousa – (PMDB/DF – 59)
- Os municípios devem destinar 30% de sua receita, incluídas as transferências, em creches, pré-escolar e 1º grau. Vasco Alves (PMDB/ES – 17).
- Os municípios somente atuarão em outros níveis de ensino quando as necessidades de educação pré-escolar e ensino fundamental estiverem satisfatoriamente atendidas em seus territórios. Iberê Ferreira (PFL/RN – 46); Pompeu de Sousa (PMDB/DF – 47); Nelson Seixas – (PDT/SP – 48)
- Os municípios só passarão a atuar em outros níveis quando as necessidades de creches, pré-escolas e ensino fundamental estiverem satisfatoriamente atendidas. Tadeu França (PMDB/PR e outros – 55).

Manutenção e desenvolvimento do ensino

- Exclusão do auxílio suplementar ao educando da MDE (para todas as esferas de governo). Hermes Zaneti (PMDB/RS e outros – 26); Jutahy Magalhães (PMDB/BA – 5); Nelson Seixas (PDT/SP – 18); Raquel Cândido (PFL/RO – 23).
- As verbas da União devem destinar-se a programas formais do MEC, inclusive de educação pré-escolar, e o mesmo procedimento nos estados e municípios. Pompeu de Sousa (PMDB/DF – 16).

Exclusividade/não exclusividade da destinação de recursos públicos ao ensino público

- As verbas públicas destinam-se exclusivamente às escolas públicas, criadas e mantidas pela União, estados e municípios. Aldo Arantes (PCdoB /GO – 36).
- O ensino privado deve dispor de meios próprios de autofinanciamento, sem a destinação direta ou indireta de recursos públicos. Pedro Canedo (PFL/GO e outros – 27).
- O ensino é livre à iniciativa privada, mas, em nenhuma hipótese será subsidiado pelo Poder Público. Maurício Corrêa (PDT/DF – 30).
- Os recursos públicos somente serão aplicados no sistema educacional público. Antero de Barros (PMDB/MT – 33).
- Proibição de transferência de recursos públicos às instituições educacionais privadas. Paulo Ramos (PMDB/ RJ – 32); Abigail Feitosa (PMDB/PSB/BA – 35); Lídice da Mata (PCdoB/BA – 37).
- Proibição da transferência de recursos públicos, a qualquer título, a entidades particulares que, por si mesma ou por intermédio de associações mantenedoras, tenham finalidade lucrativa, ou que remunerem, direta ou indiretamente, seus dirigentes. Cláudio Ávila (PFL/SC – 26)

- Proibição da transferência de recursos públicos a instituições educacionais privadas, salvo se estas forem gratuitas; tais instituições devem apresentar contabilidade aberta e verificável pela comunidade e pelo Poder Público. Paulo Silva (PMDB/PI – 28).
- A lei deverá regular a transferência de recursos públicos a instituições privadas, mediante a compra de vagas que atendam integralmente a gratuidade do ensino. Carlos Cardinal (PDT/RS – 29).
- A lei deverá regular a transferência de recursos públicos a instituições privadas que prestem relevantes serviços à comunidade. Bezerra de Melo (PMDB/CE – 34).

No Quadro 3.2. apresentam-se os destaques do Anteprojeto de Constituição da Subcomissão VIII – a, no qual se poderá observar o aproveitamento de algumas das emendas.

3.1.3 O Anteprojeto de Constituição da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes

Conforme PINHEIRO (1991), a votação do Anteprojeto do Relator, do qual resultaria o Anteprojeto da Comissão, realizou-se em 23 de maio de 1987, foi aberta ao público e durou seis horas. Nesta votação, ao artigo que fixava “o ensino é livre à iniciativa privada, observadas as disposições legais”, apresentaram-se destaques que levaram ao debate da exclusividade ou não da destinação de recursos públicos às escolas públicas. Como, na Subcomissão, tinham peso idêntico os grupos defensores da exclusividade e da não-exclusividade, nenhum obtinha maioria absoluta e o texto permanecia o do Anteprojeto do Relator. O Constituinte mineiro Octávio Elísio (PMDB) propôs que se aprovasse emenda da Constituinte Abigail Feitosa para, na Comissão Temática, negociar a inclusão, nas disposições transitórias, de um dispositivo que garantisse às instituições privadas apoio temporário⁶⁸. A referida emenda foi, então, aprovada, preceituando que “*O ensino é livre à iniciativa privada, observadas as disposições legais, sendo proibido o repasse de verbas públicas para a criação e manutenção das entidades de ensino particular*”. Foi aprovada também emenda que estabelecia que os recursos do salário-educação fossem destinados ao ensino **público** fundamental. Assim, “*Embora a exclusividade tenha sido definida nesta etapa, o problema da destinação dos recursos públicos não foi solucionado no interior da Subcomissão, sendo o conflito transferido para as outras fases da Constituinte*” (PINHEIRO, 1991, p. 214).

Para a autora citada, o Fórum/ANC garantiu a aprovação da maioria de suas propostas e o capítulo da educação aprovado nesta fase foi considerado uma vitória da escola pública. Segundo ela, isso pode ser atribuído à representatividade e participação das entidades ligadas ao setor público, à coerência de suas propostas e ao trabalho desenvolvido pelos constituintes defensores das teses da escola pública e, ainda, à condução democrática dos trabalhos da Subcomissão.

Quadro 3.2
Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da ANC (maio de 1987).

Documento/ Temáticas	Anteprojeto da Subcomissão
Descentralização	Estados e DF devem organizar seus sistemas de ensino e União o sistema federal (de caráter supletivo no EF); lei municipal deve adaptar o sistema de ensino às condições locais; lei complementar deverá criar o Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação*.
Regime de colaboração	Assistência financeira da União aos estados e DF; definição de PNE em lei complementar, integrando as ações das esferas de governo.
Controle público e social da gestão financeira	Lei deve estabelecer sanções jurídicas e administrativas pelo não cumprimento da aplicação dos mínimos percentuais; intervenção da União nos estados e dos estados nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE**.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a	Vinculação à MDE de 18% e de 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; empresas recolherão salário-educação, podendo descontar caso mantenham escolas para funcionários ou filhos destes.

⁶⁸ Por isso o Deputado Octávio Elísio apresentou emenda com este conteúdo na fase da Comissão Temática.

educação	
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Municípios atuam prioritariamente no EF; prioridade ao EF na assistência financeira aos estados, DF e municípios; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos (subvinculação de 50%); salário-educação destinado ao EF público ; auxílio suplementar ao educando excluído da MDE; proibido repasse de verbas públicas para entidades de ensino particular.
Objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos	Sistemas de ensino devem estabelecer padrões mínimos de eficácia escolar (sem mencionar vinculação com recursos).

* Com autonomia administrativa e financeira e responsabilidade para estabelecer programas e políticas a serem realizadas pelo PNE.

**Sugestão encaminhada à Comissão de Sistematização.

EF – ensino fundamental; Pré – pré-escola; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; PNE – Plano Nacional de Educação.

3.1.4 A configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições da Subcomissão VIII-a

A organização político-administrativa da área da educação prevista nos anteprojetos (AP) do Relator e da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes contempla a organização de sistemas de ensino estaduais e federal. A organização de sistemas municipais é parcialmente contemplada no AP da Subcomissão, através da possibilidade de que os municípios adaptem o sistema de ensino (supõe-se que seja o estadual) às condições locais, atendendo, de certa forma, às emendas neste sentido. No Anteprojeto do Relator, a descentralização era declarada diretriz da educação pública, disposição que não aparece no Anteprojeto final. O caráter supletivo, em geral, do sistema federal, no AP do Relator, será referido apenas ao ensino fundamental no AP da Subcomissão, podendo-se supor que tal não restringiria tanto a atuação da União nos demais níveis, especialmente o superior. A transferência de encargos com o pré-escolar e ensino fundamental aos municípios, quando estes tivessem condições técnicas e financeiras suficientes, prevista no AP do Relator, não é disposta no Anteprojeto da Subcomissão, o qual, interpreta-se, limita indicações de municipalização do atendimento educacional nestes segmentos. Atendendo à emenda de Florestan Fernandes, o AP da Subcomissão determina a criação de um conselho nacional de desenvolvimento da educação e a elaboração de plano nacional de educação; ambos estão interligados, pois caberia ao conselho estabelecer programas e políticas a serem realizadas pelo PNE. A representatividade e autonomia do conselho seriam instrumentos importantes para elaboração democrática do PNE, garantindo a integração das ações das esferas de governo. Os dois anteprojetos preceituam a assistência financeira da União aos estados e ao Distrito Federal, sem mencionar os municípios, o que reforça que os estados seriam intermediários na relação com seus municípios. Entretanto, o AP da Subcomissão se refere à prioridade que deve ser conferida ao ensino fundamental quando da assistência financeira aos estados e **municípios**. Na realidade, o texto sobre a educação aproveitar-se-á, mais adiante, de uma definição do âmbito da Comissão de Organização do Estado – o reconhecimento dos municípios como entes da Federação.

A diretriz de “responsabilização dos órgãos educacionais na gestão financeira” foi contemplada em apenas uma das emendas selecionadas, que propugna a transferência dos recursos da educação para as secretarias **municipais** da educação. Não deixa de ser uma versão preliminar à ulterior determinação da LDB de que os recursos da educação sejam geridos pelos órgãos executivos da área (embora a emenda indique a municipalização completa da oferta da educação escolar).

O controle público e social da gestão financeira foi observado, nos dois anteprojetos, pelas proposta de que a legislação estabeleceria sanções quando da não aplicação dos recursos vinculados à educação pelas esferas de governo e de que poderia efetivar-se intervenção nos estados e municípios pelo mesmo motivo. O controle amplo e democrático da arrecadação e distribuição dos recursos, reivindicado em emenda de Roberto Freire, não foi contemplado.

A composição do fundo público para a educação inclui, no AP do Relator e no AP da Subcomissão, percentuais da receita de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. A obrigação das empresas para com o ensino fundamental pode ser cumprida, segundo os anteprojetos, pelo pagamento de “contribuição tributária” (AP do Relator) e pelo recolhimento do salário-educação (AP da Subcomissão), ou pela manutenção de escolas. Nas emendas dos parlamentares, predominaram as sugestões de ampliar a vinculação de recursos, seja pelo aumento da proporção, seja pelo alargamento da base de incidência (por exemplo, a receita tributária e os orçamentos). Nas emendas

relativas à responsabilidade das empresas para com a educação, encontram-se preocupações com a definição do salário-educação como tributo para financiar a educação, com os níveis de ensino a serem financiados pelo tributo, com as possibilidades de descontos no recolhimento, ou, ainda, com a ampliação do tipo de empresas que deveriam contribuir. Mantém-se, no Anteprojeto da Subcomissão, as duas principais fontes de financiamento da educação já existentes naquele período, com a elevação do percentual de vinculação à educação dos recursos da receita de impostos da União (de 13 para 18%).

No uso e distribuição do fundo público da educação, o tema da priorização do ensino fundamental se destaca, tanto nos anteprojetos como nas emendas. Os anteprojetos trazem em comum a determinação desta prevalência na assistência financeira da União e na repartição dos recursos públicos, embora o AP da Subcomissão vá além, estabelecendo uma subvinculação de 50% (a qual será contemplada nas disposições transitórias da redação final da Constituição). O AP da Subcomissão define que os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental, enquanto que o AP do Relator incluía os estados nesta focalização e restringia a atuação dos municípios em outros níveis. As emendas que solicitaram a inclusão do pré-escolar como nível a ser priorizado pelos municípios, juntamente com o ensino fundamental, não foram acatadas nesta fase da Constituinte.

Os serviços de auxílio suplementar ao educando são excluídos da categoria de manutenção e desenvolvimento do ensino, em qualquer caso, no AP da Subcomissão, atendendo as solicitações de emendas neste sentido. No Anteprojeto do Relator, estes serviços não seriam computados como MDE apenas na apuração de gastos da União.

O AP do Relator previa a transferência de recursos públicos a escolas privadas, remetendo-a à regulamentação legal. Várias emendas vão pleitear a exclusividade de destinação das verbas públicas para as instituições públicas. Como já visto, tal reivindicação será atendida no AP da Subcomissão, mas foi possível graças a um acordo momentâneo, para evitar impasse nas votações e o tema será candentemente retomado na fase seguinte da Assembléia Nacional Constituinte.

Embora os anteprojetos estabeleçam a fixação de padrões mínimos de eficácia escolar, estes não se constituem, ainda, critério para fixação de montantes de recursos ou para colaboração intergovernamental.

Enfim, o Anteprojeto da Subcomissão definirá a atuação das três esferas de governo na área da educação, sendo garantida a organização de sistemas estaduais e federal e sistemas municipais “por adequação”. Apenas para os municípios foi indicada uma área de atuação prioritária – o ensino fundamental. Governo nacional e governos subnacionais contam cada qual com uma proporção da receita de impostos para o atendimento de suas obrigações quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino público, ao que se somam os recursos do salário-educação. A prioridade financeira deve ser conferida ao ensino fundamental. Os governos estão sujeitos a sanções pela não-aplicação dos recursos, de forma mais drástica os estados e municípios, pela possibilidade de intervenção. O regime de colaboração no financiamento expressa-se na determinação de prestação de assistência financeira da União aos estados e municípios, na priorização financeira do ensino fundamental quando da repartição dos recursos públicos e por uma possível integração de esforços (incluindo recursos) através do planejamento nacional.

3.2 A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

A Comissão Temática VIII, que tratou dos assuntos em epígrafe, teve como presidente Marcondes Gadelha (PFL/PB), como 1º vice-presidente José Elias (PTB/MS), 2º vice-presidente, Osvaldo Sobrinho (PTB/MT) e, como relator, Artur da Távola (PMDB/RJ); contou com 63 membros efetivos e o mesmo número de suplentes. O fluxo geral da elaboração do texto constitucional temático, na Comissão, foi: apresentação de emendas aos anteprojetos das subcomissões, produção do Primeiro Substitutivo do Relator, ao qual também foram oferecidas emendas, resultando num Segundo Substitutivo, sendo levados ambos à votação. Entretanto, não foi possível a conciliação de interesses e a Comissão não aprovou seu anteprojeto de texto constitucional.

Em ofício ao presidente da Comissão de Sistematização, Senador Afonso Arinos, datado de 15 de junho de 1987, relatando os trabalhos finais da Comissão, o presidente da mesma diz que “ (...) *Foram produzidos dois Substitutivos do Relator e 1921 (um mil, novecentos e vinte e uma) emendas dos demais Constituintes, das quais 1.047 (um mil e quarenta e sete) referentes aos Anteprojetos das Subcomissões e 874 (oitocentas e setenta e quatro) ao primeiro substitutivo do Relator*” (p.2). Segundo Marcondes Gadelha, os dois substitutivos do Relator foram submetidos a votação e rejeitados. Pelos termos regimentais, as emendas deveriam ser colocadas em votação, como forma de chegar a um anteprojeto da Comissão. Entretanto, nas palavras do Presidente da Comissão Temática: “... *houve discordância em Plenário sobre a decisão da Mesa de colocar em votação as Emendas; originando-se a partir de então um processo obstrucionista, que perdurou até que se esgotassem os prazos regimentais, impedindo a votação de qualquer outra proposição*” (p. 3-4).

Antes de especificar melhor os problemas que levaram ao impasse na votação do anteprojeto da Comissão VIII, veja-se as emendas que foram oferecidas, na Comissão, ao Anteprojeto da Subcomissão da Educação, da Cultura e do Esporte. É oportuno realizar seu mapeamento e síntese, uma vez que, embora haja propostas apresentadas na fase anterior que se repetem, o maior número de parlamentares na Comissão implicou não somente em maior número de emendas, mas o aporte de diferentes sugestões. Destaca-se que como o AP da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes definiu a exclusividade da destinação dos recursos públicos às instituições públicas muitas emendas buscarão revertê-la.

3.2.1 As emendas ao Anteprojeto da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

No período compreendido entre 28 de maio e 01 de junho de 1987 foram apresentadas, na Comissão Temática VIII, emendas aos anteprojetos das subcomissões que a integravam. Para mapear, então, os dispositivos reivindicados pelos constituintes, no que diz respeito aos assuntos que são objeto desta investigação, os mesmos são sintetizados na seqüência, transcrevendo-se, para facilitar a compreensão, os artigos correspondentes do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (AP da Subcomissão), os quais, aliás, serviram de base para a elaboração do Quadro 3.2.

Descentralização e regime de colaboração

Art. 10 (AP da Subcomissão) – “*Os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino e a União, os dos territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo no ensino fundamental, e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. § 1º Lei municipal adaptará o sistema de ensino às suas condições locais. § 2º – A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. § 3º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental, sem prejuízo de oferta que garanta o prosseguimento de estudos*”.

Ao artigo 10 foram apresentadas emendas cujo conteúdo, basicamente referente a modificações na distribuição das responsabilidades dos governos para com os níveis de ensino, sintetiza-se a seguir.

- Os estados e o DF organizarão os seus sistemas de ensino e a União, os dos territórios, assim como o sistema federal; o sistema federal de ensino será prioritariamente responsável pela oferta de educação superior, tendo, quanto ao ensino fundamental, caráter supletivo. Jorge Hage (PMDB/BA – 14)
- O ensino público de 1º e 2º graus será descentralizado, cabendo, o primeiro aos municípios e o segundo aos estados, sendo que a legislação deve estabelecer mecanismos de transferência de recursos da União para estados e municípios. Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC – 35)

- O ensino básico é de responsabilidade do município e obrigação deste, dos estados e da União. Ronan Tito (PMDB/MG – 38)
- A União, estados e municípios não ampliarão a oferta de ensino superior antes de serem atendidas as necessidades do 1º grau. Stélio Dias (PFL/ES – 46)
- Os estados transferem encargos do pré-escolar e ensino fundamental aos municípios quando estes alcançarem condições técnicas e financeiras suficientes. Vivaldo Barbosa (PDT/RJ – 60)
- Os municípios só passarão a atuar em outros níveis de ensino quando as necessidades do pré-escolar e do ensino fundamental estiverem satisfatoriamente atendidas. Vivaldo Barbosa (PDT/RJ – 60)
- A União dispõe normas supletivas (de acordo com deficiências locais e especialmente no ensino fundamental); o município se adaptará ao sistema estadual; as três esferas promoverão intercâmbio educacional mediante convênios, realizando entre si assistência e cooperação mútua, priorizando o ensino fundamental; os municípios atuam em outros níveis que não o fundamental para satisfazer as deficiências de ensino na localidade. Bonifácio de Andrada (PDS/MG – 90)
- Os municípios devem prestar assistência financeira às entidades de ensino superior filantrópicas estabelecidas em sua micro região administrativa. Paulo Macarini (PMDB/SC – 101)
- Os municípios atuarão no pré-escolar e ensino fundamental, sem prejuízo da oferta que garanta o prosseguimento de estudos. Anna Maria Rattes (PMDB/RJ – 115)
- Cabe prioritariamente aos municípios assegurar o ensino básico, devendo os estados e a União contribuir com recursos financeiros. Osvaldo Coelho (PFL/PE – 153)
- Suprimir o parágrafo 3º do art. 10. Joaci Góes (PMDB/BA – 117)
- Modificação do *caput*, excluindo a expressão “ensino fundamental”, estendendo, portanto, o caráter supletivo da União a todos os níveis de ensino. Matheus Iensen (PMDB/PR – 132)
- 1º grau como responsabilidade dos municípios, desde que os orçamentos permitam sua manutenção. Flávio Palmier da Veiga (PMDB/RJ – 135)
- Acrescentar, ao parágrafo 1º, a prioridade dos municípios ao ensino fundamental. Octávio Elísio (PMDB/MG – 142)
- Incluir, no parágrafo 3º a atuação prioritária dos municípios também na educação pré-escolar. Ana Maria Rattes (115)

O art. 14 do Anteprojeto da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes tratava do Plano Nacional de Educação. A este artigo apresentaram-se as seguintes emendas: de Octávio Elísio (PMDB/MG – 144) propondo que o PNE priorizasse o ensino obrigatório; de Sandra Cavalcanti (PFL/RJ – 44) visando estabelecer que a elaboração do PNE deveria contar com a participação dos educadores da rede estatal e não-estatal. O artigo 15 estabelecia a criação de um conselho nacional de desenvolvimento da educação. A emenda n.º 10, de Agripino de Oliveira Lima (PFL/SP), solicitou a supressão desse artigo.

Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação e hierarquização da alocação dos recursos financeiros

Vinculação e subvinculação de recursos para a educação e prioridades financeiras das esferas de governo

Art. 11 (AP da Subcomissão VIII-a) – “*A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive os provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º – Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os programas de educação pré-escolar e de ensino, excluído o auxílio suplementar aos educandos. § 2º – A repartição dos recursos públicos garantirá ao atendimento do ensino obrigatório nunca menos de 50% de seu montante, conforme lei complementar determine plurianualmente. § 3º – A lei estabelecerá sanções jurídicas e administrativas no caso de não cumprimento destes dispositivos. § 4º – É vedada a cobrança de taxas ou contribuições educacionais em todas as escolas públicas*”.

Reportando-se ao *caput* do artigo foram apresentadas as propostas a seguir sintetizadas.

- Os recursos devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino **público**. Chico Humberto (PDT/MG – 2).

- Os percentuais devem ser de 25% e 30%, da União e estados/municípios, respectivamente. Iram Saraiva (PMDB/GO – 5)
- Os percentuais devem ser de 20% e 25%, da União e estados/municípios, respectivamente. Vilson Souza (PMDB/SC – 54); Maria Lúcia Mello Araújo (PMDB/AC – 154)
- Os percentuais devem ser de 30% e 35%, da União e estados/municípios, respectivamente. Mário Maia (PDT/AC – 71)
- Devem ser aplicados na MDE 30% do orçamento da União e estados e municípios. Ronan Tito PMDB/MG (38)
- Os percentuais devem incidir sobre os orçamentos globais. Pedro Canedo (PFL/GO – 111)
- Os percentuais devem incidir sobre o orçamento total, excluídas as operações de crédito, e devem ser aplicados na manutenção, aperfeiçoamento e ampliação dos sistemas oficiais de ensino público e gratuito. Jorge Hage (PMDB/BA – 15)
- Os percentuais devem ser de 20% (União) e 30% (estados e municípios) e no início de cada exercício devem ser publicados os valores e destinação respectiva. Nelton Friedrich (PMDB/PR – 100)
- Os percentuais devem ser de 15% e 20%, da União e estados/municípios, respectivamente. Lúcia Braga (PFL/PB – 6)
- A União deve aplicar 13% e estados/municípios 20% do orçamento na educação e estes recursos destinam-se prioritariamente à educação escolar fundamental. Sandra Cavalcanti. (PFL/RJ – 53)
- Os percentuais devem ser de 10% e 20%, da União e estados/municípios, respectivamente, e devem destinar-se à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório. Francisco Diógenes (PDS/AC – 11)
- Devem ser reservados 10% para o atendimento de pessoas portadoras de deficiências. Nelson Seixas (PDT/SP – 70)
- A União deve destinar no mínimo 25% dos recursos da educação à manutenção e desenvolvimento do ensino técnico e agrotécnico profissionalizante de 1º e 2º graus. Rachid Saldanha Derzi (PMDB/MS – 71-A)

Quanto ao parágrafo 1º, a emenda 13, de Victor Faccioni (PDS/RS), propugnava que após “educandos”, fosse acrescentado: “*e os recursos destinados à concessão de bolsas de estudos, para os quais os orçamentos da União, Estados e Municípios devem conferir prioridade*”. A emenda n.º 1, de Caio Pompeu de Toledo (PMDB/SP) pleiteava que, além da MDE, os recursos deveriam ser aplicados nos programas de alimentação, saúde, esportes e lazer.

Ao parágrafo 2º foram oferecidas as proposições seguintes.

- A prioridade ao ensino obrigatório deveria prever a construção de centros integrados de ensino público. José Maurício (PDT/RJ – 8)
- A subvinculação deveria ser estabelecida para os recursos dos estados, DF e municípios e não para “os recursos públicos” (dadas as responsabilidades da União com o ensino superior). Jorge Hage (PMDB/BA – 16)
- Inclusão do texto do parágrafo no artigo sobre o PNE. Octávio Elísio (PMDB/MG – 140)
- Supressão do § 2º (justificando que não é matéria constitucional). Roberto Freire (PCB/PE – 112)

Outros requerimentos de supressão de parágrafos foram: supressão dos parágrafos 1º a 4º, pelas emendas 118, 120, 121 e 122 de Joaci Goes (PMDB/BA); supressão dos parágrafos 3º e 4º, pois não seriam matéria constitucional, na emenda 140, de Octávio Elísio (PMDB/MG); supressão do parágrafo 4º, na emenda 66 de Luís Roberto Ponte (PMDB/RS).

O Constituinte Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) solicitou, na emenda 59, o acréscimo de dispositivo, estabelecendo que o Poder Público deveria dar prioridade, em seus orçamentos, à educação gratuita em tempo integral às crianças, com a oferta de serviços suplementares.

Exclusividade/não exclusividade da destinação de recursos públicos às instituições públicas

Art. 7º (AP da Subcomissão VIII-a) – “*O ensino é livre à iniciativa privada, observadas as disposições legais, sendo proibido o repasse de verbas públicas para criação e manutenção de entidades de ensino particular*”.

O conteúdo das emendas referentes ao tema indicado e que se reportam a este artigo é reunido a seguir.

- As instituições privadas só poderão funcionar se não dependerem de recursos públicos para sua manutenção. Hélio Rosas (PMDB/SP – 4)
- O ensino privado somente será permitido se não utilizar repasse de verbas públicas; propõe também um parágrafo proibindo concessões de bolsas de estudo, auxílio ou subvenções, isenções fiscais ou abatimentos de renda para efeitos de tributação. Francisco Pinto (PMDB/BA – 55)
- Há uma série de emendas estabelecendo a gratuidade em estabelecimentos particulares, algumas com e outras sem a comprovação da insuficiência de recursos. Lourival Baptista (PFL/ SE – 18 e 20); Salatiel Carvalho (PFL/PE – 27); Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC – 35); Feres Nader (PDT/RJ – 79); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 81 e 82); Paulo Roberto Cunha (PDC/GO – 86); Victor Faccioni (PDS/RS – 92, 93 e 95); Luiz Soyer (PMDB/GO – 106, 107); Vânia Abrão Costa (PMDB/GO – 109); João Natal de Almeida (PMDB/GO – 125)
- Inclusão de parágrafo, estabelecendo que “*não se considera repasse de verbas públicas a concessão de bolsas de estudo, de valor igual ao custo-aluno em estabelecimento oficial congêneres*”. Francisco Rollemberg (PMDB/SE – 24); Salatiel Carvalho (PFL/PE – 31); Jalles Fontoura (PFL/GO – 41); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS – 65); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 77-A); Paulo Roberto Cunha (PDC/GO – 84); Victor Faccioni (PDS/RS – 98); Luiz Soyer (PMDB/GO – 104); Vânia Abrão Costa (PMDB/GO – 108); João Natal de Almeida (PMDB/GO – 126)
- Exclusão da parte do texto referente à proibição do repasse de verbas públicas. Carlos Virgílio (PDS/CE – 26); Salatiel Carvalho (PFL/ PE – 29 e 30); Stélio Dias (PFL/ES – 43 e 44); Sandra Cavalcanti (PFL/ RJ – 52); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS – 63); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 75 e 76); Paulo Roberto Cunha (PDC/GO – 83); Victor Faccioni (PDS/RS – 97); Luiz Soyer (PMDB/GO – 105)
- As escolas privadas de instituições religiosas ou de caráter comunitário, sem fins lucrativos, podem receber recursos públicos. Eliel Rodrigues (PMDB/PA – 36)
- O ensino é livre à iniciativa privada, constituída sob forma de associações sem fins lucrativos e o amparo do Poder Público às entidades não lucrativas exige que reapliquem excedentes na melhoria da qualidade e prestem contas da gestão contábil à comunidade e aos órgãos públicos competentes. José Richa (PMDB/PR – 61)
- As instituições sem fins lucrativos, que suplementam as necessidades do Estado, podem receber recursos públicos. Nelson Seixas (PDT/SP – 69)
- Cabe ao Estado, em relação às instituições privadas, constatar o nível do rendimento escolar, podendo subvencioná-las se não tiverem fins lucrativos ou se oferecerem educação compatível com exigências do Poder Público; o Poder Público deve organizar sistema de bolsas de estudo para suprir as deficiências da escola pública e valer-se do ensino particular nos casos em que a lei determinar. Bonifácio de Andrada (PDS/MG – 91)
- Acréscimo de parágrafo, preceituando que determinadas instituições sem fins lucrativos são consideradas públicas. Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT – 128)
- Exclusão da proibição do *caput* e previsão de um parágrafo, determinando que a concessão de verbas públicas a escolas privadas será regulada em lei. Matheus Iensen (PMDB/PR – 133)
- Pode haver repasses do Poder Público a entidades comunitárias que prestem relevante serviço público e que não distribuam lucros a seus associados, diretores, etc. Cláudio Ávila (PFL/SC – 151).
- A lei deve estabelecer a regulamentação legal da transferência de recursos públicos ao setor privado e condições para tal. José Moura (PFL/PE – 134)

Há emendas sobre o tema que se reportam a outros artigos do Anteprojeto da Subcomissão ou reivindicam acrescentar dispositivos.

- Inclusão, no ADCT, da determinação de que instituições assistenciais sem fins lucrativos, que atendem pré-escolar e ensino fundamental, entre outros requisitos, poderão candidatar-se a receber o apoio do Poder Público em caráter temporário (esta emenda resulta do acordo feito na votação da Subcomissão). Octávio Elísio (PMDB/MG – 156)
- Inclusão, no artigo 11, de parágrafo estabelecendo que as verbas previstas no artigo destinam-se exclusivamente às escolas públicas, criadas e mantidas pelo governo federal, pelos estados, DF e municípios. Aldo Arantes (PCdoB/GO – 25)
- Acréscimo ao texto constitucional, estabelecendo, como princípio, a concessão de bolsas de estudo em escolas privadas e comunitárias para alunos que provem insuficiência de renda. Victor Faccioni (PDS/RS – 13)

- Acréscimo ao texto constitucional, estabelecendo como princípio a garantia de bolsas de estudo a todos os que não forem atendidos na escola pública. Jalles Fontoura (PFL/GO – 40); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS – 67); Paulo Roberto Cunha (PDC/GO – 85)
- Acréscimo ao texto constitucional, estabelecendo que todas as escolas, estatais ou particulares, deverão comprovar suficiente qualidade de ensino para receber recursos públicos. Sandra Cavalcanti (PFL/RJ – 48)

Salário-Educação (ou obrigações das empresas para com a educação)

Art. 16 (AP da Subcomissão VIII-a) – *As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a recolher o salário-educação, na forma da lei. § 1º – Os recursos a que se refere o caput deste artigo destinam-se à expansão da oferta do ensino público fundamental. § 2º – A empresa que já mantém escolas para funcionários e filhos de funcionários poderá descontar essa despesa do recolhimento do salário-educação, na forma da lei.*

O teor de emendas oferecidas ao artigo foi o sintetizado pontualmente na seqüência.

- As empresas devem manter o ensino fundamental entre os 6-14 anos (e segue o restante do *caput*). Louremberg Nunes Rocha (PMDB/MT – 129)
- O empregador é obrigado a proporcionar condições para a educação básica, podendo receber recursos públicos para atender esta obrigação. Ronan Tito (PMDB/MG – 38)
- Acréscimo, entre as empresas, daquelas de prestação de serviços e, ainda, a obrigação de garantir “a educação pré-escolar e o ensino fundamental gratuito de seus empregados e filhos destes do nascimento aos 14 anos...” Vivaldo Barbosa (PDT/RJ – 57)
- Supressão da palavra “público” do parágrafo 1º. Lourival Baptista (PFL/SE – 17); Salatiel Carvalho (PFL/ PE – 28); Sandra Cavalcanti (PFL/RJ – 49); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS – 62); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 73); Feres Nader (PDT/RJ – 78); José Maria Eymael (PDC/SP – 87)
- Acréscimo, ao § 2º, da oferta de bolsas de estudo. César Cals Neto (PDS/CE – 2); Francisco Rollemberg (PMDB/SE – 22); Salatiel Carvalho (PFL/PE – 37); Jalles Fontoura (PFL/GO – 39); Albano Franco (PMDB/SE – 42); Stélio Dias (PFL/ES – 45); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS – 64); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 72); Victor Faccioni (PDS/RS – 99); Luiz Soyer (PMDB/GO – 103); João Natal de Almeida (PMDB/GO – 127)
- Supressão do parágrafo 2º. Roberto Freire (PCB/PE – 113)

3.2.2 Os impasses na votação e os substitutivos do Relator da Comissão VIII

Segundo PINHEIRO (1991), as questões mais polêmicas nessa Comissão foram: a reserva de mercado na área de informática, a criação do Conselho Nacional de Comunicação e a destinação dos recursos públicos da educação⁶⁹. As pressões exercidas pelos grupos foram diversas, destacando-se, entre os que buscavam influenciar o texto da educação, a FENEN⁷⁰, a Igreja Católica, os evangélicos e o Fórum em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte, este último seguindo o diálogo com parlamentares, divulgação de suas propostas, atividades de convencimento e acompanhamento das votações. Com o acirramento das posições, o grupo defensor dos interesses da escola pública começou a encontrar dificuldades, inclusive de reunir-se no Congresso. Para a autora, “(...) os lobbies substituíram a mobilização e os acordos os debates” (p. 226).

Maria Francisca Pinheiro explica em sua Tese que os constituintes progressistas procuraram aprovar os substitutivos do Relator pois, mesmo recuando em algumas propostas, mantê-los era melhor que ver aprovadas emendas que poderiam trazer mais perdas, num contexto de correlação desfavorável de forças; segundo ela “(...) Formou-se uma aliança conservadora entre os constituintes ligados aos meios de comunicação, os representantes das empresas de ensino e os evangélicos. Eles se uniram para combater a exclusividade (de verbas públicas para o ensino público), o Conselho Nacional de Comunicação e a reserva de mercado” (PINHEIRO, 1991, p. 228). Com votações tumultuadas, troca de acusações entre os parlamentares e muita movimentação nas galerias, os dois substitutivos foram

⁶⁹ Dessas, sobressaiu a criação do referido Conselho, pois seria o fórum de decisões referentes à concessão de canais de televisão e de serviços radiofônicos

⁷⁰ Segundo a professora, a FENEN divulgou um Documento, intitulado “A Constituinte e a FENEN”, explicando como trabalhar para aprovar as propostas do grupo da escola privada e que ficou conhecida como “cartilha da guerrilha lobista”, até porque fazia um incitamento à violência.

derrotados, restando aos constituintes progressistas a alternativa de obstruir a votação de emendas, o que foi feito com sucesso. Assim, encerrou-se o prazo e a Comissão VIII não teve substitutivo aprovado, ficando a elaboração do texto sobre a matéria, como já dito, para a relatoria da Comissão de Sistematização.

Entre os documentos encaminhados ao presidente da Comissão de Sistematização pela Comissão VIII, consta proposta de um grupo de parlamentares-constituintes, denominada “Substitutivo da Maioria”, que se posicionam em defesa da iniciativa privada no setor da educação. Segundo a justificativa desses parlamentares, os dois substitutivos do Relator foram rejeitados por ampla maioria e grupos minoritários impediram votações subseqüentes. Acusam o Relator de tentar impor sua vontade com um projeto inaceitável e que seus apoiadores tentaram fazer suas idéias prevalecerem, sendo as mesmas “*contrárias às aspirações da maioria do Povo Brasileiro, que representamos*” (p. 5). Dizem que não aceitam “*a elitização da escola brasileira, criando escolas para ricos e escolas para pobres*” (p. 5). Querem, enfim, que a escola particular possa receber verbas públicas, “*não queremos fechar a escola privada de excelência para as crianças carentes*” (p.6). Dizem que esta vontade da maioria não pode expressar-se pelos canais regimentais e enviam, então, sua proposta de redação à Comissão de Sistematização. Este Substitutivo prevê: o repasse de recursos públicos a entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas de natureza não-lucrativa; desconto no recolhimento do salário-educação quando as empresas mantiverem escolas próprias ou concederem bolsas de estudo a seus empregados ou aos dependentes destes. Esta proposição também diferiu dos substitutivos do Relator da Comissão VIII por não determinar a elaboração de plano nacional da educação.

No Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de 26/6/87, consta um Anteprojeto “*relativo à matéria de competência da Comissão VIII – Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*” (p. 77). O relator da Comissão de Sistematização (CS) explica, na justificativa, que por termos regimentais incumbiu à CS apresentar um Anteprojeto da Comissão VIII, uma vez que a mesma não o concluiu, sendo que, para tal tarefa, a CS levou em conta os dois substitutivos do Relator da Comissão VIII, o documento que os signatários nominaram de “Substitutivo da Maioria” e os depoimentos de Artur da Távola (relator da Comissão VIII) e de João Calmon (relator da Subcomissão VIII-a).

Na justificativa do Anteprojeto da Comissão de Sistematização para a matéria da Comissão VIII, é explicado que procuraram manter a área consensual dominante, deixando em aberto as principais divergências, para a reflexão da Comissão de Sistematização. Lê-se que:

“(...) em relação à educação, há ressaltos à co-responsabilização que deve marcar, afinal, o esforço educador envolvente, a um mesmo passo, do Estado e da Sociedade, no específico tema da Educação” (...) No nosso entender adequado desenvolvimento social, econômico, político apenas será logrado à base de equilibrado projeto educacional, que dê ponderação justa e bem avaliada à função do Estado e da Sociedade. Sob luz orientadora da iniciativa privada, todavia com o trato preferencial, no que se refere ao apoio de recursos políticos, ao ensino público. Então, neste campo, mantidos os princípios consagrados de gratuidade do ensino público em todos os níveis e o da obrigatoriedade do ensino fundamental, deu-se nova ênfase à atuação primordial do município no ensino básico, somente com este razoavelmente atendido, podendo o Poder Público Municipal envolver-se no de graus superiores. Ademais, persegue-se também ampla garantia constitucional, quer dos recursos destinados ao ensino, especificamente pela União, quer dos esquemas de democratização do sistema educacional.”(sem página).

Observa-se o cuidado com que as responsabilidades do Estado e da “sociedade” são tratados. Mais adiante, ao focar a Comissão de Sistematização, o conteúdo de seu Anteprojeto relativo à matéria da Comissão VIII será descrito, podendo-se verificar que o “trato preferencial” na destinação dos recursos financeiros foi conferido à educação pública mas “a ponderação justa e bem avaliada à função do Estado e da Sociedade” implicou em suprimir do texto parte dos preceitos que assinalavam o ensino público como destinatário dos recursos da receita de impostos vinculada à MDE e do salário-educação.

O Quadro 3.3 traz os destaques dos substitutivos do Relator da Comissão VIII. Na realidade, os dois têm o mesmo conteúdo quanto às temáticas que são particularizadas. Embora, na investigação, tenham sido sintetizadas e categorizadas as emendas que os parlamentares apresentaram ao Primeiro Substitutivo do Relator, optou-se por não inseri-las neste texto, uma vez que grande parte do conteúdo das proposições dos membros da Comissão já está explicitado nas emendas ao Anteprojeto da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes. Alguns comentários sobre emendas ao Primeiro Substitutivo do Relator da Comissão serão feitos no próximo item.

3.2.3 A configuração de competências e colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições da Comissão VIII

Os substitutivos do Relator da Comissão VIII vão definir a organização de sistemas de ensino, pela União, estados e **municípios**, em **regime de colaboração**, definição que permanecerá nos textos subsequentes. Os substitutivos preceituam que a União deve privilegiar a organização e oferta do ensino superior e prestar assistência financeira aos estados e **municípios**. Os governos subnacionais devem organizar e oferecer o ensino “básico” e médio, devendo, para tal, ser elaborada lei **complementar** estadual. Ou seja, o regime de colaboração na organização e oferta do ensino “básico” e médio deveria ser objeto de lei nos estados, marcando que a conformação de responsabilidades estaria sujeita a critérios, processos ou estratégias imperativas e, portanto, menos vulnerável a decisões autônomas do estado e de cada um de seus municípios. Houve emendas ao Primeiro Substitutivo, visando estabelecer níveis de atuação de cada esfera de governo e várias focalizaram a participação da União e dos estados no financiamento do ensino fundamental.

Quadro 3.3
Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto (Primeiro e Segundo substitutivos do Relator)* da Comissão VIII da ANC (junho de 1987)

Documento/ Temáticas	Substitutivos do Relator da Comissão VIII
Descentralização	União, Estados e Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; compete à União organizar e oferecer, preferencialmente, o ensino superior; estados e municípios organizam e oferecem o ensino básico e médio, através de lei complementar estadual.
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios para o atendimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; definição do PNE em lei, integrando as ações das esferas de governo; a União e/ou estado deve transferir recursos, quando necessário, para que estados ou municípios atinjam padrão de qualidade do ensino.
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção da União nos estados e dos estados nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE (proposta para o Capítulo relativo aos estados e municípios).
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE público de 18% e de 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; empresas recolherão salário-educação, destinado ao EF público, podendo descontar caso mantenham escolas para empregados ou filhos destes.
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Municípios só atuam em outros níveis quando atendido plenamente o EF; prioridade ao ensino obrigatório na assistência financeira da União; auxílio suplementar ao educando excluído da MDE; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos; exclusividade de utilização de verbas públicas para o ensino público, podendo ser repassadas a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas quando houver insuficiência de oferta na rede pública **; o Poder Público deve destinar recursos para garantir a eliminação do analfabetismo e universalização do EF até o ano 2000 (proposta para o ADCT).
Objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos	Devem ser definidos padrões mínimos de qualidade e custos como base para a alocação de recursos financeiros do Poder Público.

* No que se refere às temáticas financiamento da educação e organização dos sistemas de ensino, não há modificações de um para outro substitutivo

** Para receber estímulo financeiro do Poder Público, estas escolas devem: (1) provar finalidade não lucrativa e reaplicar eventuais excedentes financeiros em educação, (2) prever a destinação de seu patrimônio a outra escola de caráter não lucrativo ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades, (3) ser administradas em regime de participação pelos integrantes do processo educacional e da comunidade.

EF – ensino fundamental; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; PNE – Plano Nacional de Educação; ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Neste momento, é excluída a determinação de criar um conselho nacional de desenvolvimento da educação, embora fosse preceituada a elaboração do PNE por órgão representativo dos integrantes do processo educacional e da sociedade. Das emendas sobre o artigo do PNE, algumas procuraram estabelecer maiores garantias à participação dos integrantes do processo educacional na elaboração do plano nacional de educação e outras solicitaram sua exclusão, por considerar a proposição centralista ou objeto de lei complementar.

Quanto à composição do fundo público da educação, a proporção da receita de impostos destinada à MDE é mantida, mas referida ao ensino **público**; entretanto, não deixa de ser contemplada a possibilidade de repasse de recursos públicos às instituições privadas não-lucrativas, embora com uma série de exigências. A prioridade financeira ao ensino fundamental continua prevista: na assistência financeira da União, na repartição dos recursos públicos (embora eliminada a subvinculação de 50%) e na destinação do salário-educação. Ficou definido, no ADCT, o aporte de recursos para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, esforço que deveria ser empreendido pelo Poder Público por um período de 10 anos (acatada, assim, emenda de Hermes Zaneti, Florestan Fernandes e Octávio Elísio). No que diz respeito à fonte de financiamento “receita de impostos”, várias emendas buscaram garantir mais recursos, aumentando as proporções ou a base de incidência. Para esta fonte e para o salário-educação, várias emendas propuseram excluir do texto a determinação de sua destinação exclusiva ao ensino público.

Os substitutivos preceituam que a garantia de recursos financeiros para a MDE deve basear-se na definição de padrões mínimos de qualidade e custos. Vale a pena transcrever o artigo:

“O Poder Público assegurará recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, tendo como base padrões mínimos de qualidade e custos, definidos nos termos da lei. Parágrafo Único – Sempre que as dotações do Município ou Estado forem insuficientes para atender os padrões a que se refere o caput deste artigo, a diferença será coberta com recursos transferidos, através de fundos específicos, respectivamente, pelo Estado e pela União” (art. 9º do 1º Substitutivo do Relator da Comissão VIII).

O registro é feito para destacar uma tendência do ordenamento do financiamento da educação, presente em boa parte da tramitação do texto constitucional. Embora este dispositivo seja abandonado a partir do Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, há indicações que serão mais tarde retomadas na tramitação da LDB e da PEC N.º 233/95 e na elaboração dos documentos da Educação para Todos: a previsão de recursos financeiros a partir de padrões de qualidade e de custos; transferências de governo a governo a fim de alcançar o volume de recursos necessários para a garantia dos padrões mencionados. Não foram localizadas emendas ao artigo.

Nos substitutivos do Relator, há uma definição de competências precípuas para cada esfera de governo no financiamento da educação: a União financia o ensino superior e os estados financiam o ensino “básico” e médio; os municípios financiam o ensino fundamental, podendo atuar em outros níveis quando este estiver plenamente atendido em seus territórios. Não foi possível compreender se a educação em creches e pré-escolas estava englobada na categoria de “ensino básico” e tampouco os motivos para indicar este “ensino básico” como área de atuação de municípios e estados, uma vez que tal nomenclatura não guarda coerência com o texto da educação – o que sugere a falta de acompanhamento de todas as propostas e consensos por parte de número significativo de parlamentares. A colaboração na manutenção e desenvolvimento do ensino público encontra-se na assistência financeira da União aos estados e municípios, na priorização financeira do ensino fundamental, no compartilhamento de áreas de atuação de estados e municípios, que deveria, inclusive, ser regulada por lei estadual, e na determinação de que os estados ou a União transferissem recursos aos municípios e estados, respectivamente, para atingir padrões mínimos de qualidade do ensino.

No que diz respeito à área da educação, não há dúvidas de que os impasses nas votações de um anteprojeto da Comissão resultaram de conflitos em torno da exclusividade ou não da destinação dos recursos públicos às instituições públicas. É oportuno citar trechos da justificativa da Deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ) a uma emenda, em que oferece um substitutivo integral ao do Relator, pois expressam, em parte, as dificuldades de aprovação de um anteprojeto na Comissão:

“Enquanto no que diz respeito ao ensino, o Substitutivo é estatizante, sufocantemente oficial, defendendo intransigentemente a tese de que os recursos públicos, em educação, só

devem ser endereçados a entidades públicas, numa posição polêmica em relação à própria sociedade brasileira, no que toca à cultura, aos esportes e ao turismo, as propostas são amplamente generosas com os mesmos recursos públicos (...) Pelo Substitutivo do Relator, ficam os brasileiros privados da ação eficiente, patriótica e generosa de centenas de entidades privadas, que se dedicam aos pobres e aos portadores de deficiências, aos que estudam à noite, aos que não dispõem de recursos para fazer cursinhos caros, aos que não contam com outro tipo de estabelecimento em seus Distritos e Vilas (...)” (Emenda 8S0315-0, que consta do Documento “Emendas ao Primeiro Substitutivo do Relator da Comissão VIII”, pag.. 70-72).

A polarização desta posição com a de exclusividade do uso de recursos públicos nas instituições públicas seguirá nos próximos passos da Constituinte. Aliás, avalia-se que apenas o intenso trabalho de intervenção das entidades partidárias da exclusividade pode explicar que os constituintes defensores da não-exclusividade, que eram maioria, não tenham conseguido legitimar suas propostas na medida que pretendiam.

3.3 A Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte

A Comissão de Sistematização (CS) teve como presidente o Constituinte Afonso Arinos (PFL/RJ) e como Relator o Deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM). O Anteprojeto de Constituição da CS foi publicado em 26 de junho de 1987 e o Projeto da CS em 09 de julho do mesmo ano. Na apresentação deste último, o Relator explica que não existe um fio condutor filosófico do texto, fruto que é dos documentos das comissões, os quais são oriundos das mais diferentes procedências e tendências, resultando num Projeto (da CS) complexo, extenso e não uniforme. Para o Relator, embora tenham sido apresentadas muitas emendas ao Anteprojeto, e que poderiam resolver as inconsistências, elas não puderam ser acatadas, por impedimento do Regimento da Assembléia Nacional Constituinte. Então, ao que parece, entre o Anteprojeto e o Projeto, houve apenas “compatibilização e adequação”, e “...as razões de acolhimento ou rejeição de mais de mil Emendas tiveram fulcro na determinação normativa, que só as admitia, reitero, se estritamente formuladas com vista aos propósitos de adequação do trabalho apresentado com os anteprojatos oriundos das Comissões” (Projeto da CS, 1987, p.45).

Desta forma, as disposições sobre o financiamento da educação básica foram idênticas no Anteprojeto do Relator da CS relativo à matéria de competência da Comissão VIII, no Anteprojeto de Constituição da CS e no Projeto da Comissão de Sistematização, pelo qual elaborou-se o Quadro 3.4, referenciado nas três proposições.

Segundo PINHEIRO (1991), o Projeto Cabral (Projeto da CS) foi bastante criticado, ou melhor, “aprofundou a polarização de posições no interior da Constituinte” (p. 239). A autora indica como muito forte a resistência da direita e do centro aos avanços do projeto na área trabalhista (jornada de trabalho de 40h, estabilidade no emprego e organização sindical, sem esquecer que estava em jogo também a duração do mandato de Sarney na presidência). Para poder mudar o rumo, a direita e o centro, comandados pelo Executivo, passam a lutar pela mudança no Regimento, formando-se blocos supra e interpartidários. Neste processo, os partidos políticos maiores, que já não tinham uma ação programática, se dissolveram. A autora cita o caso do PMDB: esse partido possuía representação de todas as forças da Constituinte, no *continuum* radical à esquerda – radical à direita. Na Convenção do PMDB, em julho de 87, o partido dividiu-se em integrantes do Centrão e do Movimento de Unidade Popular, do qual nascerá depois o PSDB; esse “racha” teve como determinante primeiro o fato do Partido não ter fechado posição em relação às questões mais polêmicas, como o sistema de governo e o mandato de Sarney. No que diz respeito à educação, a decisão foi de que os recursos públicos fossem destinados às escolas públicas e às particulares comunitárias ou de interesse social. Então, a autora aponta que a posição de exclusividade das verbas públicas à educação pública foi defendida apenas pelos partidos minoritários (PCB, PCdoB, PSB e PT) e um grupo reduzido de parlamentares do PMDB.

Há que observar, entretanto, que a “não-exclusividade” esteve circunscrita a certos limites: as propostas de constituintes do PDT, PMDB, PTB, PDS, PFL e PL, na sua grande maioria, reivindicam o aporte de recursos públicos para as instituições educacionais privadas a par de um leque de condições, entre as quais se destacam o caráter não-lucrativo das escolas, o financiamento via bolsas de estudo, a oferta de ensino gratuito ou a prioridade ao financiamento do ensino “oficial”. A sugestão de Roberto Campos (PDS/MT), por exemplo, de concessão de “certificados de educação” – os *vouchers* do ideário liberal – a alunos com insuficiência financeira, que serviriam de pagamento em escolas públicas ou privadas ficou “isolada”. Aponta-se como condicionantes essenciais desta “circunscrição” o peso da militância de entidades, partidos ou parlamentares defensores da escola pública e do “público não-estatal” (em especial setores progressistas da Igreja Católica ligados à CNBB), as orientações programático-

partidárias do PMDB e do PDT e o interesse primeiro de setores ligados ao empresariado do setor educacional de restringir ao mínimo o controle público sobre suas ações, secundarizando a questão do financiamento público, conforme várias emendas levam a crer.

O quadro de destaques dos três projetos da Comissão de Sistematização é colocado a seguir e analisado no próximo item.

Quadro 3.4

Destaques sobre o financiamento da educação básica no Anteprojeto do Relator da Comissão de Sistematização relativo à matéria de competência da Comissão VIII (26/6/87), no Anteprojeto de Constituição da CS (26/6/87) e no Projeto de Constituição da CS (09/7/87)

Documento/ Temáticas	Anteprojeto do Relator da CS, Anteprojeto da CS e Projeto da CS
Descentralização	União, Estados e Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; compete à União oferecer, preferencialmente, o ensino superior e financiar o sistema federal; estados e municípios organizam e oferecem o ensino básico e médio, através de lei complementar estadual*
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios para o atendimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; definição de PNE em lei, integrando as ações das esferas de governo; a União e/ou estado deve transferir recursos, quando necessário, para que estados ou municípios atinjam o padrão de qualidade.
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção do estado nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de 18% e de 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; empresas recolherão salário-educação (como forma de responsabilizar-se pelo EF gratuito de seus empregados e filhos destes).
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Municípios só atuam em outros níveis quando atendido plenamente o EF; prioridade ao ensino obrigatório na assistência financeira da União; auxílio suplementar ao educando excluído da MDE; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos; verbas públicas para o ensino público, podendo ser repassadas a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, nas condições da lei e em casos excepcionais**.
Objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos	Devem ser definidos padrões mínimos de qualidade e custos como base para a alocação de recursos financeiros do Poder Público.

* No Capítulo “dos Municípios”, uma das determinações do que compete aos municípios é a de manter, com a cooperação do estado, programas de alfabetização e ensino de 1º grau.

** Para receber estímulo financeiro do PP, estas escolas devem: (1) provar finalidade não lucrativa e reaplicar eventuais excedentes financeiros em educação e (2) prever a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades.

EF – ensino fundamental; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; PNE – Plano Nacional de Educação.

3.3.1 A configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições do Anteprojeto e Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização

A organização político-administrativa da área da educação é praticamente a mesma dos anteprojeto substitutivos do Relator da Comissão VIII. Houve, entretanto, mudança no ordenamento da elaboração do planejamento nacional, pois não há mais menção a órgão ou sujeitos participantes da elaboração do PNE. O controle da gestão financeira do setor educacional, através da possibilidade de intervenção – caso não fossem aplicados 25% da receita de impostos na MDE – passa a restringir-se, agora, aos municípios, determinação que permanecerá até o texto final. O regime de colaboração no financiamento através da transferência de recursos da União aos estados e desses aos municípios para garantir a efetivação de padrões mínimos de qualidade do ensino resiste ainda como preceito

Quanto à composição do fundo público da educação, continuam contemplados percentuais da receita de impostos de cada esfera de governo e o salário-educação, deixando em aberto a relação entre a manutenção e desenvolvimento do ensino e a garantia de padrões mínimos de qualidade do ensino.

No uso e distribuição do fundo público da educação mantém-se a preponderância do financiamento do ensino fundamental na assistência financeira da União aos governos subnacionais, na repartição dos recursos públicos, na destinação dos recursos do salário-educação e na atenção quase exclusiva que lhe devem conferir os municípios. Os recursos vinculados destinam-se à MDE, embora tenha sido excluído que seriam para a manutenção e desenvolvimento do ensino **público**, ocorrendo o mesmo com a destinação do salário-educação – não há determinação de que este seja alocado para o ensino fundamental público. Foram atendidas, assim, as muitas emendas que reivindicaram esta supressão. Embora a declaração de exclusividade da alocação dos recursos públicos na educação pública, a possibilidade de apoio financeiro a entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas que provem não ter finalidade lucrativa é conservada. Entretanto, as condições para que instituições privadas recebam estímulos do Poder Público são estreitadas. Nos substitutivos do Relator da Comissão VIII estavam as seguintes condições: prova de finalidade não lucrativa, aplicação de excedentes financeiros na educação, destinação do patrimônio ao Poder Público ou a instituição não-lucrativa quando do encerramento das atividades da instituição e participação dos integrantes do processo educacional e da comunidade na administração; esta última condição foi suprimida pela relatoria da CS e, até o texto final, permanecerão somente as demais.

Na seqüência do processo constituinte, o Primeiro Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização procederá a mudanças significativas nas temáticas que vimos examinando. Antes de enfocá-lo, porém, cabe descrever as emendas dos constituintes e as emendas populares que foram oferecidas ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização.

3.3.2 As emendas ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização

Apresenta-se, na seqüência, uma síntese das emendas ao Projeto da CS, referentes ao financiamento da educação básica, oferecidas pelos constituintes no período de 01 de julho a 12 de agosto de 1987⁷¹. Estas emendas ilustram um momento em que todos os constituintes puderam apor sugestões. Os artigos abaixo transcritos são os do Projeto de Constituição da CS, indicando também os artigos do Anteprojeto do Relator da CS à matéria da Comissão VIII. As emendas que se referem ao Anteprojeto ficaram comprometidas, em parte, uma vez que suas proposições se fazem a um texto que foi modificado.

Descentralização e regime de colaboração

Art. 378 (Projeto da CS) – *“A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino, com observância da legislação básica da educação nacional; § 1º – Compete preferencialmente à União organizar e oferecer o ensino superior; § 2º – Compete aos Estados e Municípios, através de lei complementar estadual, organizar e oferecer o ensino básico e médio; § 3º – a União organizará e financiará o sistema de ensino dos Territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; § 4º – os Municípios só passarão a atuar em outros níveis de ensino quando as necessidades do ensino fundamental estiverem plenamente atendidas”.*

Art. 383 do Anteprojeto do Relator da CS (mesma redação)

Art. 382 (Projeto da CS) – *“A lei definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação, ao desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade do ensino”.*

Art. 387 do Anteprojeto do Relator da CS (mesma redação)

Em relação ao *caput* do artigo 378, a emenda n.º 107, de Arnaldo Prieto (PFL/RS) solicita a supressão da expressão “em regime de colaboração”, justificando que os sistemas de ensino são autônomos e não pode ser imposta uma colaboração, esta deve se dar por conveniência. A emenda 148, de José Egreja (PTB/SP), reivindica suprimir os parágrafos desse artigo, imputando-lhes inconstitucionalidade e Bezerra de Melo (PMDB/CE – emenda 249) solicita a eliminação dos parágrafos 1º e 4º, julgando-os contraproducentes.

As modificações pleiteadas em relação ao parágrafo 1º do artigo 378 tem seu conteúdo descrito a seguir.

- Inclusão, entre as competências da União, a oferta de ensino técnico industrial e agrotécnico de nível médio. Mauro Benevides (PMDB/CE – 26); Nelson Aguiar (PMDB/ES – 37); Nyder Barbosa (PMDB/ES – 44); Hélio Costa (PMDB/MG – 57); Osvaldo Sobrinho (PMDB/MG – 58); Rita Camata (PMDB/ES – 60 e 152); Carlos de Carli (PMDB/AM – 61); José Elias Murad (PTB/MG – 63); Stélio Dias – PFL/ES – 65); José Dutra (PMDB/AM – 74); Osvaldo Coelho (PFL/PE – 89); Áureo Mello (PMDB/AM – 118); José Maurício (PDT/RJ – 121); Átila Lira (PFL/PI – 165); José Dutra (PMDB/AM – 183); Áureo Mello (PMDB/AM – 226); Stélio Dias (PFL/ES – 231)

⁷¹ As emendas estão datadas do período compreendido entre 01/7/87 a 12/8/87, quando o Projeto tem data de 09/7/87. Provavelmente, há emendas que foram apresentadas ao Anteprojeto (pois as datadas antes de 09/7 estão todas com seus artigos corrigidos) e aquelas já tendo em conta o Projeto da CS. Como explica o Relator na Apresentação do Projeto da Comissão de Sistematização (p. 45), as emendas apresentadas ao Anteprojeto não poderiam ser acatadas naquele momento, devido a determinações regimentais, tendo sido feito apenas um trabalho de compatibilização e adequação entre os textos oriundos das comissões temáticas. De acordo com Brusco e Ribeiro (1993), no período de 28/6 a 02/7/87 – prazo para apresentação de emendas ao Anteprojeto – “foram apresentadas 5624 emendas, das quais o Relator apreciou apenas 977, tidas como de adequação. Estas, e também as de mérito, foram transferidas para nova apreciação na fase seguinte.” (Cronologia dos trabalhos da ANC – vol. 1). Em 15/7/87 inicia-se o prazo de discussão do Projeto em plenário, em 1º turno, pelo prazo de 40 dias e é dado um prazo de 30 dias (até 13/8) para apresentação de emendas em plenário e, no mesmo prazo, o recebimento de emendas populares. Foram recebidas 20.791 emendas, das quais 122 populares e 5237 transferidas da fase anterior.

- Compete aos estados, através de lei complementar estadual, e aos municípios, organizar e oferecer o ensino básico e médio (justifica que esta redação respeita a autonomia dos municípios). Bonifácio de Andrada (PDS/MG – 91)

A emenda n.º 154, de Tadeu França (PMDB/PR) solicita a substituição dos parágrafos 1º e 2º pela determinação do dever da União com o ensino superior público e gratuito e dever dos estados e municípios com os demais níveis.

Quanto ao parágrafo 2º, Vladimir Palmeira (PT/RJ) solicita, através da emenda 247, nova redação, estabelecendo que compete aos estados e municípios organizar e oferecer o ensino básico, médio e superior, exceto nos setores abrangidos no parágrafo anterior. Um conjunto de emendas reivindica que a educação de 0 a 6 ou o pré-escolar seja incluída entre as responsabilidades de estados e municípios; são elas: Cristina Tavares (PMDB/PE – 32); Paulo Marques (PFL/PE – 66 A); Olívio Dutra (PT/RS – 76); Paulo Mincarone (PMDB/RS – 82); Moema São Thiago (PDT/CE – 94 e 95); Benedita da Silva (PT/RJ – 103 e 104); Manoel Moreira (PMDB/SP – 113 e 184); Wilma Maia (PDS/RN – 117); Octávio Elísio (PMDB/MG – 127); Rose de Freitas (PMDB/ES – 151)

As modificações sugeridas ao parágrafo 4º estão sintetizadas a seguir.

- Inclusão da educação pré-escolar. José Elias Murad (PTB/MG – 59); Moema São Thiago (PDT/CE – 93); Octávio Elísio (PMDB/MG – 125 e 126)
- Os municípios deverão atender prioritariamente o ensino fundamental (justifica que a redação torna difícil avaliar o atendimento universal e situações de omissão do estado). Arnaldo Prieto (PFL/RS – 106)
- Os sistemas de ensino devem oferecer, obrigatoriamente, bolsas para alunos carentes. Agripino de Oliveira Lima (PFL/SP – 185)

No que diz respeito ao artigo sobre o PNE – 382 – as emendas 19 e 162, de Álvaro Valle (PL/RJ), solicitam sua supressão, justificando que tal não é matéria constitucional. Esta emenda é complementada pela de n.º 64, do mesmo autor, sugerindo que o artigo estabeleça que as escolas públicas de 1º grau serão administradas com a participação dos pais de seus alunos, conforme definição legal.

Quanto a sugestões de modificação do artigo acima referido, apresentaram-se as que seguem.

- O PNE deve ser elaborado pela União, ouvidos os integrantes dos sistemas de ensino. Paulo Silva (PMDB/PI – 78)
- Cada estado deve organizar o Plano Estadual de Educação, articulado com o PNE. Bonifácio de Andrada (PDS/MG – 90)
- O PNE deve ser elaborado com a participação dos órgãos representativos do processo educacional e da sociedade. Almir Gabriel (PMDB/PA – 120)
- Inclusão de parágrafo, estabelecendo que compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma da lei, implementar as diretrizes do PNE. Florestan Fernandes (PT/SP – 157)

Critérios para fixação e distribuição de recursos entre as esferas de governo

Art. 380 (Projeto da CS) – *“O Poder Público assegurará recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, tendo como base padrões mínimos de qualidade e custos, definidos nos termos da lei; Parágrafo Único – Sempre que as dotações do Município e do Estado forem insuficientes para atender os padrões a que se refere o caput deste artigo, a diferença será coberta com recursos transferidos, através de fundos específicos, respectivamente, pelo Estado e pela União”.*

Art. 385 do Anteprojeto do Relator da CS (mesma redação)

A única emenda ao artigo 380 identificada foi a de n.º 219, de Jamil Haddad (PSB/RJ), solicitando que seja suprimida a palavra “mínimos” do *caput* do artigo, justificando que devem ser padrões de qualidade e não “mínimos”. Um artigo não muito questionado e que foi suprimido!

Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação e hierarquização da alocação de recursos financeiros

Vinculação e subvinculação de recursos para a educação

Art. 379 (Projeto da CS) – *“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção*

e desenvolvimento do ensino ; § 1º – Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, excluído o auxílio suplementar aos educandos; § 2º – A repartição dos recursos públicos assegurará prioridade no atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação; § 3º – É vedada a cobrança de taxas ou contribuições educacionais em todas as escolas públicas.”

Anteprojeto: Art. 384 (mesma redação)

As emendas que demandam a supressão do artigo são: uma de José Egreja (PTB/SP – 148), que solicita, a supressão de vários artigos, considerados pelo autor matéria não constitucional; as emendas de Mauro Miranda (PMDB/GO – 180) e Messias Gois (PFL/SE – 259), que ponderam que a vinculação de receita não é conveniente, porque impõe muita rigidez ao planejamento e programação governamental.

São solicitadas modificações no *caput* do artigo, conforme o conteúdo abaixo descrito.

- Os percentuais devem incidir sobre os orçamentos das esferas de governo. Pedro Canedo (PFL/GO – 75)
- Alterar para 30% a parcela de aplicação dos estados e municípios. Iram Saraiva (PMDB/GO – 182)
- Os percentuais devem incidir sobre o orçamento total dos governos, excluídas as operações de crédito, na manutenção, aperfeiçoamento e ampliação dos sistemas oficiais de ensino público e gratuito. Jorge Hage (PMDB/BA – 80)
- Alterar os percentuais para 10% da União e 25% dos municípios e estados, devendo os valores serem aplicados no ensino fundamental obrigatório. Francisco Diógenes (PDS/AC – 200)
- Os recursos devem destinar-se à manutenção e desenvolvimento do ensino público e privado. Ricardo Fiúza (PFL/PE – 131)
- Inclusão da palavra “público” ao final do *caput* do artigo (restabelecendo os textos da Comissão VIII). Haroldo Lima (PCdoB/BA) – 2); Octávio Elísio (PMDB/MG – 123); Florestan Fernandes (PT/SP – 155)
- Os recursos devem destinar-se à manutenção e desenvolvimento dos sistemas públicos, federais, estaduais e municipais; solicita a inclusão de parágrafo determinando que a União repasse recursos quando estados e municípios não os tiverem, para cumprimento da obrigatoriedade escolar. Tadeu França (PMDB – 134)
- Os recursos devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino formal ministrado nas escolas dos diversos graus a partir do pré-escolar até as universidades. Eunice Michiles (PFL/AM – 204)
- Os recursos devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação e cultura. Raul Belém (PMDB/MG – 181); Carlos Cotta (PMDB/MG – 194)
- Acréscimo da determinação de que os governos publiquem, no início de cada exercício, os valores e destinação respectivos dos recursos. Nelton Friedrich (PMDB/PR – 150)
- Os Municípios devem aplicar 25% da receita tributária no ensino primário e na assistência ao menor carente, esta prestada através de instituições particulares especializadas. Hélio Rosas (PMDB/SP – 158)
- Acrescenta, ao final do *caput*, que se deve garantir, para a educação especial, um quinto destes valores. Plínio Martins (PMDB/MS – 207)
- Devem ser destinados 10% dos recursos vinculados à educação de pessoas deficientes. Osvaldo Bender (PDS/RS – 256)

A emenda 168, de Agripino Lima (PFL/SP) vai solicitar a supressão do parágrafo 1º, por considerá-lo óbvio, e do parágrafo 3º, tido como desnecessário, uma vez que o ensino público é gratuito. A emenda 206, de Eunice Michiles (PFL/AM), quer modificar o 1º parágrafo, estabelecendo a aplicação de recursos nas escolas criadas, mantidas e administradas pela União, estados e municípios e prioritariamente no ensino fundamental obrigatório, no técnico-profissional e no pré-escolar.

Quanto aos pleitos de mudança no parágrafo 2º, seu conteúdo é descrito a seguir. Ressalve-se que houve emenda supressiva ao dispositivo, de Vladimir Palmeira (PT/RJ – 248), com a justificativa de que o ensino básico precisa do superior e o superior também é um imperativo da soberania.

- A distribuição de recursos deve priorizar o ensino básico e médio, destinando-se obrigatoriamente aos mesmos pelo menos metade dos recursos da União previstos no *caput* do artigo. Osvaldo Coelho (PFL/PE – 86)

- Além do PNE, acrescentar “os planos estaduais e municipais respectivos”. Bonifácio de Andrada (PDS/MG – 92)
- Lei complementar determinará plurianualmente a repartição dos recursos públicos, assegurando prioritariamente o atendimento das necessidades do ensino obrigatório e estabelecendo percentuais mínimos para a educação pré-escolar. Vivaldo Barbosa (PDT/RJ – 232)

Houve emenda supressiva ao parágrafo 3º, de Arnaldo Prieto (PFL/RS – 105); uma emenda de Ricardo Fiúza (PFL/PE -132) solicitava que o dispositivo estabelecesse a vedação de cobrança das taxas apenas em escolas públicas destinadas ao ensino obrigatório; Álvaro Valle (PL/RJ – 160) e José Carlos Coutinho (PL – 265) sugeriram ressalva à cobrança de taxas, quando aprovada pela associação de pais e mestres, justificando que a caixa escolar, que tantos benefícios traz aos pobres, não poderia acabar.

Octávio Elísio (PMDB/MG – 124) e Hermes Zaneti (PMDB/RS – 210) solicitaram a inclusão de dispositivo no ADCT, determinando que o Poder Público destinará recursos e desenvolverá esforços para eliminação do analfabetismo e universalização do EF até o ano 2000.

Exclusividade/não exclusividade da destinação de recursos públicos para o ensino público

Art. 374 (Projeto da CS) – “*O ensino é livre à iniciativa privada, que o ministrará sem ingerência do Poder Público, salvo para fins de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e supervisão da qualidade*”. (o disposto no artigo constituía, no Anteprojeto, parágrafo único do art. 386, que é o 381 do Projeto).

Art. 381 (Projeto da CS)- “*As verbas públicas serão destinadas às escolas públicas, podendo, nas condições da lei e em casos excepcionais, ser dirigidas a escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias, desde que: I – provem finalidades não lucrativas e reapliquem excedentes financeiros em educação; II – prevejam a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades*”.

Art. 386 (Anteprojeto da CS) – Mesma redação, mas com parágrafo único que se transformou no art. 374 no Projeto.

Ao conteúdo do artigo 374 duas emendas propõem acrescentar mais uma condição para as instituições privadas: o ensino privado não deve utilizar repasse de verbas públicas, nem mesmo bolsas de estudo, auxílio, subvenções, isenções fiscais ou abatimento de renda na tributação. Francisco Pinto (PMDB/BA – 1); demonstração de viabilidade econômica, de modo a não depender, sob nenhum pretexto, do auxílio de verbas públicas. Jorge Hage (PMDB/BA – 81).

As demais emendas identificadas referem-se ao artigo 381. Cinco delas, sintetizadas a seguir, demandam modificação no sentido de eliminar a destinação de recursos públicos para as instituições privadas.

O *caput* deve estabelecer que as verbas públicas serão destinadas com exclusividade às escolas públicas (e ponto final). Florestan Fernandes (PT/SP – 156); Haroldo Lima (PC do B/BA – 3); Roberto Freire (PCB/PE – 254 e 255)

- É vedado às três esferas de governo transferir recursos para estabelecimentos privados de ensino. Hélio Rosas (PMDB/SP – 159)
- As verbas públicas serão destinadas exclusivamente às escolas públicas, criadas e mantidas pelo governo federal, pelos estados e municípios. Lídice da Mata e outros (PCdoB/BA – 221)
- É vedada a transferência de recursos públicos a estabelecimentos educacionais que não integrem os sistemas oficiais de ensino. Haroldo Sabóia (PMDB/MA – 141)

Há emendas que propõem a supressão do artigo 381: a de José Egreja (PTB/SP -148), por considerar que a matéria não é assunto constitucional e a de Álvaro Valle (PL/RJ -18), pelo fato de que o dispositivo impediria a concessão de bolsas e auxílios para alunos pobres frequentarem a escola privada.

Outras emendas ao artigo 381 acolhem a não-exclusividade do repasse de recursos às escolas públicas, buscando, entretanto, estabelecer maiores limitações à destinação de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos, como se vê na síntese de conteúdo a seguir colocada.

- A destinação de recursos às instituições privadas não pode utilizar-se da receita de impostos vinculada à educação. Chico Humberto (PDT/MG – 242)
- Propõe que o *caput* estabeleça que as verbas públicas sejam destinadas exclusivamente às escolas públicas e, ao ADCT, inclusão de artigo estabelecendo que ao art. 381 serão admitidas exceções, até

o ano 2000: as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas poderão receber auxílio do Poder Público se administradas em regime de co-gestão e comprovarem finalidade não lucrativa e aplicarem seus excedentes em educação. Hermes Zaneti (PMDB/RS – 211 e 212)

- É vedada a transferência de recursos públicos a instituições educacionais privadas, salvo no caso de tais instituições representarem escolas gratuitas. Paulo Silva (PMDB/PI – 77)
- Excluir “escolas comunitárias e filantrópicas” (justificando que foi negociado na Subcomissão apenas exceção para as religiosas e não a categoria ampla de filantrópicas e comunitárias). Jorge Hage (PMDB/BA – 79)
- Propõe o repasse às escolas privadas em casos excepcionais, de acordo com regulamentação legal; inclui entre as condições que sejam administradas com a participação da comunidade. Octávio Elísio (PMDB/MG – 122)
- Exceção apenas para escolas confessionais e as que se destinam ao ensino de pessoas portadoras de deficiências, mantendo as duas condições dos incisos. Jorge Hage (PMDB/BA – 266)
- Em casos excepcionais e havendo disponibilidade, poderão ser atendidas as escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas. Paulo Pimentel (PFL/PR – 34)
- As escolas sem fins lucrativos podem receber recursos do Poder Público, na forma da lei, para ministrar ensino gratuito. Gerson e Rita Camata (PMDB/ES – 196 A)

As emendas a seguir sintetizadas solicitam a modificação do artigo 381, tendo em comum o intuito de ampliar as possibilidades de repasse de recursos públicos para as instituições privadas de ensino.

- Supressão dos incisos (justifica que as escolas mencionadas fazem jus à ajuda do Poder Público, prestando serviços na falta de ação governamental). Bezerra de Melo (PMDB/CE – 4)
- Acréscimo de parágrafos, estabelecendo que: (1) o sistema de concessão de bolsas de estudo não caracteriza repasse de verbas públicas para escolas privadas; (2) o valor das bolsas terá como parâmetro o custo de ensino de igual nível de qualidade oferecido em estabelecimento estatal congêneres. Feres Nader (PDT/RJ – 5 e 172); Fábio Raunheitti (PTB/RJ – 9 e 216); Salatiel Carvalho (PFL/PE – 16 e 178); Leopoldo Peres (PMDB/AM – 21); Darcy Pozza (PDS/RS – 24 e 197); Arnaldo Prieto (PFL/RS – 28 e 218); Victor Faccioni (PDS/RS – 45 e 243); Carrel Benevides (PMDB/AM – 52); Paulo Marques (PFL/PE – 68); José Fernandes (PDT/AM – 97); Áureo Mello (PMDB/AM – 115); Roberto Vital (PMDB/MG – 102); Sotero Cunha (PDC/RJ – 234); Bezerra de Melo (PMDB/CE – 261); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 263)
- As verbas públicas serão destinadas às escolas públicas, à concessão de bolsas de estudo, à ampliação de atendimento e à qualificação das atividades de ensino e pesquisa em todos os níveis. Feres Nader (PDT/RJ – 6 e 174); Fábio Raunheitti (PTB/RJ – 12 e 215); Salatiel Carvalho (PFL/PE – 15 e 177); Darcy Pozza (PDS/RS – 22 e 199); Arnaldo Prieto (PFL/RS – 29 e 214); Victor Faccioni (PDS/RS – 47 e 244); Carrel Benevides (PMDB/AM – 53); Paulo Marques (PFL/PE – 67); José Fernandes (PDT/AM – 99); Áureo Mello (PMDB/AM – 116); Roberto Vital (PMDB/MG – 201); Áureo Mello (PMDB/AM – 230); Sotero Cunha (PDC/RJ – 236); Bezerra de Melo (PMDB/CE – 262); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 264)
- O *caput* deve determinar que em casos excepcionais e havendo disponibilidade, as verbas públicas podem ser destinadas à concessão de bolsas de estudo a alunos que comprovarem insuficiência de recursos e a escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas. Victor Faccioni (PDS/RS – 46); Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC – 102)
- Acréscimo de inciso, estabelecendo que sejam destinados recursos ao acolhimento e à educação de crianças e adolescentes em situação irregular, na forma da lei. Nelson Aguiar (PMDB/ES – 36)
- O Poder Público não subvencionará instituições de educação com fins lucrativos; um parágrafo estabelece, entretanto, que instituições sem fins lucrativos poderão ser subvencionadas desde que reapliquem seus excedentes financeiros em atividade educacional. Francisco Dornelles (PFL/RJ – 83)
- As verbas públicas serão destinadas preferencialmente às escolas públicas, merecendo, contudo, as escolas privadas, por parte do Poder Público, e na forma da lei, o apoio financeiro para seu aprimoramento e para concessão de bolsas a estudantes comprovadamente carentes. Arnaldo Prieto (PFL/RS – 111)
- Emenda extensa, modificando partes inteiras da Carta. Entre as propostas para a educação, coloca o amparo do Poder Público à iniciativa privada, inclusive concessão de bolsas. Ervin Bonkoski (PMDB/PR – 112)
- Estabelece a distribuição de verbas públicas segundo a contribuição das escolas para formação de pessoal, sem distinção entre públicas, privadas, filantrópicas e comunitárias, através de avaliações trimestrais e com concessão de bolsas aos carentes Ricardo Fiúza (PFL/PE – 133)

- Os recursos devem destinar-se às escolas públicas e para a concessão de bolsas de estudo a alunos que comprovarem insuficiência de recursos. Eliel Rodrigues (PMDB/PA – 144); Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC – 193)
- Verbas públicas para as públicas e para bolsas de estudo, podendo destinar-se, em casos excepcionais, e na forma da lei, a entidades sem fins lucrativos cadastradas como de utilidade pública. Gastone Righi (PTB/RS – 147)
- Supressão da expressão “em casos excepcionais” e “desde que” (justifica que a excepcionalidade pode se tornar restritiva e discriminadora e os incisos também são dispensáveis). Agripino de Oliveira Lima (PFL/SP – 170)
- Supressão da expressão “em condições excepcionais”. Ruy Nedel (PMDB/RS – 187)
- Supressão das expressões “em condições excepcionais e na forma da lei”. Eliel Rodrigues (PMDB/PA – 189); Renato Vianna (PMDB/SC – 208)
- Inclui artigo que estabelece livre opção por tipo de escola, com o corolário de o Poder Público agenciar os recursos da sociedade para garantir esta liberdade e, ainda, que o ensino fundamental é gratuito em qualquer escola (o parlamentar apresenta uma emenda popular, tendo como entidade responsável o Colégio dos Jesuítas de Juiz de Fora). Mello Reis (PDS/MG – 188)
- Supressão do inciso II (justifica que fere a autonomia institucional e a livre organização da iniciativa privada). Ruy Nedel (PMDB/RS – 190 A)
- O Poder Público não subvencionará instituições com fins lucrativos (justifica que guarda coerência com a mesma determinação para a área da saúde). Francisco Dornelles (PFL/RJ – 220)
- O Poder Público não subvencionará instituições com fins lucrativos; inserção de parágrafo que mantém a possibilidade de destinação de recursos a escolas de caráter não-lucrativo (genericamente). Affonso Arinos (PFL/RJ – 195); Francisco Dornelles (PFL/RJ – 223)
- Supressão da expressão “em casos excepcionais e na forma da lei”, podendo os recursos serem destinados às entidades não lucrativas com duas condições: a destinação do patrimônio e que o valor referente à remuneração de pessoal não exceda o de entidades públicas similares. José Tinoco (PFL/PE) – 237)
- Os recursos públicos podem ser dirigidos a escolas privadas que não tenham fins lucrativos. Bezerra de Melo (PMDB/CE – 250)

Salário-Educação (ou obrigações das empresas)

Art. 383 (Projeto da CS) – *“As empresas comerciais, industriais e agrícolas são responsáveis pelo ensino fundamental gratuito de seus empregados e dos filhos de seus empregados, a partir dos sete anos de idade, devendo para isso contribuir com o salário-educação, na forma da lei”.*

Art. 388 no Anteprojeto (mesma redação)

A supressão do artigo será pleiteada por duas emendas: a de José Egreja (PTB/SP – 148) justifica que o dispositivo não é matéria não constitucional e a de Agripino de Oliveira Lima (PFL/SP), de número 171, justifica que a educação é dever do Estado e não das empresas.

As emendas cujo conteúdo está a seguir descrito solicitam modificações neste artigo.

- As empresas são obrigadas a recolher o salário-educação e este se destina ao ensino público oficial de 1º grau. Tadeu França (PMDB/PR – 136)
- Inclusão das empresas de serviços. Joaci Góes (PMDB/BA – 62)
- Propõe que empresas em que trabalhem mais de 100 trabalhadores manterão creches, escolas de 1º grau e ensino profissionalizante, supervisionados pelo SENAI e SENAC; a segunda emenda determina a obrigação das empresas com o ensino de empregados e filhos destes (dos 6 aos 16 anos) ou à contribuição de salário educacional. Uldurico Pinto (PMDB/BA – 84 e 85)
- Acréscimo de parágrafo, instituindo que o produto da contribuição do salário-educação será administrado, em cada unidade federada, por instituição criada pelas empresas optantes, para atender suas finalidades. Feres Nader (PDT/RJ – 7); Fábio Raunheitti (PTB/RJ – 11); Salatiel Carvalho (PFL/PE – 17); Darcy Pozza (PDS/RS – 25 e 198); Arnaldo Prieto (PFL/RS – 30); Victor Faccioni (PDS/RS – 50); Carrel Benevides (PMDB/AM – 55); Paulo Marques (PFL/PE – 66); José Tinoco (PFL/PE – 70); José Fernandes (PDT/AM – 98); Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC – 100 e 191); Áureo Mello (PMDB/AM – 229); José Tinoco (PFL/PE – 239)
- Além do ensino fundamental, as empresas são responsáveis pelo pré-escolar, a partir dos 3 anos de idade, mediante a manutenção de escolas próprias, concessão de bolsas de estudo ou contribuição

com o salário-educação, na forma da lei. Feres Nader (PDT/RJ – 8 e 173); Fábio Raunheitti (PTB/RJ – 10 e 217); – Salatiel Carvalho (PFL – 14 e 179); Darcy Pozza (PDS/RS – 23); Arnaldo Prieto (PFL/RS – 31 e 213); Victor Faccioni (PDS/RS – 48 e 245); Carrel Benevides (PMDB/AM – 56); Paulo Marques (PFL/PE– 69); José Tinoco (PFL/PE – 73); José Fernandes (PDT/AM – 96); Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC – 101 e 192); Áureo Mello (PMDB/AM – 114); Roberto Vital (PMDB/MG – 203); Ronaldo Carvalho (PMDB/MG – 222); Áureo Mello (PMDB/AM – 228); Sotero Cunha (PDC/RJ – 235); José Tinoco (PFL/PE – 240)

- As empresas deverão contribuir com o salário educação, na forma da lei (justifica que é dever do Estado e não das empresas oferecer ensino fundamental, estas podem apenas contribuir). Agripino de Oliveira Lima (PFL/SP – 41)
- Acréscimo de parágrafo, permitindo desconto do salário-educação para empresas que mantiverem escolas ou concederem bolsas de estudo. Eliel Rodrigues (PMDB/PA – 143 e 190); Eunice Michiles (PFL/AM – 205); Maurício Nasser (PMDB/PR – 257)
- As empresas são responsáveis pelo ensino fundamental gratuito de seus empregados (e ponto) – justifica que a lei deve definir a forma. Álvaro Valle (PL/RJ – 163)

3.3.3 As emendas populares na ANC

As emendas populares foram encaminhadas à Comissão de Sistematização em agosto de 1987, após a apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Essas deveriam ser subscritas por, no mínimo, 30 mil eleitores, em listas organizadas por, pelo menos, 3 entidades associativas. Findo o período de apresentação de emendas nesta fase (tanto as populares como as de Plenário), o Relator divulgou seu Parecer e Primeiro Substitutivo (em 26/8), excluindo, entretanto, as emendas populares, sendo as mesmas consideradas quando da elaboração do projeto seguinte.

O prazo para defesa das emendas populares no Plenário da CS estendeu-se de 26 de agosto a 04 de setembro de 1987. Até 05 de setembro foram apresentadas emendas, pelos constituintes, ao 1º Substitutivo. Considerando essas últimas (14.320) e as emendas populares, o Relator apresentou um 2º Substitutivo (BRUSCO e RIBEIRO, 1993).

Nas palavras de PINHEIRO (1991):

“O Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, formado de representantes de diversas entidades e associações profissionais, e o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (CEAC) coordenaram a mobilização e o movimento para entrega das emendas populares relacionadas aos interesses dos trabalhadores. Entre as emendas coordenadas por este fórum de entidades, as únicas que tinham conteúdos divergentes foram as do Fórum da Educação, ‘defendendo a exclusividade’, e a da CNBB, ‘reivindicando recursos para a escola particular sem fins lucrativos’. Esse problema foi objeto de debate no Plenário e retrata o jogo contraditório da Igreja Católica na Constituinte. Enquanto em algumas frentes estava do lado do movimento popular, como no caso da reforma agrária, na área educacional se uniu aos setores mais retrógrados, enfraquecendo com isso a luta pela escola pública” (p. 244-45).

Segundo esta autora, foram recebidas 19 emendas tratando da área da educação e 12 foram aceitas. Entre elas, quatro defendiam o ensino religioso na escola pública de 1º e 2º graus, quatro reivindicavam recursos públicos para a escola privada e uma definia a exclusividade de recursos públicos para a escola pública.

A seguir, apresenta-se uma síntese com as disposições referentes ao financiamento da educação básica nas emendas populares que trataram deste tema.

Emenda apresentada pelo Colégio dos Jesuítas de Juiz de Fora à ANC (não consta n.º de subscritores), Emenda PE000005-9 (1)

Dispõe que é livre a opção pelo estudo em escola estatal ou da livre iniciativa e que, portanto, os recursos da sociedade, agenciados pelo Estado serão aplicados para possibilitar esta opção. O ensino fundamental será gratuito para todos, em qualquer escola. Essa Proposta foi indeferida, provavelmente por não conter um número suficiente de assinaturas. A emenda também foi apresentada em Plenário, por Mello Reis (PDS/MG).

Emenda da Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, Caritas Arquidiocesana do RJ e Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outeiro (30.804 subscritos), Emenda PE000008-3 (2)

Determina ensino escolar de 1º grau obrigatório, a ser amplamente garantido pelo Poder Público, com gratuidade nas escolas públicas e, na falta de vagas nestas, na rede particular, devendo o Poder

Público ressarcir as anuidades. No nível médio, as empresas devem assumir despesas com o pagamento de estudos para seus empregados e dependentes. O amparo financeiro do Poder Público só será concedido a entidades de fins não lucrativos, que comprovem aplicar recursos excedentes na melhoria da qualidade da educação, que prestem contas da gestão contábil à comunidade e órgãos públicos. O auxílio suplementar deve ser garantido com recursos que não provenham da percentagem destinada à educação em geral.

Emenda apresentada pelo Movimento de Defesa dos Favelados, Movimento Negro Unificado e Comissão de Justiça e Paz (não consta quantos subscritores e a proposta foi indeferida) Emenda PE00058-0 (6)

Propõe inclusão de artigos estabelecendo que a Escola Comunitária é uma escola pública alternativa (caracterização detalhada destas escolas, que oferecem educação popular, em comunidades carentes, etc.), apoiada pelo Poder Público federal, estadual e municipal. O Estado deve garantir o ensino público e gratuito nestas escolas, destinando 20% da verba da educação às escolas comunitárias de educação popular.

Emenda apresentada pelo Comitê Nacional Brasileiro da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar, Sociedade Brasileira de Pediatria e Federação Nacional de Jornalistas (subscrita por 48.978 eleitores). Emenda PE00064-4 (7)

A emenda propõe artigos para várias áreas, visando a proteção dos direitos da criança e adolescente. No caso da educação, estabelece a garantia de educação e assistência às crianças de 0 a 6 anos em instituições tais como creches e pré-escolas e que a lei deve estabelecer percentuais mínimos para a educação pré-escolar.

Emenda apresentada pelo Movimento de Luta Pró-Creche de BH, Associação de Apoio à Creche Comunitária Casa da Vovó e Fundação Fé e Alegria do Brasil. (não consta quantos subscritores e a emenda foi indeferida) Emenda PE00073-3(8)

Propõe dispositivos que assegurem o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos, devendo ser estabelecidos percentuais mínimos para a educação pré-escolar. Os recursos públicos devem destinar-se exclusivamente à escola pública e a educação pré-escolar e o ensino básico serão de responsabilidade principal dos municípios e estados, cabendo à União papel normativo e supletivo.

Emenda apresentada pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de Minas Gerais, Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Caxias e Associação das Escolas Particulares de MG (subscrita por 40.929 eleitores). Emenda PE00083-1(9)

Propõe incluir um único artigo: “*O ensino será gratuito em todos os níveis, em qualquer estabelecimento, para os que demonstrarem aproveitamento e insuficiência de recursos*”. Na justificativa, diz que não basta garantir a gratuidade do ensino público, é preciso assegurá-la justamente com o direito das famílias de escolher o curso, a escola e o tipo de educação.

Emenda apresentada pelo Diretório Central dos Estudantes da Universidade de Caxias do Sul, Associação dos Funcionários da Fundação Universidade de Caxias do Sul e Sindicato dos Professores de Caxias do Sul (não consta quantos a subscrevem e a emenda foi indeferida). Emenda PE00121-7 (10)

Estabelece que o ensino deverá ser público e gratuito em todos os níveis; o primário e secundário serão administrados por estados e municípios, os quais destinarão verbas necessárias a sua manutenção.

As emendas populares que aportaram sugestões à área da educação, com maior número de subscritores, são resumidas na continuidade.

Primeiramente, a Emenda 00010-5 (3), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Associação de Educação Católica do Brasil e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas, subscrita por 749.856 eleitores. Seguindo as diretrizes do financiamento da educação básica, identificam-se como propostas desta emenda: (1) **quanto à hierarquização da alocação de recursos financeiros** – o Estado tem obrigação de oferecer educação fundamental gratuita e de garantir recursos necessários àqueles grupos que ministram gratuitamente a educação escolar fundamental; o amparo técnico e financeiro do Estado a escolas privadas somente poderá ser concedido a entidades de natureza não lucrativa que preencham algumas condições; o Estado deve garantir programas suplementares (em suas escolas e nas instituições da sociedade) com recursos adicionais à percentagem destinada à educação geral; (2) **quanto ao controle público e social da gestão financeira** – as entidades educacionais de natureza não-lucrativa

que recebem recursos públicos devem prestar contas da gestão contábil à comunidade e aos órgãos públicos.

A Emenda PE00049-1, apresentada pela Confederação dos Professores do Brasil, Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior e União Nacional de Estudantes e outras 12 associações (Emenda do Fórum/ANC), contou com **258.984** assinantes. Conforme a sistematização das diretrizes aqui propostas, as sugestões desta emenda são a seguir apontadas.

Descentralização

Regulamentação legal da responsabilidade de estados e municípios na administração de seus sistemas de ensino e da participação da União.

Regime de colaboração

Elaboração do Plano Nacional de Educação pela União, com a participação de estados e municípios; participação da União para assegurar a qualidade do ensino; assistência financeira da União aos estados e municípios.

Controle público e social da gestão financeira

Criação de mecanismos de controle democrático da arrecadação e utilização de recursos públicos; domínio público dos valores das receitas e das despesas das três esferas de governo (no conjunto dos orçamentos e balanços).

Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação

Vinculação à manutenção e desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino de 13% e de 25% da receita tributária da União e estados/municípios, respectivamente; proibição de isenções fiscais aos estabelecimentos privados de ensino; recolhimento do salário-educação pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas

Hierarquização da alocação de recursos financeiros

Aplicação da receita vinculada e do salário-educação exclusivamente nas escolas oficiais, sendo proibida sua destinação a outras instituições; a autorização de escolas particulares deve incluir, como critério, que estas não recebam verbas públicas.

Regimentalmente, as emendas populares foram examinadas pela Comissão de Sistematização, mas suas propostas já vinham sendo colocadas em debates, documentos e pela intermediação de emendas subscritas por constituintes. No Primeiro Capítulo e na descrição de processos até aqui realizada, explicitou-se a articulação e a influência de grupos de interesse na produção constitucional.

A emenda da CNBB, AEC e ABESC, campeã disparada em número de assinantes, tem sua atenção concentrada no apoio financeiro do poder público às instituições educacionais privadas de fins não-lucrativos. A emenda do Fórum ANC é a única que apresenta um conjunto mais abrangente de sugestões quando às temáticas que vêm sendo focalizadas, envolvendo a organização político-administrativa do setor educacional e controle do mesmo, a composição do fundo público da educação e o uso e distribuição deste último. Aliás, cabe lembrar que a proposição da alocação de 13% da receita de impostos da União à manutenção e desenvolvimento do ensino foi elaborada tendo em conta os recursos disponíveis para cada esfera de governo vigentes à época. Como o “bolo” federal foi reduzido no novo arranjo tributário, o Fórum/ANC acabou defendendo a proporção de 18%.

3.3.4 Os substitutivos do Relator da Comissão de Sistematização

A partir das emendas de Plenário ao Projeto de Constituição da CS, em número de 20.770, foi apresentado o Primeiro Substitutivo do Relator, em 26/8/87.

Este último modificou significativamente os textos anteriores, no que se refere às disposições referentes à organização dos sistemas de ensino e financiamento da educação: não estabelece percentual da receita de impostos a ser aplicada na MDE; não estabelece atuação prioritária em relação a níveis de ensino para a União e estados; não indica a destinação do salário-educação; não define a assistência financeira da União aos estados e municípios; amplia a possibilidade de destinação dos recursos públicos para escolas privadas de qualquer tipo, desde que sejam não-lucrativas.

No período de 31 de agosto a 05 de setembro de 1987 foram apresentadas 14.320 emendas dos constituintes ao Primeiro Substitutivo (Cabral 1). Em 19 de setembro o Relator apresentou um segundo substitutivo, contemplando estas emendas e as emendas populares, que foram em número de 86; o conteúdo das emendas dos parlamentares que interessam a esta pesquisa será comentados mais adiante.

O trabalho de PINHEIRO (1991), ao tratar da votação do Segundo Substitutivo do Relator (Projeto Cabral 2) relata que, em relação ao financiamento da educação, foram apreciadas duas emendas: uma de Florestan Fernandes (PT/SP), pela exclusividade da destinação de recursos públicos às escolas públicas e outra de Victor Faccioni (PDS/RS), prevendo a destinação de recursos públicos a bolsas de estudo em instituições privadas. Ambas foram rejeitadas. É claro, os partidos de esquerda votaram pela aprovação da primeira e rejeição da segunda, em bloco. Divisões na bancada do PTB, PFL e PMDB permitiram a rejeição das duas emendas. O Segundo Substitutivo do Relator da CS previa que caberia ao Conselho Federal de Educação a elaboração do PNE e foi apreciada uma emenda, e aprovada, restabelecendo a determinação de que o PNE seria definido por lei.

Quadro 3.5
Destaques sobre o financiamento da educação básica no Projeto de Constituição – Primeiro Substitutivo do Relator na Comissão de Sistematização (26/8/87)

Documento/ Temáticas	Primeiro Substitutivo Relator CS
Descentralização	União, Estados e Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; a União organizará e financiará o sistema de ensino dos territórios e o sistema federal (que terá caráter supletivo, cf. deficiências locais).
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração; definição de PNE em lei, integrando as ações das esferas de governo.
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção do estado nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Empresas recolherão salário-educação (sem mencionar que é para o EF); No ADCT: aplicação de, no mínimo 18% e 25% da receita de impostos da União e estados e municípios, respectivamente, na MDE (enquanto não forem estabelecidos percentuais no plano plurianual; planos plurianuais estaduais estabelecerão as destinações mínimas de cada estado e seus municípios).
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Municípios só atuam em outros níveis quando atendido plenamente o EF; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos; recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser repassados a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, nas condições da lei e em casos excepcionais **; os recursos públicos também poderão ser destinados a entidades de ensino que tenham sido autorizadas por lei, desde que atendam às mesmas condições colocadas para as confessionais, comunitárias e filantrópicas; no ADCT: destinação de recursos para eliminação do analfabetismo e universalização do EF, até o ano 2000 (sem mencionar subvinculação).
Objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos	Devem ser definidos padrões mínimos de qualidade e custos como base para a alocação de recursos financeiros do Poder Público.

* No Capítulo “dos Municípios”, uma das determinações do que compete aos municípios é a de manutenção de programas de alfabetização e ensino de 1º grau”, devendo, para tal, contar com a cooperação do estado e da União.

** Para receber estímulo financeiro do Poder Público, estas escolas devem: (1) provar finalidade não lucrativa e reaplicar eventuais excedentes financeiros em educação e (2) prever a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades.

O quadro anterior ilustra as disposições do Primeiro Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização. O Quadro 3.6 traz as determinações do Segundo Substitutivo, as quais, nos temas pesquisados, são idênticas ao Projeto (A) de Constituição.

Quadro 3.6
Destaques sobre o financiamento da educação básica no Projeto de Constituição – Segundo Substitutivo do Relator na Comissão de Sistematização (19/9/87) e no Projeto (A) de Constituição (20/01/88)

Documento/ Temáticas	Segundo Substitutivo do Relator da CS e Projeto A
Descentralização	União, Estados e Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; compete à União organizar e financiar o sistema federal de ensino e o dos territórios; atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar (sem prejuízo da oferta que garanta a continuidade dos estudos)*.
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios para o atendimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; definição do PNE pelo Conselho Federal de Educação (2º Substitutivo do Relator) e definição do PNE em lei (Projeto A), integrando as ações das esferas de governo.
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção do estado nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de 18% e de 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; empresas recolherão salário-educação (este para o EF); salário-educação como fonte adicional de financiamento do EF público.
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Prioridade ao ensino obrigatório na assistência financeira da União; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos (nos termos do PNE); recursos públicos para as escolas públicas, podendo ser repassados a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei e que atendam condições **; empresas recolherão salário-educação (este como fonte adicional de financiamento do EF público; no ADCT: destinação de recursos para eliminação do analfabetismo e universalização do EF (sem mencionar meta ou subvinculação).

* No Capítulo “dos Municípios”, uma das determinações do que compete aos municípios é a de que mantenham, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental”.

** Para receber estímulo financeiro do PP, estas escolas devem: (1) provar finalidade não lucrativa e reaplicar eventuais excedentes financeiros em educação e (2) prever a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades.

3.3.5 A configuração das competências e inter-relações das esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições dos substitutivos do Relator da Comissão de Sistematização

Na organização político-administrativa do setor educacional, há mudanças nos dois substitutivos, no que diz respeito às competências das esferas de governos. Desde o Primeiro Substitutivo do Relator da CS e até o texto final da Constituição as competências são assim definidas: a União organiza e financia o **sistema federal** de ensino (não mais particularizando o “ensino superior”); os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e **pré-escolar**. Para os estados, as competências ficaram indefinidas, no que diz respeito a uma ou mais áreas de atuação ou de atuação prioritária. Desta forma, a necessidade de elaboração de lei complementar estadual que regulasse a colaboração entre o estado e seus municípios em áreas de atuação compartilhadas não será mais mencionada nos projetos de texto constitucional. Entretanto, nos dois substitutivos do Relator da CS ficou estabelecido que os estados deveriam colaborar com a manutenção, pelos municípios, de “**programas de alfabetização** e ensino de 1º grau” (1º Substitutivo) ou “programas de **educação pré-escolar** e ensino de 1º grau” (2º Substitutivo). No Primeiro Substitutivo do Relator da CS o sistema federal teria caráter supletivo, de acordo com as deficiências locais; tal determinação não permanecerá nos textos subsequentes. A assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, suprimida no Primeiro Substitutivo, é reposta no Segundo e constituirá preceito da Constituição de 1988. A elaboração do PNE será remetida ao nível legal, no 1º Substitutivo e no Projeto (A) de Constituição, enquanto que no Segundo Substitutivo havia sido preceituada a definição do plano nacional de educação pelo Conselho Federal de Educação (órgão que, aliás, naquele momento, era reduto de interesses particularistas ou corporativos, em especial de setores vinculados a escolas particulares).

A composição do fundo público da educação sofreu significativa alteração no Primeiro Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização: o salário-educação foi mantido mas o texto não

estabelece percentuais mínimos da receita de impostos dos governos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino; foram atendidas, portanto, as (poucas) emendas que conferiam à vinculação problemas de “engessamento” dos orçamentos públicos. A solução do Projeto foi estabelecer os percentuais no ADCT, ressaltando que teriam vigência até que o plano plurianual do governo federal definisse percentuais para a União e planos plurianuais estaduais estabelecessem proporções de recursos do estado e de seus municípios. A diretriz, neste caso, ficou sendo de “instabilidade” do volume de recursos disponíveis para a educação. O Segundo Substitutivo do Relator e os textos seguintes vão restabelecer, no texto permanente, a fixação de mínimos da receita de impostos a serem aplicados na MDE pelos três segmentos governamentais.

No que se refere ao uso e à distribuição do fundo público da educação, a partir do Segundo Substitutivo do Relator da CS ficou determinado que a prioridade ao ensino obrigatório na repartição dos recursos públicos deveria ser regulada pelo plano nacional de educação. Também neste, foi suprimida a exigência de que os municípios atuassem em outros níveis de ensino somente quando atendido plenamente o ensino fundamental em seus territórios, guardando coerência com a indicação do pré-escolar como uma das etapas da educação à qual os municípios deveriam atender. Nenhum dos dois substitutivos menciona a exclusão dos programas suplementares de apoio ao educando da manutenção e desenvolvimento do ensino. O Segundo Substitutivo também marca o momento em que a norma de destinar os recursos do salário-educação para o ensino fundamental **público** será novamente acolhida. Como já referido em outros momentos, a definição sobre a alocação de recursos financeiros com base em padrões mínimos de qualidade e custos deixa de ser matéria constitucional, desde o Segundo Substitutivo do Relator da CS.

3.3.6 Do Projeto de Constituição (A) ao Projeto de Constituição (B)

Em 24 de novembro de 1987 foi apresentado o Projeto de Constituição (A), após apreciação de destaques de emendas ao Projeto da CS e ao primeiro e segundo substitutivos. A comparação entre o Projeto (A) e o Segundo Substitutivo do Relator demonstra que a única mudança referente às diretrizes do financiamento da educação básica foi quanto à elaboração do PNE, pelo qual foi elaborado um quadro único de destaques (Quadro 3.7), apresentado mais adiante.

Em 05 de janeiro de 1988 é aprovada reforma regimental da ANC, proposta pelo grupo suprapartidário denominado “Centrão”, cuja principal alteração possibilitava a aprovação de substitutivos inteiros ao Projeto da Comissão de Sistematização. Seguiram-se apresentação de emendas individuais ou coletivas, parecer sobre as emendas e projeto definitivo de Constituição (20/1/88), apresentação de pedidos de destaques para votação em 1º turno das disposições permanentes, pedidos de preferência para votação, votações dos dispositivos permanentes e transitórios. Em 05 de julho de 1988, foi entregue o Projeto (B) de Constituição, ao qual poderiam ser apostas apenas emendas supressivas, ou para sanar omissões, erros e contradições, ou de redação; da votação em segundo turno resultou o Projeto C, seguido de oferecimento de emendas de redação, culminando com o Projeto D, votado e aprovado em Plenário em 22 de setembro de 1988. Em 05 de outubro foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

Segundo PINHEIRO (1991):

“(...) a proposta educacional aprovada na Comissão de Sistematização assemelhou-se ao que foi definido na Subcomissão de Educação. Os interesses defendidos pela escola pública, no que diz respeito à exclusividade, não conseguiram prevalecer. Deve-se considerar neste ponto a influência exercida pela Igreja Católica. O poder de pressão da Igreja manifestou-se não só no apoio às suas emendas populares como na adesão às suas propostas de muitos constituintes progressistas. A rigor, a posição da exclusividade já tinha sido negociada por ocasião da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes quando se prometeu que, se aprovada, repensar-se-ia depois o problema das escolas confessional e comunitária”(p. 257).

Ao Projeto (A) de Constituição foram apresentadas 2045 emendas, inclusive substitutivos de títulos inteiros do Projeto. A **emenda de Plenário, 2P02044-0** (Projeto de Constituição A – emendas oferecidas em plenário, v. 2, p. 807), datada de 13/01/88, **do Centrão**, propunha substituição do texto do Título VIII (da Ordem Social). No que se refere ao financiamento da educação, o projeto do Centrão: (1) estabelece, no seu artigo 241, que o Poder Público não pode subsidiar entidades privadas, salvo se forem sem fins lucrativos, ressaltando, ainda, que no caso de insuficiência de vagas na rede pública, o Poder Público deve oferecer bolsas de estudo na rede privada e que a cooperação entre o Poder Público e as

instituições de ensino privado poderá efetivar-se através de contrato ou convênio; (2) mantém os percentuais da receita de impostos a serem aplicados na MDE em 18% e 25%, mas para isso “... *serão considerados os recursos aplicados na forma do artigo 241*”(subsídios, bolsas de estudo ou convênios com entidades sem fins lucrativos); (3) prioridade ao ensino obrigatório na repartição dos recursos (tal como o Projeto A) mas incluindo as despesas com programas suplementares na MDE; (4) não há artigo sobre as responsabilidades das esferas de governo; (5) não há artigo sobre o salário educação.

A principal preocupação da Emenda do Centrão é regular a possibilidade de destinar recursos públicos para a iniciativa privada. Na Justificativa (p. 811), os subscritores explicam que o tratamento adequado às questões propostas na emenda é condição para transformar o Brasil em nação moderna, próxima aos países mais desenvolvidos e adiantados. No caso da saúde e educação, coloca que, embora reconhecida a responsabilidade precípua do Estado “ (...) *não há porque desconhecer a importância da colaboração da iniciativa dos particulares nestes setores*”.

No trabalho intitulado “Título VIII – da Ordem Social: estudo comparativo, correlacionando o projeto de Constituição (A) com as emendas do ‘Centrão’ e as demais emendas de Plenário e com os destaques apresentados” (Congresso Nacional, ANC, abr. 88), cada um dos artigos do Projeto (A) é relacionado ao projeto do Centrão e identificam-se os respectivos pedidos de destaque e emendas. Sobre o financiamento da educação básica, os destaques estão arrolados a seguir.

1. **Art. 244** (organização dos sistemas de ensino e responsabilidades das esferas de governo, p. 72-73): como o projeto do Centrão não tem correspondente, está o destaque de Octávio Elísio (PMDB/MG) para que a Constituição trate da matéria. Um segundo destaque é o de Sérgio Brito (PFL/BA) para aprovação de emenda de sua autoria modificando os parágrafos do artigo, estabelecendo: para os municípios, atuação prioritária na municipalização do ensino infantil (0 a 6 anos) e no ensino fundamental de 7 a 14 anos; para os estados, a aplicação de valores acima de 25% ao ano no ensino de segundo grau, profissionalizante e ensino especial; para a União, o desenvolvimento de todo o ensino superior. O deputado paranaense José Tavares (PMDB) fez destaque para aprovação de emenda de sua autoria, determinando que compete à União a responsabilidade de financiar 50% das despesas com a manutenção do ensino superior nas instituições públicas estaduais.
2. **Art. 245** (vinculação de recursos para a educação, p. 74-76) – a redação do Projeto do Centrão é praticamente a mesma do Projeto A. Luiz Viana (PMDB/BA) apresentou destaque para aprovação de emenda que estabelecia, para a União, a aplicação de 50% dos recursos vinculados nas regiões norte e nordeste; Plínio Martins (PMDB/MS) pleiteou a subvinculação de 10% para a educação especial; Francisco Diógenes (PDS/AC) propôs uma subvinculação de 60% dos recursos da União e estados e 90% daqueles dos municípios para o ensino fundamental obrigatório; Joaquim Sucena (PTB/MT) reivindicou acréscimo de parágrafo determinando a aplicação de um percentual mínimo dos recursos na educação especial, a ser fixado nas leis de diretrizes orçamentárias; Paes Landim (PFL/PI) propôs destaque para votação de emenda de Álvaro Pacheco (PFL/PI), estabelecendo subvinculações para os 18% da União: 12% no ensino básico, médio e técnico e 6% no ensino superior.
3. **Artigo 247** (trata da destinação dos recursos públicos às escolas públicas e às instituições sem fins lucrativos, p. 79 a 81). No Projeto do Centrão, fica estabelecida a subvenção às escolas sem fins lucrativos, a concessão de bolsas de estudo nas escolas privadas quando da insuficiência de vagas na rede pública e a possibilidade de se firmarem convênios de cooperação entre o Poder Público e instituições privadas de ensino. Bezerra de Melo (PMDB/CE) apresentou destaque para emenda modificando a redação do *caput* do 247, que colocaria como ressalva apenas “*podendo ser dirigidos a escolas privadas sem fins lucrativos, nos termos da lei.*”. Roberto Torres (PTB/AL) sugeriu reforçar a aplicação dos recursos públicos em bolsas de estudo. Lídice da Mata (PCdoB/BA) apresentou destaque para emenda estabelecendo a exclusividade dos recursos para as escolas públicas das três esferas de governo. Victor Faccioni (PDS/RS) apresentou emenda, com Parecer do Relator pela aprovação, criando parágrafo único para o artigo: “*os recursos públicos de que trata este artigo poderão, ainda, ser destinados a bolsas de estudos, na forma da lei, para os que demonstrarem aproveitamento e insuficiência de recursos*” (este parágrafo único será incorporado ao “emendão”, com modificações: “*bolsas de estudo no ensino fundamental e médio, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e a obrigação do Poder Público em investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade*”).
4. **Art. 248** (trata do PNE, p. 82). No Projeto do Centrão, a determinação de que a lei estabelecerá as diretrizes e bases da educação e orientaria o PNE. Florestan Fernandes (PT/SP) apresentou destaque para emenda de Wilma Maia (PDS/RN) ao art. 248, acrescentando parágrafo: “*O Plano Nacional de que trata o artigo anterior, obedecerá às peculiaridades regionais com audiência dos representantes do Estado e da Comunidade*”.

5. **Art. 249** (salário-educação, p. 83). No Projeto do Centrão não há texto correspondente. Houve dois destaques para aprovação. Victor Faccioni (PDS/RS) propôs retirar a palavra “público” do artigo 249, não limitando, portanto, a destinação da contribuição ao ensino fundamental público. Bocayuva Cunha (PDT/RJ) apresentou destaque para emenda criando parágrafos no artigo, os quais tratavam da base de incidência da contribuição (folha de salários ou faturamento mensal), sua distribuição (1/10 para o FNDE e o restante para estados e municípios) e a incorporação da arrecadação e aplicação do salário-educação à lei orçamentária das três esferas de governo.

Apenas uma destas emendas teve parecer de aprovação, pelo Relator – a de Victor Faccioni sobre bolsas de estudo (ver item 3, acima). Quanto ao salário-educação, a mudança na redação do artigo, com a possibilidade de dedução pelas empresas, provavelmente ocorreu nas negociações para elaborar o projeto de “fusão”.

Conforme PINHEIRO (1991), após muitas discussões e impasses entre constituintes progressistas e o “Centrão”, foi fechado um acordo, consubstanciado numa proposta conjunta, chamada de “emendão”. A conciliação de interesses contraditórios entre o público e o privado levou ao abandono da idéia de exclusividade das verbas públicas para o ensino público e as questões mais difíceis de serem acordadas foram a gratuidade universal do ensino público (defendida pelos progressistas) e a concessão de bolsas de estudo, pelo Poder Público, a alunos de instituições particulares (pleiteada pelos privatistas). O acordo selado foi, então, o de acolher no texto constitucional as duas reivindicações.

Outro ponto abordado pela referida autora foi o da negociação sobre as fontes de recursos para o financiamento dos programas de auxílio suplementar aos estudantes. Neste particular, houve divergências entre a esquerda e terminou-se por definir que esses serviços seriam financiados com recursos de contribuições sociais e outros dos orçamentos. De fato, tais fontes foram apontadas, nos textos finais da Constituinte, como financiadoras dos programas de alimentação escolar e assistência à saúde do educando, ficando, pois, os demais – material didático-escolar e transporte – passíveis de serem incluídos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na sessão plenária da ANC, de 19/5/88 (DANC de 20/5/88), integrante da votação em 1º turno do Projeto de Constituição, esteve na ordem do dia a votação referente à educação. Nesta votação, é apresentada a emenda chamada de “fusão” (cujo texto integrará o Projeto B de Constituição), subscrita por Ubiratan Aguiar (PMDB), Eraldo Tinoco (PFL), Florestan Fernandes (PT), Octávio Elísio (PMDB), Hermes Zaneti (PMDB), Jorge Hage (PMDB), Bezerra de Melo (PMDB), Bonifácio de Andrada (PDS), Sólton Borges dos Reis (PTB), Lídice da Mata (PCdoB), Vivaldo Barbosa (PDT), José Maria Eymael (PDC), Roberto Freire (PCB), Artur da Távola (PMDB) e Álvaro Valle (PL). A nova redação, resultou, então, do já mencionado acordo. Vale transcrever algumas manifestações sobre o mesmo.

O Presidente da ANC, **Ulysses Guimarães**:

“Trata-se de uma fusão resultante de entendimento geral entre as Lideranças” (p. 10587).

Senador **João Calmon**, do PMDB (p. 10587):

“(…) É preciso que a história registre que, ao longo desta batalha para garantir recursos para a educação, surgiram dois acidentes de percurso e, graças a Deus, graças à vigilância e ao patriotismo do relator Bernardo Cabral, foi possível superar todas as dificuldades. (...)”

Srs. Constituintes, este ‘emendão’ que vamos começar a votar dentro de poucos minutos mostra, sem a menor sombra de dúvida, o alto grau de politização da nossa classe. Na área da Subcomissão da Educação, da qual fui o Relator, houve tremenda agitação, a temperatura se elevou a graus perigosos. Na Comissão Temática também os ânimos se exaltaram. Mas é tão alto o nível de educação política da Assembléia Nacional Constituinte que, hoje, estamos todos irmanados em torno de um ‘emendão’ que concilia todas as tendências.

(...) Vamos todos apoiar unanimemente esta obra-prima de engenharia política que é o ‘emendão’.”

Florestan Fernandes (PT):

“(…) A posição do partido é de defesa intransigente da exclusividade do dinheiro público para as escolas públicas.(...) No entanto o PT, por causa da necessidade de se chegar a um acordo, fez um sacrifício e permitiu que todos os partidos da esquerda pudessem votar

aqui, juntamente com o PT, este princípio, este início de reconquista do ensino democrático”(p. 10587).

Lídice da Mata (PCdoB):

“... O PC do B, que defende desde o início dos trabalhos da Constituinte, a exclusividade de verbas públicas para escolas públicas,....abre mão desta tese para viabilizar um acordo que garante a gratuidade do ensino, o piso salarial e plano de carreira para o magistério público e reduz o desvio de verbas públicas. (...)” (p. 10587-10588).

Gastone Righi (PTB):

“(...) No entanto, a Liderança do PTB, ao votar a favor da emenda, ressalva sua posição contrária à proibição de concessão de bolsas de estudo para cursos universitários ou de terceiro grau” (p. 10588).

Tadeu França (PDT):

“... O Partido Democrático Trabalhista defende a gratuidade do ensino em todos os níveis e a exclusividade das verbas públicas para as escolas públicas. (...) Entretanto, Sr. Presidente, por entender que essa fusão representa um passo a mais na educação, vista como um processo de libertação dos oprimidos, o PDT vota ‘sim’” (p. 10588).

José Maria Eymael (PDC):

“Sr. Presidente, o Partido Democrata Cristão tem em ideário a doutrina de apoio à escola pública e à liberdade de ensino. Dentro desta linha... apoiamos o texto e, queremos registrar, desde já, que não aceitamos a gravíssima distorção de se proibir a concessão de bolsas de estudo para o ensino superior (...)” (p. 10.588).

Roberto Freire (PCB):

“(...) embora reconhecendo avanços no texto, queremos dizer que não representa a vitória completa do projeto democrático, mas, mesmo assim, em função da negociação, votaremos ‘sim’” (p. 10.588).

Eraldo Tinoco (PFL):

“(...) designado pela Liderança do PFL, participei em todos os momentos da negociação desse texto. Entendemos que pode não ser o texto ideal, mas é, sem dúvida, o que representa um significativo avanço na educação brasileira” (p. 10.588).

O resultado da votação expressa a solução de conciliação: 443 votos a favor da emenda de fusão, 2 votos contra e 3 abstenções.

À votação seguiu-se a **apreciação de destaques**. Em relação ao tema do financiamento da educação básica foram apreciados:

- **Emenda 1704, de Sérgio Brito** (PFL/BA), que propunha modificar o artigo referente às competências das esferas de governo (art. 244), estabelecendo, para os municípios, atuação prioritária na municipalização do ensino infantil (0 a 6 anos) e no ensino fundamental de 7 a 14 anos, para os estados, a aplicação de valores acima de 25% ao ano no ensino de segundo grau, profissionalizante e ensino especial e para a União o desenvolvimento de todo o ensino superior, podendo “*delegar as faculdades privadas concedendo bolsas a todos os estudantes carentes*”. Emenda rejeitada na votação (p.10599 a 10602).
- **Emenda 686, de Álvaro Pacheco** (PFL/PI), que propunha acrescentar parágrafo ao artigo 245 (vinculação de recursos) estabelecendo subvinculações para os 18% da União: 12% no ensino básico, médio e técnico e 6% no ensino superior. Emenda também rejeitada na votação (p. 10612 a 10615).

Não foi possível localizar a votação das disposições transitórias. De todo modo, ao texto que estabelecia a destinação de recursos para eliminação do analfabetismo e universalização do EF, do Projeto (A), foi acrescida a subvinculação de 50% dos recursos da receita de impostos vinculada à educação, por

um período de dez anos. Nas discussões da PEC N.º 233/95, ver-se-á que a fixação deste percentual aproveitou emenda de Osvaldo Coelho. Lembre-se que tal determinação não constitui novidade, uma vez que apareceu em outros textos (Anteprojeto da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes e emendas dos constituintes). A redação do artigo, preceituando que o **Poder Público** destinasse ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo metade dos recursos vinculados será utilizada, pelo MEC, na tramitação da PEC 233/95, como argumento de que não cabia à União obedecer à proporção, uma vez que esta deveria ser atingida pela soma de recursos financeiros das três esferas de governo. Aliás, houve emenda do Deputado Octávio Elísio ao Projeto da Subcomissão VIII-a para que a subvinculação fosse limitada aos estados e municípios.

O Projeto (B) de Constituição resultou das votações do primeiro turno e os destaques das diretrizes e bases do financiamento da educação básica estão sintetizados no Quadro abaixo, expondo, também, o conteúdo da Constituição de 1988.

Quadro 3.7
Destaques sobre o financiamento da educação básica no Projeto de Constituição B (05/7/88) e na Constituição da República Federativa do Brasil (05/10/88)

Documento/ Temáticas	Projeto de Constituição B e CF de 1988
Descentralização	União, Estados e Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; compete à União organizar e financiar o sistema federal de ensino e o dos territórios; atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar*.
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios para o atendimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; definição de PNE em lei, integrando as ações das esferas de governo;
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção do estado nos municípios pela não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos na MDE.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de 18% e de 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; salário-educação como fonte adicional de financiamento do EF público.
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Prioridade ao ensino obrigatório na assistência financeira da União; prioridade ao ensino obrigatório na repartição de recursos públicos (nos termos do PNE); programas suplementares de alimentação e assistência à saúde excluídos da MDE; recursos públicos para as escolas públicas, podendo ser repassadas a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei e que atendam condições**; recursos públicos para bolsas de estudo no EF e EM quando houver falta de vagas na rede pública; salário-educação como fonte adicional de financiamento do EF público; no ADCT: destinação de 50% dos recursos da receita de impostos vinculados à educação para eliminação do analfabetismo e universalização do EF, por dez anos.

* No Capítulo “dos Municípios”, uma das determinações é a de que compete aos municípios a manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira do estado e da União.

** Para receber estímulo financeiro do PP, estas escolas devem: (1) provar finalidade não lucrativa e reaplicar eventuais excedentes financeiros em educação e (2) prever a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades.

3.3.7 A configuração das competências e inter-relações das esferas de governo no financiamento da educação básica nas proposições do Projeto de Constituição (B) e na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

Como as disposições são do texto final resultante do processo Constituinte, é oportuno comentar todos os itens, mesmo repetindo arranjos anteriores.

A conformação político-administrativa da área da educação comporta a organização de sistemas de ensino pela União, municípios e estados, a serem organizados em regime de colaboração. Como

instrumentos deste regime de colaboração, ficaram definidos: o plano nacional de educação, que deve integrar as ações entre as esferas de governo; a assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios; a cooperação técnica e financeira dos estados e do governo federal para que os municípios mantenham programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental. Estas duas etapas da educação foram indicadas como área de atuação prioritária dos municípios. O texto constitucional não definiu níveis de ensino prioritários de atuação para União e estados, interpretando-se que não foi possível a obtenção de consensos quanto a este ponto, que continuou a ser objeto de atenção nos fóruns subseqüentes de elaboração legislativa e no âmbito do planejamento educacional.

O regime de colaboração ficou praticamente declarado como princípio da organização dos sistemas de ensino e poucos são os meios articuladores constitucionalmente estabelecidos para sua configuração, além dos dispositivos quanto à cooperação no financiamento e ao planejamento nacional. Entretanto, neste último, ficou estabelecida apenas a necessidade de que conduzisse à integração das ações governamentais, sem menção aos participantes de sua formulação. A propósito, a recorrente disputa pelo protagonismo na formulação do planejamento nacional evidencia, principalmente, diferentes concepções quanto a estratégias de distribuição de recursos de poder político, entre as quais destacam-se propostas democráticas, tecnocráticas e corporativas. A cooperação no financiamento é a assistência financeira, para a qual são indicados tão somente os critérios de priorização do ensino fundamental e garantia da manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental pelos municípios.

Quanto ao controle público e social da gestão financeira, o texto constitucional é omissivo quanto a sistemáticas ou instâncias específicas para o setor educacional público; entretanto, este setor está sujeito a controles estabelecidos para o conjunto da administração pública.

O fundo público da educação, constitucionalmente previsto, é integrado por uma parcela definida da receita de impostos de cada governo e pelo salário-educação, este fonte adicional de financiamento do ensino fundamental, de cujo valor de contribuição as empresas podem deduzir os gastos realizados com empregados e dependentes destes.

O uso e distribuição do fundo público da educação prioriza o ensino fundamental, inclusive com a disposição transitória de subvinculação de metade da receita de impostos do Poder Público vinculada à educação por um período de 10 anos. A assistência financeira da União aos governos subnacionais e a repartição dos recursos públicos ficam balizadas pela primazia referida. As despesas com os programas suplementares de alimentação escolar e assistência à saúde dos educandos não podem ser financiadas com o montante da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino. As escolas públicas são as destinatárias dos recursos públicos; o repasse a entidades privadas sem fins lucrativos ficou como possibilidade, dentro de certas condições, e a concessão de bolsas de estudos a alunos matriculados em escolas privadas, em geral, restringiu-se para os níveis fundamental e médio, podendo ocorrer quando houver falta de vagas nas escolas públicas e, mesmo nesta hipótese, a situação é transitória, devendo o Poder Público investir na rede pública para sanar a deficiência. A exclusividade à escola pública no uso dos recursos públicos não foi consagrada plenamente, mas os limites de repasse de recursos ou de concessão de bolsas de estudo são significativos.

O conflito público-privado, como se viu, foi central. A tal ponto que tenha obscurecido a compreensão mais plena de que o texto constitucional ampliava os direitos à educação mantendo uma base de recursos muito semelhante à já existente. As controvérsias em torno das definições sobre competências precípua de cada esfera de governo e regime de colaboração talvez também tenham ficado mais latentes na Constituinte. Na tramitação da LDB estes temas voltarão a ser centrais e o Fórum/ANC, reorganizado como Fórum/LDB, vai desencadear intenso movimento propositivo para ampliar o fundo público da educação e inscrever no ordenamento legal as bases de um sistema nacional de educação democrático. A ANC foi um período relativamente curto, pleno de embates, e os sujeitos progressistas se depararam com uma forte organização dos grupos defensores da escola privada e com as suas próprias divergências quanto ao formato da descentralização e à concepção de relações de subordinação ou complementaridade das ações governamentais no campo educacional. Mesmo assim, os setores progressistas, militantes da causa da educação pública, universal, laica, democrática e de qualidade foram incansáveis no trabalho de oferecer propostas ideologicamente comprometidas com a superação das desigualdades e discriminações sociais, para a qual convergem os princípios acima enumerados.

3.4 Fase final da ANC

O Projeto (B), resultado das votações em primeiro turno, foi divulgado em 05 de julho de 1988. O período compreendido entre 07 e 12 de julho foi fixado para apresentação de emendas supressivas ou para sanar omissões, erros ou contradições, ou de redação para correção de linguagem. Ao todo, foram apresentadas 1.844 emendas (BRUSCO e RIBEIRO, 1993).

Comparativamente ao texto do “emendão”, no que se refere aos artigos sobre financiamento da educação, houve apenas duas modificações (que não foram de conteúdo): o texto referente ao salário-

educação passou a integrar, como parágrafo, o artigo que diz respeito à vinculação de recursos e os objetivos do PNE foram organizados sob forma de incisos. Assim, a estrutura da sessão da educação, já estava próxima da redação final: um artigo sobre fins da educação, um artigo sobre os princípios do ensino; um artigo sobre os deveres do Estado para com a educação, um artigo sobre a organização dos sistemas de ensino da União, estados e municípios; um artigo sobre a liberdade de ensino; um artigo sobre as fontes públicas de financiamento da educação; um artigo o financiamento público à iniciativa privada; um artigo sobre o PNE. Na redação final, disposições integrantes dos princípios do ensino transformaram-se em artigos: um sobre as universidades e outro sobre currículo. Quanto aos temas que constituem objeto deste estudo, o conteúdo foi mantido idêntico desde o Projeto B até o texto final.

Em 25 de julho de 1988 iniciou a votação em 2º turno (Projeto B e emendas), encerrada em 1º de setembro. Na sessão de 30/8/88 (DANC de 31/8/88) foram apreciadas as emendas à Seção “da Educação”. Mesmo que não tenham ocorrido modificações nos temas em destaque, vale mapear as emendas concernentes, o que está indicado a seguir.

- (1) Art. 216 – “*Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I (...); II (...); § 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 de residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade; § 2º (...)*”. Foram apresentadas as seguintes emendas: (a) supressão dos adjetivos comunitárias, confessionais e filantrópicas (ficando, portanto, apenas as exigências dos incisos) Feres Nader (PDT/RJ – 1); Maguito Vilela (PMDB/GO – 6); (b) suprimir a expressão “para o ensino fundamental e médio” no § 1º (para que o estudante de nível superior também tenha acesso a bolsas de estudo) – Victor Faccioni (PDS/RS – 2), Agripino de Oliveira Lima (PFL/SP – 7), Bezerra de Melo (PMDB/CE – 8); (c) suprimir a expressão anterior e mais todo o texto do § 1º após “na forma da lei” – Feres Nader (PDT/RJ– 3); (d) suprimir todo o texto do § 1º após o “na forma da lei”, Mello Reis (PDS/MG – 5) (e) suprimir, no *caput*, todo o texto após “públicas” e os incisos – Lídice da Mata (PCdoB/BA – 11); (f) suprimir, no *caput*, todo o texto após “públicas” e os incisos e, ainda, os parágrafos – Florestan Fernandes (PT/SP – 12); (g) suprimir, no parágrafo 1º, a palavra “fundamental” – Nelson Aguiar (PDT – 14).
- (2) Art. 215 (vinculação da receita de impostos e salário-educação) – (a) suprimir a palavra “público” do parágrafo sobre salário-educação – Áureo Mello (PMDB/AM – 4); (b) suprimir a parte referente à possibilidade de dedução do salário-educação – Hermes Zaneti (PMDB/RS – 9); (c) ao invés de “ensino fundamental público”, o salário-educação ficaria para o “ensino obrigatório público” – Ubiratan Aguiar (PMDB/CE – 13).
- (3) O artigo 67 do ADCT estabelece uma subvinculação de recursos, de 50%, por dez anos, para eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental; Hermes Zaneti (PMDB/RS – 10) propõe suprimir a subvinculação, estabelecendo-se, apenas, o esforço para os dois objetivos.

Ou seja, embora ressalvando que talvez não tenha sido possível identificar todas as emendas, o esforço dos constituintes concentrou-se na modificação do artigo 216, seja para ampliar ou atenuar/suprimir a destinação de recursos públicos para as escolas privadas, confirmando, mais uma vez, que este foi o tema central, no concernente ao financiamento da educação, durante a ANC.

No exame da matéria relativa à educação, em 30/8/88 (DANC de 31/8/88), houve duas **votações** em torno ao art. 216, já citado:

- (1) Emendas de Lídice da Mata, do PCdoB e Florestan Fernandes, do PT, (o artigo deveria tão somente dizer que os recursos públicos destinam-se às escolas públicas, sem exceções). Houve rejeição, com 88 votos a favor, 340 contrários e 5 abstenções. Recomendaram aprovação os líderes do PT, PC do B, PCB, PDT, PSB e PDS e pelo “não” os líderes do PDC, PMDB, PSDB, PFL, PTB (pela liberdade de ensino, o primeiro e, em nome dos acordos, os outros). Os que apresentaram o destaque e propugnaram aprovação alegaram que a apresentação do destaque de Victor Faccioni (abaixo) também representava descumprimento do acordo.
- (2) Emenda de Victor Faccioni, do PDS/RS, (com o intuito de não restringir a concessão de bolsas de estudo apenas ao ensino fundamental e médio). Houve rejeição “apertada”, com 192 votos a favor, 230 contrários e 3 abstenções. Recomendaram aprovação o PDS, PFL, PTB, PDC e rejeição o PT, PC do B, PCB, PDT, PSB e PMDB.

É oportuno destacar algumas “falas” quando do encaminhamento da votação da emenda de Florestan Fernandes e Lídice da Mata, as quais contêm as expressões polares colocadas no título deste capítulo.

Florestan Fernandes, do PT /SP (p. 13.796):

“(…) Portanto, é necessário que se respeite o princípio do pluralismo educacional. Mas dele não decorre que caiba ao Estado o mecenato do financiamento do ensino privado, leigo e confessional. (...) Portanto, escola pública, gratuita, de alta qualidade é um requisito fundamental para a existência da democracia. Não se pode compreender esta Constituição, em 1988, voltando a um debate do início deste século, voltando a posições de 1930, voltando ao Substitutivo de Carlos Lacerda e, principalmente, combatendo uma filosofia democrática da educação. Por isso, peço a todos que votem comigo, com o PT, com os Partidos democráticos desta Casa: verbas públicas para a escola pública! (grifos meus).

Eraldo Tinoco, do PFL/BA (p.13796):

“(…) A liberdade de ensinar está também consagrada no texto constitucional. Se queremos o pluralismo de idéias, se queremos o pluralismo de instituições, devemos dar não a esta emenda, e continuarmos com o ensino livre a todos aqueles que querem superar a ignorância, a pobreza e as dificuldades por que passam as nossas populações carentes (grifos meus)”.

3.5 Comentários finais do Capítulo

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 condensou aspirações democráticas às quais amplos segmentos sociais conferiam relevância, não somente por soterrar parte do arcabouço legal do Estado autoritário, mas também pela possibilidade de legitimar uma ordem política, econômica e social substantivamente democrática, não apenas poliárquica. Esta esperança, militantemente perseguida, debateu-se nas limitações de uma Constituinte não-exclusiva – e, portanto, um Congresso Nacional mais mediatizado pelas preocupações político-eleitorais – com um governo federal não legitimado pelo voto popular e obcecado por estender seu mandato – equilibrando-se, para tanto, nos recursos de um Estado patrimonialista – e com uma composição político-ideológica do Parlamento Federal pendente para o conservadorismo e a manutenção de uma estrutura econômico-social excludente e desigual, – cujos interesses particularistas aproveitaram ou criaram procedimentos regimentais para impor sua vontade.

Mesmo com estes e tantos outros obstáculos, a atuação dos setores progressistas garantiu avanços expressivos nas declarações de direitos políticos, civis e sociais, pelos quais a Constituição de 1988 recebeu o atributo de “cidadã”. Não chegou a ultrapassar certos limites históricos de distribuição de recursos de poder e, portanto, de cristalização de relações sociais desiguais, mas formalizou a ampliação da cidadania, fornecendo uma base indispensável às lutas por outros ou mais direitos e por sua efetivação.

Na área da educação, assim como em outros âmbitos das políticas públicas sociais, direitos de crianças, jovens e adultos, com correspondentes deveres do Estado, foram universalizados ou expandidos, potencializando um projeto de inclusão social pela oferta de serviços sociais básicos, o que fortaleceu a disposição dos setores progressistas de intervir contundemente nos fóruns normativos que regulariam as disposições constitucionais. Enfim, inaugurou-se um período em que as esperanças foram renovadas, especialmente se for confrontado com as sucessivas reformas dos anos 90, nas quais muitas “ilusões” serão revogadas.

Capítulo 4

A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL: a “conciliação aberta”, o “sonho do demiurgo” e o “novo consenso”

*“(…) Tive, ontem, uma dessas idéias poéticas, exageradas, que temos sobre nós mesmos, sobretudo um homem vaidoso como eu. De repente, pensei: **Mas é algo demiúrgico. Vem de Deus.** O que é a divindade senão aquele instituidor das leis? O feixe de leis que organizou a realidade, que fez o mundo e que, sob sua pauta, para que o mundo se transforme.”*

(Senador Darcy Ribeiro, quando da apreciação de seu projeto de LDB, em 1992)

Promulgada a Constituição Federal, em 1988, tornava-se urgente e indispensável elaborar uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) que dispusesse sobre os renovados princípios, fins, deveres e garantias delineados na Carta e que, ao mesmo tempo, legitimasse propostas – de acordo com as necessidades manifestas, diagnosticadas ou avaliadas – de reformulação da organização da educação escolar⁷². Assim como dito para o ordenamento da educação na ANC, as discussões e proposições para uma nova LDB já vinham se desenvolvendo, especialmente no território da sociedade civil, no período anterior ao trabalho legislativo, inclusive coincidindo e articulando-se com o processo da Constituinte.

Do primeiro projeto apresentado, em novembro de 1988, à edição da Lei N.º 9.394, em dezembro de 1996, foram oito anos de movimentos propositivos e reativos, debates, impasses, enfrentamentos, produção técnica e teórica e conciliações, abertas ou ocultas, que ultrapassaram em muito o espaço do Congresso e invadiram ou envolveram amplos terrenos e setores da sociedade.

A trajetória longa, descontínua e tumultuada da LDB será objeto de descrição e análise neste capítulo, relatando-se os principais processos e atores e destacando-se as proposições para os temas que são objeto desta investigação, obedecendo a uma subdivisão que leva em conta a tramitação da LDB nas legislaturas do período e nas duas casas do Congresso Nacional.

4.1 Primeira etapa da tramitação do Projeto de LDB na Câmara dos Deputados – do Projeto N.º 1.258/88 (nov/88) ao Projeto N.º 1.258-A (dez/90)

Esta chamada primeira etapa de tramitação do projeto de LDB ocorre na 48ª Legislatura da Câmara dos Deputados, que vai de 01 de fevereiro de 1987 a 01 de fevereiro de 1991, quando a proposição será apreciada e aprovada nas comissões temáticas pelas quais deveria ser examinada.

Diferentemente da primeira LDB e da leis fundamentais do período militar (5.540/68 e 5.692/71), a atual LDB iniciou sua tramitação como uma proposição do Poder Legislativo. Com efeito, o Projeto de Lei (PL) N.º 1.258/88, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, do Deputado Octávio Elísio (PMDB/MG), foi publicado no Diário do Congresso Nacional em 29 de novembro de 1988. Havia sido feito, no dia anterior, despacho às seguintes comissões: Constituição e Justiça e Redação (CCJR), Educação, Cultura Esporte e Turismo (CECET) e Finanças e Tributação (CFT). O autor apresentou emendas, ou seja, novos textos de projeto, em: (1) 15/12/88; (2) 04/4/89; (3) 13/6/89.

A CCJR, considerando o último substitutivo apresentado por Octávio Elísio, aprovou o PL em 29 de junho de ‘89, de acordo com os aspectos que lhe cabia examinar.⁷³ A CECET (Comissão de Educação, Cultura e Desporto – CECD – a partir de 1990), a quem cabia o exame de mérito, examinou a proposição desde o início de 1989 ao final de junho de 1990, quando foi aprovado o Substitutivo do Relator, Deputado Jorge Hage. A CFT aprovou o Substitutivo da CECD, com subemendas da Relatora, Deputada Sandra Cavalcanti, em 12 de dezembro de 1990, passando, a seguir, o Projeto a nominar-se “PL N.º 1.258-A”.

Ao Projeto de Lei N.º 1.258/88 foram pensados 27 outros projetos de lei, versando sobre

⁷² As diretrizes e bases da educação, de então, compunham-se com o consórcio de três instrumentos legais: a Lei N.º 4.024/61 (diretrizes e bases da educação nacional), reformada pelas leis N.º 5.540/68 (Ensino Superior) e 5.692/71 (diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus). A primeira foi de iniciativa do Executivo, tramitou durante treze anos no Congresso Nacional, num claro enfrentamento entre ideologias, mas com a mediação de interesses particularistas. No processo de tramitação, mais especificamente em 1959, apresentou-se e estabeleceu-se como texto de referência um substitutivo (Carlos Lacerda) que mudou significativamente a trajetória do processo e o conteúdo até então dominantes (substitutivo Clemente Mariani). As leis da reforma do ensino elaboraram-se como estratégia das forças autoritárias vitoriosas com o golpe de 1964, que buscaram legitimar seu projeto educacional no ordenamento, com o recurso da aparente democracia pela “concessão” da vigência de parte da LDB/61. Ambas caracterizaram-se por serem de iniciativa do Poder Executivo, por uma trajetória relâmpago no Congresso e, conseqüentemente, pouca discussão, pouca polêmica e poucas emendas apresentadas. Grosso modo, registre-se seus dispositivos autoritários, de consolidação de relações burocráticas e tecnocráticas e de adequação gerencial e pedagógica ao quadro violento e excludente do “desenvolvimento com segurança”. Especialmente, em relação à LDB/61 ver estudo de CURY (1984) e BUFFA (1979); sobre as leis da reforma, SAVIANI (1985 e 1987).

⁷³ A Comissão de Constituição, Justiça e Redação “opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa” (DCN1S, de 25/1/91, p. 202) do Projeto N.º 1.258/88, considerando a 3ª emenda do autor, deputado Octávio Elísio, em 29/9/89. O Relator foi o deputado Renato Vianna (PMDB/SC), presidindo a Comissão, à época, o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS).

variados temas que diziam respeito à área da educação. Destes, seis eram projetos de lei fixando as diretrizes e bases da educação nacional, de autoria dos deputados Osvaldo Sobrinho (PTB/MT), Lídice da Mata (PCdoB/BA), Arnold Fioravante (PDS/SP), Paulo Delgado (PT/MG), Érico Pegoraro (PFL/RS) e Victor Faccioni (PDS/RS) e um dos projetos visava regulamentar as disposições referentes à sessão da educação na Constituição Federal⁷⁴.

4.1.1 Os projetos do Deputado Octávio Elísio⁷⁵

Na justificação do Projeto apresentado em novembro de 1988, o deputado Octávio Elísio explica que o mesmo fundamentou-se em estudo elaborado pela ANPED, durante a XI Reunião Anual, realizada em Porto Alegre, de 25 a 29 de abril daquele mesmo ano. Após considerações sobre o conteúdo de uma LDB (fixação de fins e meios), a importância de que se tracem os rumos antevendo para onde se quer caminhar e a relativa maior relevância da educação escolar frente à educação extra-escolar, o autor do Projeto diz que o país defronta-se com dois desafios. O primeiro, de universalização da educação básica e, o segundo, a constituição de um sistema nacional de educação unificado que garanta a todos um mesmo padrão de qualidade; a LDB, então, “*deverá se converter, ela própria, num adequado instrumento para se enfrentar ambos os desafios*” (DCN1S, de 25/01/91, p. 9).

Em 15 de dezembro de 1988 o autor apresentou emenda de sua autoria ao Projeto e, na justificativa, expressa a necessidade de aprovação rápida da nova LDB e destaca o caráter preliminar do Projeto de Lei, o qual deve servir de base para os debates e audiências públicas na Câmara dos Deputados. Explica que o Projeto fundamentou-se no estudo realizado por Dermeval Saviani para a ANPED e apresentado na reunião anual desta entidade, em Porto Alegre, assim como em sugestões preparadas pelos professores Jacques Velloso e Luiz Antônio Cunha. No demais, segue o mesmo texto da justificativa ao projeto inicial.

Em 04 de abril de 1989, foi oferecida nova emenda do Deputado mineiro, que a justifica por compor um texto aproveitando várias sugestões colhidas em reuniões com parlamentares, educadores e estudiosos da legislação educacional. Explicita que muitos são os pontos polêmicos do projeto, sobre os quais colheu sugestões contraditórias e, entre os que cita, estão: a definição de escola comunitária para ter acesso a recursos públicos; a composição, escolha dos membros e atribuições dos conselhos de educação; os sistemas de ensino estaduais e municipais e sua articulação; o que se refere aos recursos para a educação.

Em 13 de junho de 1989, foi apresentada a terceira emenda de autor ao Projeto de Lei N.º 1.258/88, também justificada pela acolhida de sugestões nos debates que foram se realizando. Nos “pontos polêmicos”, acrescenta, “ao que se refere aos recursos da educação”, que há dúvidas no nível de detalhe a que deve chegar o projeto.

Não se deve estranhar esta última observação, uma vez que a parte referente aos recursos para a educação é a mais longa e detalhada do Projeto, tanto na proposta inicial como nas emendas. Embora com variações de uma para outra versão, há uma preocupação flagrante com os aspectos abaixo pontuados.

(1) No que se refere à fonte de recursos “percentuais mínimos a serem aplicados por cada nível de governo” na manutenção e desenvolvimento do ensino:

- os recursos que integram e os que não integram a receita resultante de impostos, sobre a qual incidem os percentuais mínimos;
- os procedimentos para fixar os valores correspondentes aos percentuais mínimos, especialmente as datas para apuração dos valores da receita e dos valores da despesa, a apuração dos valores mínimos de recursos em termos reais, os prazos para apuração (final de cada trimestre) e compensação (trimestre seguinte) do cumprimento dos percentuais mínimos;
- a destinação dos recursos vinculados, contemplando a precedência da escola pública e prioridade ao ensino obrigatório, o caráter excepcional da destinação às escolas privadas e muitos requisitos para que as mesmas recebam recursos públicos e a definição da MDE, com respectivas listagens de despesas que constituem e despesas que não constituem manutenção e desenvolvimento do ensino.

(2) Quanto ao planejamento e à prestação de contas/responsabilização sobre os recursos públicos destinados à educação:

⁷⁴Aliás, este último deu entrada como projeto de lei complementar e depois foi transformado em projeto de lei ordinária, isso porque, pelo Parecer da CCJR, uma lei complementar só é elaborada quando assim exigido expressamente no texto constitucional.

⁷⁵ As informações e citações contidas neste item foram retiradas da consulta ao DCN1S, de 25/11/91.

- identificação de ações nos campos da orçamentação, administração, controle e divulgação do planejamento ou execução da aplicação dos recursos da educação, apontando os respectivos setores da administração ou dirigentes responsáveis;
- sanção para o não-cumprimento da divulgação periódica da aplicação dos recursos (crime de responsabilidade do ministro ou secretários de educação).

(3) No que diz respeito ao salário-educação, as definições quanto:

- a sua destinação ao ensino fundamental público, com várias restrições à dedução, pelas empresas, do valor devido;
- à base de incidência;
- à alíquota e possibilidades de reajuste da mesma;
- à proporção que cabe a cada esfera de governo e da transferência de recursos da União para os estados e dos estados para os municípios, com respectivos prazos para créditos ou transferência ou ainda, compensação de diferenças;
- aos critérios para a transferência intergovernamental.

Na realidade, o Projeto apresentado em novembro de 1988 e as três emendas mantém, no que se refere aos recursos para a educação, a estrutura ou os pontos arrolados acima, merecendo destaque, entre as modificações, alguns requisitos da aplicação dos recursos vinculados (como maiores restrições à aplicação em escolas privadas, da primeira para a 4ª versão) e a base de incidência, alíquota e proporções/critérios da distribuição do salário-educação. Em todas as versões há o reforço da aplicação dos recursos públicos nas escolas públicas, da priorização financeira do ensino fundamental, da apuração ou correção periódicas de valores monetários a serem destinados à educação e da prestação de contas, das competências ou responsabilização de setores da administração pública e dirigentes educacionais no planejamento, execução ou controle da aplicação dos recursos públicos da educação.

Quanto à organização dos sistemas de ensino, as mudanças da primeira para a última versão podem ser consideradas de ordem substantiva apenas no que se refere à delimitação de competências para a formulação e controle da política educacional nacional. Quer dizer, na 3ª emenda do autor, o Conselho Nacional de Educação aparece reforçado em suas competências, cabendo-lhe, além das funções normativas, supervisoras, inspetoras e de assessoria, a definição das diretrizes da política educacional, a proposição de objetivos, metas e prioridades do PNE a ser encaminhado ao Congresso Nacional e, ainda, a definição de critérios para elaboração e execução das peças orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais). As diferentes versões postulam o sistema nacional de educação e a subordinação das redes ou sistemas municipais ao sistema estadual ou às normas de cada unidade federada. Também significativa é a formulação, na terceira emenda, de uma área de atuação prioritária dos estados, que seria a educação básica (pré-escolar, fundamental e médio), diferente do primeiro projeto, que apenas definia áreas prioritárias para a União (3º grau) e para os municípios (pré-escolar e ensino fundamental). Quanto ao regime de colaboração, a última emenda acrescenta ou reforça critérios, condições, prioridades e abrangência da colaboração entre os níveis de governo: assistência financeira da União e dos estados balizada, respectivamente, por critérios de superação de desigualdades ou deficiências e de ação redistributiva; embora restrita ao salário-educação, aparece a formulação de repartir recursos levando em conta os critérios de déficit de escolaridade e o valor que cada ente federativo recebe.

4.1.2 O Projeto de LDB na Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo/ Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados

Na Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, presidida por Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), formou-se um Grupo de Trabalho para o tema das diretrizes e bases da educação nacional (GT-LDB), coordenado por Florestan Fernandes (PT/SP), com a coordenação adjunta de Átila Lyra (PFL/PI) e a relatoria de Jorge Hage (PSDB/BA).

Conforme FERNANDES (1990), a “conciliação aberta” predominou na apreciação do projeto de LDB na Comissão de Educação da Câmara. Florestan Fernandes utilizou esta expressão para qualificar esse primeiro fórum da produção legal da LDB – na “conciliação aberta”, em contraposição à “conciliação oculta”, os interesses em jogo são explicitados e as negociações adquirem transparência. As descrições que seguem confirmam a avaliação.

O GT-LDB organizou audiências públicas, nos meses de abril a junho de '89, nas quais, segundo o Relatório de Jorge Hage, “... foram ouvidos, exaustivamente, cerca de 40 representantes de entidades e dirigentes de órgãos ligados à educação. Todo o esforço foi feito no sentido de não se deixar de consultar nenhuma entidade ou órgão de âmbito nacional, representativo de qualquer segmento

relevante na área da educação” (DCN1S, 25/1/91, p. 202). Os órgãos ou entidades cujos representantes foram ouvidos são: CFE, AEC, ANDES, FASUBRA, CNTE, CEB/MEC, CRUB, CODESFI, UNDIME, FITEE, UBES, SESU/MEC, CONFIES, CONDAF, CONSED, CONDITEC, FENEN, ANPAE, CAPES/MEC, SESP/MEC, ANDE, ANPED, CEDES, ABESC, Fórum de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais, INEP/MEC, UNE, FENOE, FENASE, APEF/DF, SBPC. Também participou o Ministro da Educação à época, Carlos Sant’Anna.

Algumas entidades levaram à Comissão propostas completas de LDB, em forma de projeto ou não, como o CFE, o INEP, ANDES, ANDE, ANPED, CRUB, CONSED, AEC/ABESC, FENEN, CEDES, SBPC. Outras, não ouvidas nas audiências, encaminharam propostas, versando sobre temas mais gerais ou temas específicos de suas áreas de atuação. No citado Relatório, Jorge Hage destaca a participação do MEC, em especial do Ministro, pelo envio de proposta e, sobretudo, pela mesma não ter sido apresentada como projeto de lei do Executivo, respeitando a iniciativa do Legislativo. O Relator destaca, ainda, a contribuição de professores, pesquisadores, educadores, especialistas e estudiosos da educação que ofereceram sua contribuição através de consultas, participação em reuniões e seminários e da consulta à sua produção acadêmica; do rol apresentado, verifica-se que a grande maioria procede de universidades públicas federais e estaduais.

O Relator elaborou uma primeira versão de substitutivo, sob a forma de proposta para discussão, apresentada em agosto de 1989, iniciando-se o que Hage chama de uma segunda etapa na Comissão, quando foram recebidas 978 emendas dos deputados e um volume ainda maior de sugestões *..”vindas de entidades públicas e privadas, educadores, estudantes, pesquisadores, professores, reitores, Secretários, enfim, todos os segmentos da comunidade educacional, dos mais diversos pontos e regiões do país”* (DCN1S, de 25/1/91, p.203). Nesta segunda etapa, realizaram-se simpósios temáticos, com a participação de educadores, especialistas e pesquisadores para o debate de temas específicos e polêmicos (entre eles, sistemas de administração da educação e recursos financeiros para a educação) e, ainda, o Relator participou de debates com segmentos educacionais em diversos estados do país.

Com estas contribuições, elaborou um segundo substitutivo, apresentado no final de 1989 e que passou a ser discutido e votado na Comissão (3ª etapa) em março de 1990, quando reiniciaram os trabalhos legislativos, com a recomposição da Comissão, inclusive reorganizada como Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), presidida pelo Deputado e ex-ministro Carlos Sant’Anna (PMDB/BA). Segundo Hage (agora do PDT/BA), a votação, onde se apresentaram cerca de 1.100 destaques, foi acompanhado de profunda e intensa discussão, num dos processos mais profícuos, qualificados e eficientes de discussão levados a cabo na Câmara. Destaca como deputados atuantes em todo o processo: Octávio Elísio (agora PSDB/MG); Bezerra de Mello (PMDB/CE); Florestan Fernandes (PT/SP); Sandra Cavalcanti (PFL/RJ); Eraldo Tinoco (PFL/BA); Lídice da Mata (PCdoB/BA); Délio Braz (PMDB/GO) e Hermes Zaneti (PMDB/RS). Como atuantes em temas específicos: Sólton Borges dos Reis (PTB/SP); Ubiratan Aguiar (PMDB/CE); Átila Lira (PFL/PI); Álvaro Valle (PFL/RJ); Válder Pereira (PMDB/MS); Osvaldo Sobrinho (PTB/MT); Antônio de Jesus (PMDB/GO) e Carlos Sant’Anna. Diz ainda Hage que:

“Merece, ainda, registro a permanente, dedicada e qualificada contribuição das entidades da área, reunidas no Fórum Nacional da LDB, que acompanharam todos os debates da Comissão, não raro oferecendo sugestões concretas para o texto que ia sendo discutido e acordado, até o final do processo.” (p. 204). Assim, segundo o Relator, o texto da Comissão representa *“...o ponto de convergência democraticamente encontrado e coletivamente construído...”* (DCN1S, de 25/1/91, p. 204).

Na última parte do Relatório, Jorge Hage pontua o que chama de “as linhas gerais do Projeto”, das quais destacam-se alguns comentários, pois guardam relação com os temas de interesse desta Tese, sem repetir, entretanto, o que já traz o Quadro 4.1.

- Entre os mecanismos da gestão democrática, o Projeto adota a forma colegiada de gestão, pois esta garante que as funções de formulação e normatização básicas sejam presididas pelos valores de representatividade, legitimidade e confronto pluralista de tendências no lugar da rapidez, agilidade e eficiência imediata que caracterizam os processos decisórios executivos. O Fórum Nacional de Educação, instância máxima de consulta do sistema nacional de educação, significa a institucionalização do processo de consulta à comunidade, tal como realizado na elaboração da LDB.
- O autor, ao tratar da extensão do projeto, diz que muitos artigos foram escritos para assegurar aos estados e às instituições de ensino a autonomia para inovar, criar, experimentar. A tradição centralista, com regulamentação por atos do Executivo, em todos os níveis, coloca a exigência de definir, na LDB, instâncias decisórias, pois seria muita imprudência deixar espaços abertos para que venham a ser preenchidos por um decreto ou uma portaria, negando a autonomia.

- Para receber recursos públicos, as escolas sem fins lucrativos terão de seguir um rigoroso elenco de requisitos e submeter-se a certos controles de natureza pública. O Projeto deixa bem clara a distinção entre escola pública e escola privada, justamente para fortalecer a primeira. E afirma: “*A escola pública, todos os recursos possíveis.*” (DCN1S, de 25/1/91, p. 205).
- O projeto busca o compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo, mas estabelece as responsabilidades básicas e principais de cada uma e impede interpretações sobre “municipalização do ensino” que pretendem eximir os estados de qualquer responsabilidade com o ensino fundamental.
- A proposta de existência de um Fórum de Educação foi do CEDES.
- O salário-creche constava da Proposta de LDB do MEC.
- O Projeto dedica alentado espaço à matéria sobre recursos financeiros, seguindo a linha do Projeto de Octávio Elísio, contribuições das propostas do MEC e do CONSED, sugestões dos professores Jacques Velloso, José Carlos Melchior e Maria Eudes Veras e Relatório da CPI/Emenda Calmon enviado pelos deputados Hermes Zaneti e Sólon Borges dos Reis.
- O Substitutivo contém muitas disposições transitórias pois seria necessário atender às necessidades de normas de transição, com a noção de realidade, frente às limitações do enorme atraso educacional do país.

HAGE (1991) ressalta que a estratégia de negociação levada a cabo na CECD foi o que permitiu a aprovação do Projeto de LDB. Isto porque a correlação de forças político-partidárias naquela Comissão era desfavorável (25 contra 10), pendendo para as forças conservadoras. A via da negociação, com debates antecedendo as plenárias, votando capítulo a capítulo, foi a única possível, pois, do contrário, o confronto direto, teria levado, inexoravelmente, à derrota do projeto, seja por não ir adiante, seja por surgir um texto conservador. Ao falar da “conciliação aberta”, FERNANDES (1990) ressalta que para o processo de negociação na CECD foi fundamental a atuação unificada do Fórum/LDB. Através de várias estratégias, como ausência de quórum, questionamentos de natureza regimental ou derrubada do projeto pelo voto, os setores conservadores poderiam ter obstruído o processo.

HAGE (1991), ao enumerar as questões mais polêmicas inclui as a seguir pontuadas.

- Sistema Nacional de Educação – mesmo atacado violentamente, no início, por setores conservadores ou ligados ao ensino privado, acabou ficando intacta sua concepção.
- Fórum Nacional de Educação – contestado inicialmente, passou a ser aceito e a negociação mais difícil foi quanto a sua composição, pois todos os setores queriam sentir-se representados.
- Conselho Nacional de Educação – nenhum parlamentar assumiu abertamente a defesa do então CFE e o mais foi negociado foi sua composição; predominou a posição de que o conselho tivesse uma representação maior da escola pública.
- Repartição de responsabilidades entre as três esferas de governo – diversos setores defendiam uma repartição linear, mas em função dos argumentos da necessidade de um regime de colaboração, num país com tantas diferenças regionais, inter e intra estaduais, manteve-se a fórmula do regime de colaboração entre os sistemas.
- Restrições ao repasse de recursos para as instituições de ensino particulares não lucrativas – segundo Hage, essa questão simbolizou o possível impasse que, alguns imaginavam, inviabilizaria a tramitação da LDB. O autor pondera que não era possível conseguir na LDB o que não ficou estabelecido na Constituição, ou seja a exclusividade plena das verbas para as escolas públicas. Assim, a solução do projeto foi a de impor uma série de condições tanto para reconhecimento de uma instituição como não-lucrativa como para o repasse de recursos públicos a essas instituições.
- Afirma que o ensino religioso foi o mais longo dos impasses.
- Recursos financeiros – a negociação levou à permissão de que o salário-creche pudesse ser repassado a entidades não lucrativas; houve aperfeiçoamentos, como a garantia de repasse de recursos para as escolas para despesas de “outros custeios e capital” e o aumento da alíquota do salário-creche.

Apresenta-se, na continuidade, o quadro de destaques do Substitutivo da CECD.

Quadro 4.1

Destaques de interesse do financiamento da educação básica do Projeto de Lei N.º 1.258/88 – Substitutivo aprovado na CECD da Câmara de Deputados (28/6/90)

DOCUMENTO/ TEMÁTICA	Substitutivo da CECD da CD
Descentralização	Sistema Nacional de Educação, compreendendo os sistemas federal, estaduais e municipais de ensino; CNE como órgão articulador/coordenador dos sistemas de ensino; Fórum Nacional de Educação consultivo das diretrizes e prioridades dos planos de educação; a instituição de sistema municipal depende de autorização do estado; descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das escolas; autonomia de gestão financeira para as escolas públicas (gastos de manutenção e custeio, excluído gastos com pessoal) com percentual mínimo de repasses calculado sobre os gastos com pessoal; descentralização dos programas suplementares; o CNE deve definir diretrizes para o PNE e sua expressão na LDO; cotas federal, estadual e municipal do salário-educação e transferência de 90% da cota federal aos estados e 35% da cota estadual aos municípios (idem salário-creche).
Regime de colaboração	Dever de colaboração entre os sistemas e de ações corretivas ou compartilhadas da União e estados; assistência financeira da União aos estados e municípios (caráter supletivo e corretivo de desigualdades); a colaboração pode incluir utilização conjunta de recursos financeiros; o PNE deverá compatibilizar objetivos, diretrizes e metas com recursos financeiros.
Responsabilização dos órgãos educacionais	Repasse da receita vinculada ao órgão executivo do setor das três esferas de governo; responsabilização criminal dos dirigentes educacionais por irregularidades na gestão financeira.
Controle público e social da gestão financeira	As escolas públicas e as que recebem recursos públicos devem prestar contas e divulgar informações sobre o uso de recursos financeiros; órgãos centrais de vários setores da administração pública e tribunais de contas devem controlar o uso dos recursos vinculados; as ações de MDE devem ser identificadas na LDO e orçamentos dos governos; publicação das despesas com MDE nos balanços dos governos, inclusive com a relação nominal dos montantes destinados a instituições privadas e a bolsas de estudo; a assistência financeira da União e dos estados deve observar a aplicação dos recursos vinculados; intervenção da União nos estados e do estados nos municípios pela não-aplicação da receita vinculada; Câmara dos Deputados, Senado, ministros da educação e economia e CNE devem exigir o cumprimento dos dispositivos da gestão e controle financeiros; transferências intergovernamentais do salário-educação condicionadas à aplicação dos recursos vinculados (por estados e municípios) e, ainda, à aprovação de estatuto do magistério municipal (pelos municípios).
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE público de 18% e 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; outras fontes de receita para a educação, como receita de loterias, incentivos fiscais e <i>royalties</i> pagos a estados e municípios; periodicidade na apuração e correção de diferenças na aplicação dos recursos vinculados (bimestral); apuração da receita pelos valores reais e dos percentuais também pelos valores reais da data de liberação dos recursos; salário-educação para o EF público (alíquota 3,5% sobre a folha de salários e soma dos salários-bases dos dirigentes das empresas, dedução se a empresa mantém escola própria); fixação de prazos e procedimentos de correção de valores no crédito ou transferência intergovernamental dos recursos do salário-educação; previsão do salário-creche (ao qual se aplicam todas as disposições referentes ao salário-educação, excetuando-se a alíquota – menor, 1% – e a possibilidade de destinação a escolas privadas de fins não-lucrativos); as instituições de EI públicas devem contar com recursos das áreas da saúde e assistência social.
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Atuação prioritária (1) da União, na sua rede de educação superior e tecnológica, (2) dos estados, na EI, EF e EM, (3) dos municípios, na EI e EF; nenhum programa suplementar é da MDE e idem para inativos e pensionistas; prioridade financeira à alfabetização e EF (50% dos recursos vinculados do Poder Público – 10 anos – e, após, deslocamento da prioridade financeira para o EM e EI); salário-educação exclusivamente para o ensino fundamental público; recursos públicos para as escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, sob muitas condições e requisitos.
Crítérios para fixação ou distribuição de recursos	Reajuste da alíquota do salário-educação pela variação do custo real do aluno no EF; a transferência de recursos das cotas federal e estadual do salário-educação tem como critérios os déficits de escolarização obrigatória e os valores da parcela de cada ente federativo.

SNE – Sistema Nacional de Educação; CNE – Conselho Nacional de Educação; PNE – Plano Nacional de Educação; EF – ensino fundamental; EI – educação infantil; EM – ensino médio; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; CF – Constituição Federal; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

O resultado dos trabalhos na Comissão de Educação, Cultura e Desporto foi um Substitutivo realmente extenso, como observado pelo Relator, cujo detalhismo propositado pretendeu, e conseguiu, oferecer à educação brasileira o desenho de um sistema educacional democrático. Democrático pelas características da organização político-administrativa prevista e pelas amplas garantias ao acesso, permanência e qualidade da educação escolar, eixos complementares, orientados para a efetividade de um projeto e um processo educacionais comprometidos com a inclusão social.

4.1.3 A configuração de competências e do regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no Substitutivo da CECD ao PL N.º 1.258/88

A organização político-administrativa da área da educação caracteriza-se, primeiramente, pela conformação de um sistema nacional de educação, compreendendo os sistemas de ensino da União, estados e municípios, o qual seria a “*expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação*” (art. 8º do Substitutivo da CECD). Os sistemas municipais de ensino seriam instalados mediante autorização do órgão normativo estadual e, para tal, deveriam observar as normas por este estabelecidas. Ou seja, a própria constituição do sistema municipal subordina-se a regras da instância estadual e depende de seu reconhecimento. Mais uma vez encontra-se a tentativa de regulação dos sistemas municipais no âmbito de cada estado, agora sob responsabilidade dos conselhos de educação. É claro que o intuito é limitar a proliferação de sistemas locais sem uma base de capacidade técnica e gerencial, o que, entretanto, logo vai esbarrar na autonomia constitucionalmente garantida aos municípios. Se a “constitucionalidade” não estava sendo considerada um empecilho, porque a atenção não se voltou à garantia de uma regulação legal do regime de colaboração em cada estado, o que, afinal, possibilitaria a intervenção dos entes federativos nos debates e definições, com a mediação do legislativo?

O sistema nacional de educação tem como órgão coordenador e normativo o conselho nacional de educação, este com ampla representação, majoritariamente de entidades da área da educação. As atribuições do CNE são muitas, destacando-se as de formular e coordenar a política nacional de educação (ficando o MEC como órgão executivo do sistema) e definir diretrizes e prioridades para o PNE, inclusive sua expressão nas leis de diretrizes orçamentárias anuais. Para a elaboração dos planos nacionais de educação quinqüenais deveria ser realizado um fórum nacional de educação, com a participação de representantes de entidades e órgãos educacionais, organizações sindicais e religiosas, entre outros, o que institucionalizaria o processo de consulta à sociedade no planejamento. Encontra-se aqui a formulação gramsciana do Fórum/LDB para o sistema nacional de educação – a institucionalização do embate hegemônico, pela representação da sociedade política e sociedade civil (o “Estado ampliado”), nos fóruns de decisão; a intenção subjacente é a de que os setores progressistas pudessem assumir, legitimamente, a *direção* da política educacional⁷⁶.

A descentralização da gestão financeira vai até o nível da escola, uma vez que devem os órgãos normativos dos sistemas de ensino assegurar autonomia de gestão financeira às escolas públicas, a qual inclui a indicação de uma forma de concretização desta autonomia: o repasse de recursos para ordenamento e execução de gastos rotineiros de manutenção e custeio (dos quais se exclui o pagamento de pessoal).

A descentralização também é diretriz para a execução dos programas suplementares e para a repartição dos recursos do salário-educação e do salário-creche entre as esferas de governo – há previsão de que se estabeleçam cotas para cada um dos segmentos governamentais e a determinação de transferência de 90% da cota federal aos estados e de 35% da cota federal aos municípios.

A colaboração entre os sistemas de ensino é preceituada como um dever. São estabelecidos níveis ou áreas de atuação prioritários de cada esfera de governo: a União, na sua rede de ensino superior e de educação tecnológica; os estados, na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; os municípios na educação infantil e ensino fundamental. A assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios é a forma destacada de colaboração por parte da União, a qual deve observar, como critérios, a supletividade e a correção de desigualdades regionais. A colaboração entre o estado e seus municípios compreende áreas de atuação compartilhada e o dever do estado em prestar assistência técnica e financeira aos municípios para o atendimento da educação infantil ou, quando necessário, atuar diretamente neste nível.

Os dirigentes educacionais das três esferas de governo tornam-se diretamente responsáveis pela

⁷⁶ No próximo item estará registrada esta concepção do Fórum/LDB. Em GRAMSCI (1985) encontram-se as definições de sociedade política, sociedade civil, Estado e hegemonia; uma explicação precisa da visão gramsciana de Estado é a de BOBBIO (1987).

gestão financeira, uma vez que aos órgãos educacionais devem ser repassados automaticamente os recursos da receita de impostos vinculada à educação e do salário-educação e salário-creche.

A composição do fundo público da educação abrange as fontes de recursos definidas na Constituição Federal – proporção da receita de impostos e salário-educação – e outras, entre as quais destaca-se a criação do salário-creche, uma contribuição social para financiar a educação infantil, nos mesmos moldes do salário-educação, excetuando-se que sua alíquota é de 1% e que pode destinar-se a instituições privadas de fins não-lucrativos. Vários dispositivos buscam aumentar o volume de recursos para a educação pública. Os recursos da receita de impostos vinculados à educação destinam-se à manutenção e desenvolvimento do ensino público. A alíquota do salário-educação é elevada para 3,5% (na época era de 2,5%) e sua incidência se dá em base mais alargada, além de que as empresas somente podem efetuar deduções no recolhimento quando mantiverem escola própria. Está prevista, ainda, a possibilidade de reajuste quinquenal da alíquota desta contribuição a partir da variação do custo real unitário do aluno do ensino fundamental. O Substitutivo de LDB estende-se na determinação de mecanismos para garantir que os recursos da educação sejam apropriados e gastos periodicamente e com a atualização dos valores, garantindo a continuidade na execução das ações e a manutenção do valor real dos recursos. Complementarmente, são preceituados vários mecanismos para a publicização e transparência do planejamento orçamentário e dos balanços do Poder Público quanto à receita e gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, identificando-se responsáveis pela gestão e controle financeiros e procedimentos ou penalidades quando da ocorrência de irregularidades.

Além do já colocado sobre o uso e distribuição do fundo público da educação, cabe mencionar que os programas suplementares e o pagamento de inativos e pensionistas estão arrolados como despesas que não constituem manutenção e desenvolvimento do ensino, contribuindo, portanto, para maior disponibilidade de recursos para o setor.

A concessão de bolsas de estudo e o repasse de recursos públicos a entidades de finalidade não-lucrativa fica bastante restrita, pela determinação de muitos critérios e requisitos. Por exemplo, para receber repasses, a instituição deve apresentar contabilidade unificada com sua mantenedora, os repasses não devem ultrapassar 15% do orçamento de custeio da instituição e os dirigentes não pode ser vitalícios. Para a concessão de bolsas de estudo aos alunos, devem ser observadas as normas fixadas pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino. Instrumentos para a gestão democrática das escolas públicas são extensivos às instituições privadas que recebem recursos públicos, tais como a constituição de conselhos escolares e a elaboração do planejamento anual da escola de forma participativa.

A prioridade financeira decenal à universalização do ensino fundamental e à alfabetização, através da alocação de metade da receita de impostos vinculada à educação, fica estabelecida para o Poder Público, genericamente, ou seja, os planos de educação das três esferas de governo devem garantir, em seu conjunto, a destinação de metade dos recursos públicos vinculados aos dois focos.

Ressalta-se que o projeto oferece bases concretas para a democratização do planejamento e da gestão do setor educacional, para o aumento significativo dos recursos públicos para a educação pública, e, mais ainda, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para a consolidação de um verdadeiro sistema de responsabilização e prestação de contas (*accountability*) pelo Poder Público e pelas escolas e para a instituição de um regime de colaboração no financiamento da educação básica – pelo compartilhamento de etapas prioritárias de atuação por estados e municípios (educação infantil e ensino fundamental) e pela previsão de assistência técnica e financeira da União e dos estados.

4.1.4 A atuação de entidades da sociedade civil e do Ministério da Educação

Será marcante, a partir de 1989, a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB (Fórum/LDB), atuação esta propositiva e de acompanhamento dos trabalhos no Congresso Nacional⁷⁷.

⁷⁷ Conforme ROCHA (1993), de 1989 a 1990, compunham o Fórum: ANDES-SN; ANPAE; CNRCFE; CNTE; CNTEEC; CONSED; CRUB; FASUBRA; FENASE; FENOE; UNDIME; ANDE; ANPED; CBCE; CEDES; SBPC; SOBRART; UBES; UNE/CONEG; CONTAG; FENAJ; OAB; CGT; CUT/DNTE; CONAM e como entidades convidadas: AEC; CNBB; INEP. De 1991 a 1993 também passaram a integrar o Fórum: ANFOPE; CONTEE; FAEB; FBAPEF; ABEMUS; SBF; SEAF; ANPG; ANPGE; ABI; AGB; e, entre as convidadas, também passaram a fazer parte, FNDCA e MNMMR. A executiva nacional era integrada pela ANDE, ANDES-CN, CEDES, CNTE, CNTEEC, FASUBRA E UBES, estas três últimas substituídas, ao longo do processo, pela ANPED e o CRUB. Organizaram-se fóruns também em 16 estados. O Fórum rearticulou-se, a partir do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (Fórum/ANC), em junho de 1989, a partir do Primeiro Seminário Nacional de Educação, promovido pela ANDES, CNTE, FASUBRA, UNE e UBES. O agrupamento visava uma atuação articulada, conferindo, então, maior eficácia a uma atuação que, até

A Carta de Princípios do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, de 09 de agosto de 1989, diz o seguinte:

“As entidades abaixo assinadas comprometem-se a integrar o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB e, a partir das propostas consensuais entre elas, estimular o debate e a mobilização nacional, bem como coordenar a pressão popular sobre o Congresso Nacional durante a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases, a partir dos seguintes princípios: (1) O fim da educação é formar o cidadão comprometido com as mudanças necessárias na construção da sociedade democrática, entendendo a escola pública como instância privilegiada na formação da cidadania. (2) Escola pública é a mantida e administrada diretamente pelo Poder Público, nas suas instâncias municipal, estadual e federal. (3) O Estado deve garantir escola pública e gratuita, com padrão de qualidade e gestão democrática, em todos os níveis para a população brasileira. (4) O sistema educacional deve ser gerido democraticamente em todos os seus níveis. (5) Os recursos públicos só poderão ser destinados à iniciativa privada quando forem atendidas todas as necessidades da rede pública. (6) A arrecadação, a distribuição e a aplicação dos recursos públicos para a educação devem ser controladas através de mecanismos democráticos. (7) A escola deve ser unitária e, em sua organização didático-pedagógica, ter o trabalho como princípio educativo. (8) A Universidade deve ter como componente fundamental e dinâmico a produção cultural, científica e tecnológica, nas suas diversas modalidades. (9) A valorização dos profissionais da educação pressupõe uma sólida formação, salário digno e condições adequadas de trabalho pessoal e coletivo, qualificação permanente e progressão funcional garantidas em plano de carreira”⁷⁸.

Em outro documento, de 24/5/90 (sem título), reúnem-se os pontos de consenso das entidades integrantes do Fórum/LDB, alguns dos quais a seguir mencionados.

Em relação ao Sistema Nacional de Educação, o Fórum/LDB coloca a necessidade de superar a monopolização, pelo Estado, da definição e gestão da política educacional, através da estruturação do Sistema Nacional de Educação, concebendo-o “... a partir do conceito do Estado Ampliado, que inclui a sociedade política e a sociedade civil nas tarefas de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, entre as quais a política educacional” (p.6). Entendem que os fóruns educacionais – federal, estaduais e municipais –, articulados aos respectivos conselhos de educação, são mecanismos para sistematizar e coordenar a articulação entre o processo de definição da política educacional e a escola. O novo conselho nacional de educação, integrado por representantes da sociedade civil e da sociedade política, poderá desenvolver uma gestão democrática, afastando-se da centralização, do clientelismo e do cartorialismo. Quanto à colaboração entre os sistemas lê-se: “(...) A co-responsabilidade dos sistemas não significa a divisão, mas a soma de responsabilidades, concentrando-se esta na esfera cujo serviço é sua atribuição e/ou concentre o maior volume de recursos”. (p.7). O documento defende, ainda, a formulação conjunta, pelas três esferas de governo, de planos plurianuais de educação.

Sobre os recursos financeiros (p. 8-9), são reivindicados oito pontos: (1) aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos de cada esfera de governo na MDE, destinando estes recursos, diretamente, a fundos educacionais das três esferas administrativas, garantindo seu valor real e a autonomia de gestão; (2) definição legal das despesas compreendidas como manutenção e desenvolvimento do ensino, com apuração trimestral das aplicações e publicação das mesmas; (3) descentralização de recursos financeiros para as escolas; (4) arrecadação plena de impostos; (5) destinação exclusiva dos recursos públicos para as escolas públicas, enquanto estas não atenderem, quantitativa e qualitativamente, a demanda pelo ensino obrigatório; (6) quanto ao salário-educação, é proposta a criação de cota municipal, mecanismos de redistribuição dos recursos entre estado e municípios, desconto do valor devido, pelas empresas, apenas quando mantiverem escola própria gerida paritariamente por patrões e empregados; (7) investimentos crescentes de recursos federais na erradicação do analfabetismo e ensino fundamental e, progressivamente, também no ensino médio, mas preservando o

este momento de tramitação da LDB, vinha se dando a partir da atuação e proposições específicas de cada entidade.

⁷⁸ A Carta foi subscrita pelas seguintes entidades: ANDE, ANDES-SN, ANPAE, ANPED, CBCE, CEDES, CGT, CNTE, CNTEEC, CONAM, CONARCFE, CONSED, CONTAG, CRUB, CUT, FASUBRA, FBAPEF, FENAJ, FENASE, FENOE, OAB, SBF, SBPC, UBES, UNDIME, UNE. Constam como entidades convidadas a AEC, INEP e CNBB.

aumento gradativo de investimentos públicos no ensino superior; (8) definição rigorosa das exigências para o funcionamento das instituições sem fins lucrativos.

A pauta do Fórum/LDB foi extensamente contemplada no Substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

Segundo ROCHA (1993) o Fórum, no período 88-93, utilizou estratégias de negociação e pressão dentro e fora do Congresso Nacional. Privilegiou, entretanto, o trabalho junto aos parlamentares, incluindo reuniões com as bancadas de alguns partidos (encontrando maior ressonância com o PT, PSB, PCdoB e PPS, mas conseguindo aliados também no PMDB, PSDB e PDT), com lideranças partidárias e com a CECD. Outra estratégia foi o envio de propostas de emendas ao Projeto de LDB, elaboração de textos analíticos ou comparativos, manifestos de repúdio, denúncias enviadas aos parlamentares, à mídia e às entidades de base. Houve também alianças pontuais, estabelecidas com parlamentares, individualmente, buscando fechar acordos em torno de questões específicas. O trabalho junto às bases foi mais esporádico, dando-se especialmente nos momentos de crise no processo de tramitação do PL. Além de acompanhar a tramitação do Projeto de LDB, o Fórum/LDB também prestou atenção a outras proposições que foram sendo apresentadas para a área da educação, como medidas provisórias e projetos de lei (especialmente no Senado), buscando, neste caso, que projetos de lei pontuais não conflitassem com a LDB.

Segundo BRITO (1995), as entidades reunidas no Fórum compartilhavam a crença de que era necessário atuar politicamente para definir os rumos do setor educacional, genericamente estabelecidos pela Constituição, especialmente diante de um Congresso conservador e da força do grupo privatista. Neste quadro, seria indispensável, como uma das estratégias de intervenção na elaboração da LDB, a atuação política junto aos deputados: “(...) *O prestígio dado à esfera pública política, pela via do Parlamento, portanto, fazia parte desse diagnóstico, do qual dependia o resultado final*” (p. 275). Ainda segundo esta autora, os setores progressistas investiram no processo institucional, por meio da elaboração legislativa no Congresso Nacional, sendo as propostas apresentadas, discutidas e negociadas em estreita relação com o mundo concreto da política.

Após a elaboração do Primeiro Substitutivo de Jorge Hage, na CECD, o Fórum/LDB formulou um conjunto de emendas, apresentando-as a deputados que as subscritaram. Os boletins e ofícios do Fórum/LDB comprovam o acompanhamento das negociações na CECD, no início de 1990, através de revezamentos e plantões das entidades que o constituíam.

Conforme ABREU (1991), neste período apresentaram-se projetos de LDB no Senado Federal e o Fórum/LDB, juntamente com deputados federais, agiu para que não fossem levados adiante, especialmente porque a aprovação de um Projeto de LDB no Plenário do Senado, antes de o mesmo ocorrer na Câmara, lhe conferiria precedência de tramitação⁷⁹.

Ao referir-se à votação do Projeto na Comissão de Educação, de maio a junho de 1990, diz HAGE (1991) “... *esse trabalho foi acompanhado, dia a dia, pelas entidades representadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, que, reunindo-se paralelamente em sala próxima, trazia, ao final do dia, ao relator e aos demais interlocutores das negociações, as suas posições e, às vezes, sugestões de fórmulas de entendimento sobre alguma questão mais polêmica*” (p.1).

Conforme ROCHA (1993), dada a articulação orgânica entre o Fórum /LDB e os parlamentares do GT-LDB na Comissão de Educação, os privatistas leigos e o grupo confessional engendraram outras formas de influenciar o processo. Por exemplo, a Deputada Sandra Cavalcanti apresentou uma proposta de emenda constitucional (PEC 36/89) que desobrigava o Congresso Nacional de elaborar uma nova LDB; procuraram também dar início a um Projeto de LDB através do Senado, tendo sido encaminhado um projeto (PLS 204/89) através do Senador Luiz Maia (PDC-TO). De outro Projeto de Lei do Senado, n.º 350/89, do Senador Wilson Martins (PMDB/MS), lê-se, na justificativa:

“Já transitam no Senado Federal projetos de lei sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, como não poderia deixar de ser, tem juízo formado sobre esta matéria.

O projeto de lei que ora apresentamos é de sua autoria ...” (apud ROCHA, 1993, p. 86).

⁷⁹Os projetos apresentados no Senado neste período foram retirados por seus proponentes, dada a intervenção do Fórum e dos deputados comprometidos com a tramitação do PLC N.º 1.258/88.

Entre as entidades mais atuantes na defesa dos interesses da escola privada destacou-se a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN, a FENEN da Constituinte)⁸⁰.

O Documento intitulado “Sugestões da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino” (1989), subdivide-se em quatro itens, contendo sugestões para: a lei de diretrizes e bases da educação nacional, piso salarial do magistério, planos de cargos e salários do magistério e plano nacional de educação.

Antecedendo às sugestões para a LDB, o Documento trata de “princípios gerais”, onde afirma que nunca faltaram ao Brasil reformas e legislação do ensino e que estas nunca garantiram melhores resultados educacionais. Sugere que a futura LDB seja o menos detalhista possível, atendo-se a estabelecer princípios que garantam unidade e objetivos nacionais quanto à duração de cursos, formação de pessoal especializado e distribuição de recursos, eliminando controles centralizados e burocráticos que entravam o desenvolvimento da educação.

São identificados como pontos da “linha-mestra” de uma nova LDB os abaixo resumidos.

- Prioridade de recursos públicos para a educação pré-escolar e para o ensino fundamental.
- Concessão de bolsas de estudo prioritariamente para o estudante carente e de bom aproveitamento, mantendo-a até o final do curso.
- Criação de crédito educativo para o ensino superior, uma vez que a Constituição Federal proíbe a concessão de bolsas de estudo para este grau.
- O salário-educação deve ser aplicado exclusivamente na manutenção de escolas próprias ou em convênios para oferta de ensino fundamental pela empresa e para aumento da oferta de vagas.
- A qualidade do ensino deve ser avaliada e acompanhada, mas não devem ser estabelecidos padrões e mínimos.
- A autorização de funcionamento dos estabelecimentos de ensino deve seguir normas gerais do CFE e deve ser mantida enquanto a escola cumprir os objetivos e níveis a que se propôs ou não praticar irregularidades.
- O funcionamento das escolas particulares deve observar apenas o disposto na Constituição Federal, sem nenhuma outra intervenção na sua forma de organização, de administração, de funcionamento e de gestão econômico-financeira.

Os três últimos pontos, no sentido de limitar a ingerência do Poder Público nas atividades da iniciativa privada no setor da educação, foram objeto de atenção permanente da entidade. Lembre-se que, na Constituinte, a partir do conteúdo de várias emendas ficou clara esta posição de defesa da liberdade de atuação das escolas privadas, ou seja, de ingerência mínima dos poderes públicos em sua autorização ou funcionamento. Neste caso, a liberdade tem o sentido de liberdade de atuação, diferente da posição de setores confessionais – que levaram adiante o discurso do “público não-estatal” – de pleitear verbas públicas para que as famílias tivessem liberdade de escolha quanto à natureza da instituição em que matriculariam seus filhos.

Conforme ROCHA (1993), a CONFENEN participou sistematicamente da elaboração da LDB, opondo-se ao Projeto de Lei da Câmara, às vezes tentando superá-lo no conjunto, às vezes tentando modificá-lo. Sua presença se fez sentir através do diálogo com os parlamentares, apresentação de emendas e destaques, acompanhamento das votações, investimento em projetos de lei versando sobre temas pontuais da educação ou apresentação de projetos de LDB, em ambas as casas do Congresso Nacional, além das manifestações na mídia. A entidade teve maior acesso aos partidos de centro-direita – PFL, PDS/PPR, PTB, PRN e o PTR/PP, e, de forma mais distanciada, com parlamentares do PMDB e PSDB.

Aproveitando mais uma vez o trabalho de Zélia Rocha, cabe acrescentar, no âmbito da atuação da sociedade civil, as entidades representativas da religião católica, que defenderam os interesses do setor educacional cristão na tramitação da LDB, tendo encaminhado, inclusive uma proposta para a futura LDB: a CNBB, a AEC e ABESC (atuando também o MEB e CRB, por sua vinculação à CNBB, a PJE e CIMI). Na proposta das entidades, a educação é tida como elemento essencial na construção de uma sociedade democrática, econômica, política e culturalmente participativa. O Estado seria responsável pela efetivação do bem comum, devendo administrar os recursos que recebe da sociedade e distribuí-los equitativamente, podendo, portanto, repassar verbas públicas para suas escolas, uma vez que estas não são lucrativas. A visão crítica da sociedade, a opção pelos pobres e o trabalho desenvolvido nos

⁸⁰ A CONFENEN, segundo ROCHA (1993), é uma entidade juridicamente estabelecida, patronal, fundada em 1948, integrada por estabelecimentos de ensino particulares de todos os níveis (cerca de 36 mil estabelecimentos em '93). Como entidade sindical patronal, busca defender os interesses dos proprietários dos estabelecimentos particulares de ensino.

movimentos eclesiais de base acabaram por aproximar o grupo confessional do grupo publicista (Fórum/LDB) Além de posições compartilhadas com o Fórum, defenderam como interesses específicos: o ensino religioso nas escolas públicas com ônus para os poderes públicos; a mudança no dispositivo que determinava a co-gestão nas escolas sem fins lucrativos, propondo, ao invés desta, a gestão democrática; a definição das escolas com finalidade não-lucrativa.

Como visto, entidades do grupo católico aderiram ao Fórum/ANC como entidades convidadas. Não há dúvidas que representavam uma posição bastante diversa daquela da CONFENEM. Seu substrato é ideológico – reivindicam recursos públicos não para aumentar os lucros, mas para dar continuidade e ampliar o seu trabalho num setor estratégico, onde o ideário cristão precisa ser preservado e ganhar mais adeptos.

Cabe acrescentar a atuação do MEC durante o governo Sarney, embora as referências à mesma sejam esporádicas, nos textos e documentos estudados. O Deputado Jorge Hage, como já observado, diz em seu Relatório que foi importante o Ministério ter enviado suas propostas como contribuição e não como projeto de lei, respeitando a iniciativa da Câmara dos Deputados. No período de 1989 a março de 1990 o Ministro da Educação foi Carlos Sant'Anna, o qual, ao sair do Ministério, com a posse do Governo Collor (em 1990), voltou a ocupar cadeira na Câmara, inclusive presidindo a CECD em 1990 e 1991, apoiando o processo de negociação que ali vinha se desenvolvendo. Assim, as referências à intervenção do MEC levam ao suposto de que o mesmo atuou respeitando o processo de elaboração na Câmara dos Deputados e, como atesta o exposto a seguir, buscando contribuir com o debate que se travava no Legislativo.

O MEC constituiu um grupo de trabalho, através de Portaria datada de fevereiro de 1989, para estudo e elaboração de proposta das diretrizes e bases da educação nacional⁸¹. O Projeto resultante e enviado à Câmara de Deputados, como sugestão, traz o conteúdo abaixo especificado.

- Sistema nacional da educação, compreendendo os sistemas da União, estados e municípios, os quais deveriam organizar-se em regime de colaboração.
- A abrangência de um sistema de ensino: os princípios, fins e objetivos da ação educativa; normas e procedimentos que conferem unidade e coerência a esta organização; órgãos e serviços que promovem a ação educativa.
- A jurisdição de cada sistema de ensino.
- As prioridades na atuação da União (ensino superior e superação das deficiências e desigualdades no acesso e na qualidade do ensino nos diversos níveis) e dos municípios (ensino fundamental e educação das crianças de 0 a 6 anos de idade).
- A fixação, através de legislação estadual, de normas relativas às responsabilidades do estado e municípios.
- O Conselho Nacional de Educação como órgão normativo e de assessoramento ao Ministério, por exemplo sugerindo diretrizes de políticas e planos educacionais e critérios gerais para elaboração e execução do planejamento orçamentário.
- Uma nova contribuição social – o “salário-creche” – entre as fontes de recursos para a educação.
- A identificação de despesas da MDE e aquelas que não são desta categoria, entre estas últimas, a manutenção de pessoal inativo e de pensionistas.
- Vários dos mecanismos previstos no PLC 1288/88 relativos ao controle do uso dos recursos públicos
- Que a dedução do recolhimento do salário-educação e salário-creche pelas empresas só seria possível pela manutenção de escolas próprias.
- Como condições para o reconhecimento e funcionamento de entidades privadas e repasse de recursos públicos às entidades de fins não-lucrativos, as mesmas constantes da Constituição Federal .

Segundo PINO (1992) houve um confronto entre a posição do Ministro e o Conselho Federal de Educação. O CFE reagiu às propostas de constituição de um Sistema Nacional de Educação, assim como à criação, composição e atribuições de um Conselho Nacional de Educação⁸². Dado o confronto de posições no interior do Ministério, em seu depoimento à CECD o Ministro não defendeu nenhum projeto, apenas ateu-se a questões pontuais, mas argumentou em favor da criação do CNE. De toda forma, respeitou, como já dito, o processo de elaboração via Legislativo, não enviando projeto com mensagem presidencial, o qual, por ter garantida precedência, atropelaria o processo democrático que vinha se desenvolvendo.

⁸¹ No Diário Oficial da União, Seção 1, de 01/9/89 (p.15364-15373), foi publicada a proposta de Projeto de Lei deste grupo de trabalho, assinada pelo Ministro Carlos Sant'Anna, com o objetivo de dar-lhe ampla divulgação.

⁸² O Projeto do MEC previa, inclusive, a extinção do mandato dos conselheiros em exercício, fato que certamente reforçou a posição corporativa do CFE.

4.1.5 O Projeto de LDB na Comissão de Finanças e Tributação

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou o Substitutivo da CECD, com subemendas, apresentadas pela Relatora, Deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), em 12 de dezembro de 1990. No Relatório, a Deputada, integrante também da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, resume os procedimentos adotados na CECD para discussão, elaboração e votação do Substitutivo e, dadas as características da tramitação, afirma que não apresentará Substitutivo, mas sim subemendas, em número de 24, as quais são frutos de observações e sugestões colhidas na tramitação do Projeto na própria Comissão de Educação. No que se refere ao financiamento da educação, as modificações propostas estão pontuadas a seguir.

- Acrescenta ao artigo 105 (cujo *caput* trata da destinação dos recursos públicos às escolas públicas e a possibilidade de destinação às escolas sem fins lucrativos) um parágrafo estabelecendo a criação do **Fundo 213**, a ser constituído pelos recursos previstos no artigo 213 da Constituição Federal, ou seja, um Fundo para concessão de bolsas de estudo; nas disposições transitórias, estabelece um prazo de 60 dias para o Poder Executivo regulamentar esse Fundo.
- Acrescenta que os rendimentos obtidos pela eventual aplicação do salário-educação também devem ser aplicados no ensino fundamental público.
- Adiciona que a aplicação dos recursos do salário-educação, pelas três esferas de governo, será submetida, obrigatoriamente, à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União.
- Suprime três das fontes de recursos para a educação: receita de loterias e concursos de prognóstico, receita de incentivos fiscais e receita de *royalties* pagos a estados e municípios; justifica que o estabelecimento dessas fontes conflita com a Constituição Federal.
- Uma das preocupações essenciais das subemendas diz respeito à liberdade de atuação da iniciativa privada no campo da educação. Assim: (1) uma das subemendas procura esclarecer que a supervisão do Poder Público, em relação às escolas privadas é uma “supervisão **da qualidade do ensino**”, para não deixar aberta a possibilidade de uma supervisão **do funcionamento** das instituições; (2) outra subemenda modifica dois requisitos da autorização de funcionamento das entidades privadas de fins lucrativos: a “contabilidade unificada da instituição de ensino e sua mantenedora, com publicação anual **do balanço**” é modificada para “contabilidade unificada da instituição de ensino e sua mantenedora, com publicação anual **da receita e da despesa**” (segundo justificativa da autora, o balanço deve, apenas, ficar à disposição para a fiscalização) e propõe que se **exclua** do inciso que determina a não vitaliciedade dos dirigentes destas instituições a determinação de que sua remuneração observe os parâmetros das instituições públicas de igual porte, uma vez que, segundo sua justificativa, isso é uma prerrogativa a ser estabelecida na negociação entre empregadores e empregados; (3) modifica artigo que previa a **opção** de **co-gestão** administrativa e financeira das instituições não lucrativas com o poder público pela opção de **gestão participada**; (4) propõe extensa emenda ao artigo que estabelecia que as instituições privadas seriam financiadas através da remuneração dos serviços educacionais, estabelecendo a figura do contrato entre os usuários e a instituição, e definindo várias condições deste contrato, além de que, inclusive, os atos praticados pelo Poder Público, para com as escolas privadas, que extrapolassem o disposto no art. 209 da Constituição, seriam considerados abuso de poder.

Neste período, havia sérios conflitos entre o governo Collor e entidades particulares de ensino quanto à regulação das mensalidades e taxas escolares; tal aspecto de ordem conjuntural é elemento explicativo da preocupação em estabelecer, na LDB, limites da ingerência do Poder Público neste assunto.

Conforme PINO (1992), a Deputada Sandra Cavalcanti, embora tenha incorporado emendas que atendiam aos interesses dos privatistas, defendeu abertamente o projeto da CECD. Como a relatora tardou em apresentar seu parecer, aqueles que defendiam o Substitutivo aprovado na Comissão de Educação precisaram desenvolver estratégias de resistência, especialmente a de evitar o confronto com a Deputada sobre suas emendas, uma vez que a apreciação da proposição até o final da legislatura era imprescindível para que o mesmo não fosse arquivado. Algumas fortes resistências precisaram ser enfrentadas, levando a acordos com deputados que questionavam pontualmente o projeto, como Nelson Jobim (PMDB/RS) que se opunha a um piso salarial unificado para o magistério e José Serra (PSDB/SP), contrário à inclusão de novas tributações, especialmente o salário-creche. Tais questionamentos ficaram para a fase posterior de apreciação em Plenário.

Ainda conforme esta autora, os pontos mais polêmicos nesta fase de tramitação na CFT foram a aplicação e controle das verbas públicas e seu repasse à iniciativa privada – temas que envolvem o Capítulo dos recursos financeiros e o artigo que arrolava requisitos para a autorização de funcionamento

das entidades educacionais sem fins lucrativos. Mais periféricamente, também constituíram divergências o sistema nacional de educação, a gestão democrática – especialmente o CNE e o Fórum Nacional de Educação, o ensino superior, ensino médio e formação técnico-profissional.

Conforme FERNANDES (1990), o exame do PL na CFT demonstrou “*que os deputados do centro e da direita possuem recursos para encurralar qualquer projeto de lei, quando ele já parece potencialmente aprovado*”(p. 144). E, para ele, esse é um ponto a considerar na análise do “processo de conciliação”.

Nas palavras de BRITO (1995) “*as emendas da Relatora Sandra Cavalcanti foram incorporadas ao projeto aprovado na Comissão de Educação e foram objeto de emenda dos Deputados na votação em Plenário. A Relatora Ângela Amin rejeitou a maioria dessas emendas*” (p. 223).

Em 24 de janeiro de 1991 foi realizada em Plenário a leitura e publicação dos pareceres da CCJR, CECD e CFT e ficou pronto para ordem do dia o PL N.º 1.258-A, ao qual foram apresentadas, na seqüência, 1.263 emendas.

4.2 Segunda etapa da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados – da apresentação de emendas ao PL N.º 1.258-A/88 ao texto aprovado em Plenário – PL N.º 1.258-C/88

Em 02 de fevereiro de 1991 iniciou-se nova legislatura, a 49ª da Câmara dos Deputados. Para a nova composição da Câmara, muitos dos parlamentares mais envolvidos com a LDB não se reelegeram, como foram os casos de Hermes Zaneti (PMDB), Octávio Elísio (PSDB), Jorge Hage (PDT), Carlos Sant’Anna (PMDB), Lídice da Mata (PCdoB) e Gumercindo Milhomem (PT).

A renovação, na Câmara dos Deputados, em 1991, foi de 62% e, segundo o DIAP, Informativo Mensal n.º 11 (nov. 90:02, p. 38):

“O perfil sócio-econômico da nova Câmara dos Deputados (...) nos permite afirmar que a próxima Legislatura, a iniciar-se em 15 de fevereiro de 1991, será mais conservadora que a atual. Saída de uma das campanhas mais caras da história deste país – senão a mais cara – a nova composição da Câmara apresenta expressiva redução do Centro – da turma do muro – e um importante crescimento tanto da esquerda quanto da direita, com grande vantagem para esta. A esquerda terá próximo de 150 parlamentares, contra uns 250 da direita, restando cento e poucos do centro. Estes dados nos indicam um forte embate ideológico nos trabalhos legislativos...” (apud Rocha, 1995, p. 91)

Num processo lento de tramitação, aqueles que procuravam intervir na conformação do texto da LDB precisaram agir adequando-se à estrutura de revezamento, tanto nas duas casas do Congresso Nacional quanto nas comissões. Com efeito, a nova composição da CECD da Câmara Federal, em 1991, com uma nova composição da própria Câmara, evidenciou, segundo BELLONI e outros (1992):

“... um perfil parlamentar menos favorável à aprovação do projeto, se comparada essa comissão a sua antecessora. Apesar do ganho de novos deputados aliados e da preservação de alguns outros, como é o caso do Prof. Florestan Fernandes, foi bastante significativa a perda do poder político e de deputados que possuíam intimidade com a matéria e habilidade parlamentar, como Jorge Hage, Octávio Elísio e Hermes Zaneti” (p. 2).

Ainda segundo esses autores, deputados da legislatura anterior manifestaram publicamente que não manteriam acordos efetivados, como foi o caso de Eraldo Tinoco (PFL/BA) e, assim “... visivelmente, tornava-se mais forte na Comissão o grupo de parlamentares ligado aos empresários da educação” (p.3). No texto citado, a nova legislatura é tida como um “novo começo”, onde todo o processo de discussão ampla e profunda e de avanços irrefutáveis no texto aprovado na CECD em junho de 1990 estava ameaçado, o que levou o Fórum/LDB a assumir uma condução de maior presença, tanto contatando parlamentares e Ministério da Educação, como agindo fortemente na mobilização nacional de cada entidade.

PINO (1992) ressalta esta conjuntura, expondo que, a partir de 1991, iniciou-se uma nova etapa no processo de tramitação da LDB, com uma nova correlação de forças no Congresso e na Comissão de Educação. Esta passa a ser presidida pelo deputado Aécio Borba (PDS/CE) e os relatores do projeto, após

a apresentação de emendas de plenário, na CECD e CCJR, também eram do PDS⁸³. Os partidos políticos comprometidos com o Projeto foram perdendo espaço no controle do processo de tramitação do PL N.º 1.258-A/88 e a “conciliação aberta” foi cedendo a colóquios entre os relatores e partidos que individualmente procuravam a relatora do Projeto na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Também neste período passou a ocorrer maior diferenciação entre os partidos políticos progressistas, dificultando a articulação entre os deputados e entre estes e o Fórum; um exemplo disto foram as emendas apresentadas por parlamentares do PDT, de autoria, na realidade, do Senador Darcy Ribeiro. No DCN (Seção1) de 24/5/91 (pag. 7.526), foi transcrita a discussão do PL N.º 1.258-A, de 1988, na qual o Presidente (Ibsen Pinheiro) informou que foram apresentadas 1.263 emendas⁸⁴. O PL, então, retornou às três comissões (CCJR, CECD e CFT), para que se manifestassem. Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação foi designado Relator o Deputado Edevaldo Alves da Silva, do PDS/SP. Na Comissão de Educação, Cultura e Desporto foi designada relatora a Deputada Ângela Amin, do PDS/SC. Na Comissão de Finanças e Tributação foi designado Relator para apreciação das emendas o Deputado Luiz Carlos Hauly, do PMDB/PR⁸⁵.

Passar-se-á um longo período para aprovação do Projeto em Plenário. Durante o mesmo foram apresentados ofícios e requerimentos solicitando urgência para o Projeto, audiência em determinadas comissões, questão de ordem para que se constituísse comissão especial para exame do projeto. E, com efeito, foi constituída uma Comissão Suprapartidária de Líderes para Negociações sobre o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em setembro de 1991, sob a coordenação do Presidente da CECD e um representante de cada partido. Em 1991, fundamentalmente participaram desta Comissão: Aécio Borba (PDS/CE, presidente da CECD); Ângela Amin (PDS/SC, relatora na CECD); Álvaro Valle (PL/RJ); Artur da Távola (PSDB/RJ); Carlos Lupi (PDT/RJ); Celso Bernardi (PDS/RS); Eraldo Tinoco (PFL/BA); Eurides Brito (PTR/DF); Maria Luíza Fontenelle (PSB/CE); Raul Pont (PT/RS); Renildo Calheiros (PCdoB/PE); Sólon Borges dos Reis (PTB/SP); Ubiratan Aguiar (PMDB/CE). Em 1992, Celso Bernardi passa a presidir a CECD e entram na Comissão Maria Valadão (PDS/GO), Flávio Arns (PSDB/PR) e Osmânio Pereira, (PSDB/MG, em substituição a Artur da Távola); Costa Ferreira (do PTR/MA, em substituição a Eurides Brito); Eduardo Mascarenhas (do PDT/RJ, em substituição a Carlos Lupi); após a saída de Raul Pont, o substitui José Fortunati (PT/RS).

Segundo ABREU (1992), a negociação, durante o ano de ‘91, desenvolveu-se fechando acordo em torno das questões consensuais e identificando divergências, a serem posteriormente resolvidas mediante votação. Neste ano, o Capítulo “do Sistema Nacional de Educação”, que foi o que recebeu o maior número de emendas de Plenário, constituiu-se numa das maiores controvérsias do Projeto de LDB, especialmente três temas concernentes ao mesmo. Primeiro, pelo próprio questionamento da existência de um sistema nacional de educação – parlamentares como Eraldo Tinoco (PFL/BA) argumentaram que o sistema nacional era inconstitucional, de caráter centralizador e desrespeitava a autonomia dos estados e municípios. Segundo, pela questão das atribuições e composição do Conselho Nacional de Educação – alguns parlamentares e o Ministério da Educação defendiam um conselho com caráter de assessoramento ao Ministério e com uma composição mais equilibrada entre representantes do Poder Público e sociedade civil, assim como maior flexibilidade para escolha dos nomes indicados por entidades. Terceiro, os defensores da escola privada muito questionaram os artigos do projeto que tratavam das condições para autorização e funcionamento das escolas privadas e os específicos para as escolas não-lucrativas.

4.2.1 As emendas de Plenário ao Projeto de Lei N.º 1.258-A/88

Nos itens a seguir está sintetizado o conteúdo das emendas apresentadas pelos parlamentares ao Projeto de Lei N.º 1.258-A/88, referentes aos temas de interesse desta Tese, com a respectiva autoria, agrupadas por assunto. A numeração corresponde à atribuída pela Câmara dos Deputados.

Descentralização e regime de colaboração

- Supressão do artigo 10 e seu parágrafo, que estabeleciam a constituição do conselho nacional de educação e fórum nacional de educação. Emenda 277, de Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad

⁸³ O Deputado Edevaldo Alves, relator do PL na CCJR era proprietário de poderosa rede de escolas privadas em São Paulo e articulado com os empresários da educação.

⁸⁴ No DCN (Seção1) Suplemento ao n. 61, de 24/5/91 pag. 0001, constam as 1263 emendas.

⁸⁵ Os Pareceres dos três relatores foram publicados em documento intitulado “Câmara dos Deputados. Projeto de Lei N.º 1.258-B/88 (sem data)”.

- (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF) e Costa Ferreira (PFL/MA)
- A assistência financeira da União deveria visar a compensação de desigualdades “locais e regionais” e não “sociais”. Emenda 302, de Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF) e Costa Ferreira (PFL/MA)
 - Supressão do primeiro parágrafo do artigo 14, pois os municípios devem ter autonomia para formar o sistema municipal de ensino (o parágrafo determinava que o município deveria solicitar ao órgão normativo do sistema estadual autorização para criar sistema municipal de ensino). Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF), Costa Ferreira (PFL/MA)
 - Emendas referentes aos artigos 12, 13 e 14 do PL, pleiteando modificar a jurisdição dos sistemas de ensino, estabelecendo a seguinte divisão: (1) qualquer entidade de nível superior – sistema de ensino federal; (2) entidades de nível médio (mesmo as municipais) e entidades privadas de educação infantil e ensino fundamental – sistema de ensino dos estados; (3) os municípios ficariam apenas com jurisdição sobre as instituições educacionais públicas municipais de educação infantil e ensino fundamental. Aldo Rebelo (PCdoB/SP – 833 a 839)
 - Modificação do artigo 17, estabelecendo como prioridades de atuação dos estados a educação infantil, a educação especial, o ensino fundamental e o ensino médio; para os municípios seriam prioridades a educação infantil, a educação especial e o ensino fundamental; propõe, ainda, que municípios e estados atuassem em níveis superiores somente quando atendida a universalização desses níveis prioritários. Flávio Arns (PSDB/PR – 869 e 870)
 - Modificação dos incisos II e III do artigo 17, eliminando as restrições postas para a atuação de estados e municípios nos níveis de ensino não prioritários. Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF), Costa Ferreira (PFL/MA).
 - Modificação do *caput* do artigo 22 (que trata da autonomia das escolas) estabelecendo que a autonomia seja transferida de acordo com as peculiaridades de cada região; supressão dos parágrafos desse artigo, que versavam sobre a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas públicas. Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF), Costa Ferreira (PFL/MA) Emenda 319
 - Modificação do artigo 23 – incisos I e II, substituindo as competências do CNE de “formular e coordenar a política nacional de educação” e “definir as diretrizes e prioridades para o PNE” para “subsidiar a formulação de políticas” e “apreciar preliminarmente o PNE e acompanhar sua execução”, respectivamente. Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF), Costa Ferreira (PFL/MA) – Emenda 318
 - Supressão do artigo 122, que tratava da descentralização dos programas suplementares, justificando que a responsabilidade pelos mesmos não poderia ficar somente com estados e municípios. Eraldo Tinoco (PFL/BA-759)
 - Supressão do artigo 123, que estabelecia que as escolas públicas deveriam receber recursos para outros custeios e capital, calculados sobre percentual dos gastos com pessoal. Jesus Tajra (PFL/PI-103)
 - Adição de artigo estabelecendo o recebimento, pelas escolas públicas, de recursos para despesas correntes, resultantes da multiplicação da matrícula por um custo-padrão anual mínimo por aluno; este teria como base de cálculo os padrões mínimos de qualidade. Roberto Freire (PCB/PE – 1047)
 - Modificação do parágrafo único do artigo 3º, estabelecendo que o acesso à educação escolar pública não dependeria, isoladamente, dos recursos do município ou do estado onde residisse o educando, mas sim dos recursos conjugados dos três níveis de governo. Roberto Freire (PCB/PE – 1048)

Prestação de contas e controle do uso dos recursos públicos

- Modificação do parágrafo 1º do artigo 113, prevendo que a divulgação das aplicações em educação fosse feita bimensalmente no Diário Oficial da União e contemplasse, em especial, a manutenção e desenvolvimento do ensino. Carlos Lupi (PDT/RJ-8); Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) e Augusto Carvalho (PCB/DF) – Emenda 170
- Modificação do parágrafo 1º do artigo 113, estabelecendo bimensalidade da publicação das despesas com educação. Roberto Freire (PCB/PE)
- Modificação do parágrafo 2º do artigo 113, estabelecendo que estados e municípios divulgassem as aplicações realizadas na educação no prazo e forma definidos para a União. Carlos Lupi (PDT RJ-9);

Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) e Augusto Carvalho (PCB/DF) – Emenda 169; Carrion Júnior (PDT/RS – 229); Roberto Freire (PCB/PE – 1026); Raul Pont (PT/RS – 1118)

Estabilidade do volume de recursos disponíveis para a educação e hierarquização da alocação de recursos financeiros

Percentuais vinculados ou subvinculados à educação

- Nova redação ao parágrafo 4º do artigo 107, propondo retirar a expressão “em valor real” para a apuração e correção da aplicação dos percentuais vinculados, uma vez que, segundo o autor, tal seria impossível de definir com precisão, assim como seria uma barreira a explicitação do responsável pela atualização monetária. José Serra (PSDB/SP – 1174)
- Modificação do inciso V do art. 124, eliminando a expressão “em seu conjunto”; segundo a redação do inciso, os planos das três esferas de governo deveriam garantir, em seu conjunto, 50% dos recursos vinculados para eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. A emenda 757 solicita a supressão do inciso, também justificando que os 50% devem ser garantidos em cada nível de governo e não globalmente. Osvaldo Coelho (PFL/PE- 62); Roberto Freire (PCB/PE – 1001); Eraldo Tinoco (PFL/BA-757);
- Adição de artigo nas disposições gerais e transitórias, disciplinando a aplicação dos recursos subvinculados do artigo 60 do ADCT da Constituição Federal: a União deveria aplicar esses recursos na proporção direta do déficit de escolarização em cada unidade da federação e estados e municípios os aplicariam na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Raul Pont (PT/RS – 1128)

Salário-educação e salário-creche

- Supressão de todo o artigo 46, que trata da manutenção de creches e pré-escolas pelas empresas. Paulo Octávio (PRN/DF – 407); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS-450) Ricardo Izar (PL/SP-567) Luís Eduardo (PFL/BA-737)
- Modificação do artigo 46, deixando de fora as microempresas e as que empregam menos de 10 trabalhadores da contribuição do salário-creche. Roberto Jefferson (PTB/RJ-600);
- Propõe acrescentar ao parágrafo 2.º do artigo 115 que os recursos do salário-educação sejam aplicados no ensino fundamental **público** (na redação da emenda de Sandra Cavalcanti, a expressão havia sido suprimida do parágrafo, mas mantida no *caput*). Carlos Lupi (PDT/RJ- 11) Paulo Hartung (PSDB/ES-59) Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) Augusto Carvalho (PCB/DF) – Emenda 168; Carrion Júnior (PDT/RS-230) Roberto Freire (PCB/PE – 1025)
- Modificação do artigo 115 (salário educação), dando ao *caput* a mesma redação da Constituição Federal e eliminando o parágrafo 1.º (o qual permitia a dedução da contribuição apenas quando a empresa mantivesse escola própria e fosse gerida paritariamente pelo empregador e representantes dos empregados). Luís Roberto Ponte (PMDB/RS-452); Nilson Gibson (PMDB/PE-507); Roberto Jefferson (PTB/RJ-604) ; Eraldo Tinoco (PFL/BA-761); Fernando Diniz (PMDB/MG) e Paulino Cícero Vasconcelos (PSDB/MG) – Emenda 917.
- Modificação do artigo 115, tornando possível deduzir do pagamento do salário-educação as despesas efetuadas em estabelecimentos privados, pelas empresas que não mantivessem escolas próprias. Eraldo Tinoco (PFL/BA-762)
- Emenda propondo dar nova redação ao artigo 116, fixando a alíquota do salário-educação em 3% e estabelecendo o recolhimento no estado onde se der o fato gerador. Maria Valadão (PDS/GO-105)
- Acréscimo de parágrafo ao artigo 116, especificando que pessoas jurídicas de direito público não recolhem salário-educação. Eurides Brito (PTR/DF – 325)
- Modificação da alíquota do Salário-Educação, de 3,5 para 2,5% (art. 116). Paulo Octávio (PRN/DF – 397); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS-453); Nilson Gibson (PMDB/PE-508) Ricardo Izar (PL/SP-571); José Teles (PDS/SE-583); Fernando Diniz (PMDB/MG) e Paulino Cícero de Vasconcelos (PSDB/MG) – Emenda 924
- Modificação do artigo 116, propondo que não seja mencionada a alíquota (esta seria estabelecida por lei complementar). Manoel Castro (PFL/BA-732)
- Supressão do parágrafo 1º do artigo 116, que trata da possibilidade de reajuste da alíquota do salário-educação a cada cinco anos. Manoel Castro (PFL/BA-733).

- Supressão dos artigos 116 e 117, que tratam do salário-educação, sua incidência e distribuição entre as esferas de governo. Luís Roberto Ponte (PMDB/RS-454); Nilson Gibson (PMDB/PE-509); José Teles (PDS/SE-585).
- Propõe dar nova redação ao *caput* do artigo 116 – não menciona alíquota, mas a base de incidência de salário-educação, que seria a folha de salários e soma dos salários-bases dos titulares, sócios e diretores das empresas. José Serra (PSDB/SP – 1180)
- Adição de parágrafo ao artigo 117, estabelecendo que as capitais de estado que possuem responsabilidade com o ensino fundamental ficassem com a totalidade do salário-educação. Carlos Lupi (PDT/RJ – 13)
- Modificação do artigo 117, fixando percentuais para as cotas do salário-educação e proporções e critérios de distribuição das cotas federal e estadual. Antônio Brito (PMDB/RS- 198)
- Modificações no artigo 117, estabelecendo o crédito dos recursos do salário-educação do FNDE, entre outros. Eurides Brito PTR/DF –324)
- Propõe nova redação ao artigo 117, estabelecendo apuração e correções bimestrais dos valores aplicados com o recolhimento do salário-educação. Roberto Freire (PCB/PE – 1024) e Raul Pont (PT/RS)
- Supressão do parágrafo 3º do artigo 117, o qual fixa o montante e critérios de transferência da cota estadual para os municípios (justifica que tal interfere na autonomia dos estados). José Serra (PSDB/SP – 1181)
- Supressão do artigo 118, que trata do salário-creche⁸⁶. Luís Roberto Ponte (PMDB/RS-454); José Teles (PDS/SE-585), Luiz Eduardo (PFL/BA-734), José Serra (PSDB/SP– 1186)
- Várias emendas do Deputado propõem modificação dos dispositivos referentes ao salário-educação e supressão do artigo que estabelecia a criação do salário-creche. José Serra (PSDB/SP, emendas 1182 a 1185 e 1186)
- Modificação do inciso II do artigo 119, estabelecendo que qualquer escola ficaria desobrigada de recolher salário-educação (uma vez que a isenção prevista era apenas para as não-lucrativas). Paulo Octávio (PRN/DF – 395) Nilson Gibson (PMDB/PE-511); Ricardo Izar (PL/SP-569); José Teles (PDS/SE-581); Eraldo Tinoco (PFL/BA-760)
- Supressão de todo o artigo 119, que proibia isenções no recolhimento do salário-educação, com exceção de instituições de ensino públicas, não-lucrativas e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. José Teles (PDS/SE-582)
- Supressão dos incisos do artigo 119, pelo entendimento de que seriam matéria da área econômica ou tributária. Paulino Cícero de Vasconcelos (PSDB-MG- 442); Luís Roberto Ponte (PMDB/RS-455)
- Supressão do artigo 130, que tratava das cotas provisórias de distribuição do salário-educação. Antônio Brito (PMDB/RS – 197)
- Modificação do art. 130, estabelecendo uma cota estadual de acordo com a arrecadação da unidade federada e uma cota municipal de acordo com o déficit de escolarização existente. Eurides Brito (PTR/DF- 323)
- Uma extensa emenda de Celso Bernardi (PDS/RS – 979) detalha a distribuição do salário-educação e sua emenda 980 estabelece critérios de recolhimento e isenções dessa contribuição social.
- Acréscimo de dispositivo, estabelecendo a aplicação de ¼ do SE na criação de cursos supletivos especiais para trabalhadores. Florestan Fernandes (PT/SP -1059)

Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 108) e gastos excluídos da MDE (art. 109)

- Adição ao artigo 108 das despesas com aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. Celso Bernardi (PDS/RS-266)
- Supressão, no inciso I do artigo 108, da expressão “em atividade de MDE”, o que garantiria que o pagamento dos inativos pudesse ser contemplado como despesa de MDE. Tadashi Kuriki (PTB/SP-446); José Serra (PSDB/SP – 1176)
- Modificação do artigo 108, incluindo os programas suplementares na MDE. Eraldo Tinoco (PFL/BA-766)
- Adicionar inciso ao artigo 108, prevendo o pagamento de aposentados como despesa de MDE. José Serra (PSDB/SP – 1177)

⁸⁶ Há emendas que não propunham a supressão, mas que o recurso do salário-creche pudesse ser aplicado em qualquer instituição privada e não somente naquelas de caráter não-lucrativo

- Supressão de expressão e de inciso do artigo 109, a fim de que “material didático-escolar” e “formação técnico-profissional” fossem arrolados como despesas não contempladas pela MDE. Emenda 279, de Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF), Costa Ferreira (PFL/MA)
- Supressão, no artigo 109, das despesas com o pagamento de inativos e pensionistas. Lázaro Barboza (PMDE/GO – 202); Tadashi Kuriki (PTB/SP-445); Nilson Gibson (PMDB/PE-506)
- Supressão do inciso I do artigo 109, que estabelecia que todos os programas assistenciais não constituíam despesa com MDE. Eraldo Tinoco (PFL/BA-765).
- Supressão do inciso IX do 109, que estabelecia que despesas com formação técnico-profissional não constituíam despesas com MDE. Eraldo Tinoco (PFL/BA-764)
- Adição, ao artigo 109 (despesas não incluídas na MDE), da determinação de garantir os proventos de aposentadoria por recursos do tesouro de cada esfera administrativa. Sólton Borges dos Reis (PTB/SP-1); Álvaro Valle (PL/RJ-2); Diogo Nomura (PL/SP-3); Mendonça Neto (PDT/AL-5); Carlos Lupi (PDT-RJ- 17); Edivaldo Motta (PMDB/PB-61); Pedro Corrêa (PFL/PE-100); Maria Valadão (PDS/GO – 106); Jabes Ribeiro (PTB/RO-107); Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) e Augusto Carvalho (PCB/DF) – emenda 158; Carrion Júnior (PDT/RS – 243); Roberto Rollemberg (PMDB/SP- 580); Néelson Bornier (PL/RJ-586); Florestan Fernandes (PT/SP-633); João Faustino (PSDB/RN-667); Rita Camata (PMDB/ES-739); Roberto Freire (PCB/PE – 1032).

Exclusividade e não-exclusividade da destinação de recursos públicos às escolas públicas

- Emenda que propõe modificar o art. 44, prevendo que, além das instituições públicas de educação infantil, outras que atendessem essa etapa da educação também pudessem receber recursos dos sistemas de saúde e assistência. Celso Bernardi (PDS/RS – 264); Emenda 895, de Paulino Cícero de Vasconcelos (PSDB/MG) e Fernando Alberto Diniz (PMDB/MG)
- Supressão de todo o artigo 104, que estabelecia que a educação, na iniciativa privada, deveria ser financiada com o pagamento dos beneficiários. Eurides Brito (PTR/DF), Ricardo Murad (PFL/MA), Benedito Domingues (PTR/DF), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Osório Adriano (PFL/DF), Costa Ferreira (PFL/MA) Emenda 280; Fernando Alberto Diniz (PMDB/MG) e Paulino Cícero de Vasconcelos (PSDB/MG) – Emenda 911
- Modificação do artigo 105, estabelecendo que somente poderiam ser destinados para entidades não-lucrativas recursos públicos acima dos mínimos percentuais para a educação pública. Antônio Brito (PMDB/RS – 857); Roberto Freire (PCB/PE – 1000); Raul Pont (PT/RS-1121)
- Acréscimo ao artigo 105, exigindo que o Poder Público aplicasse na sua rede, em valores reais, o patamar mínimo constitucional, a fim de poder destinar recursos vinculados às escolas não-lucrativas. Carlos Lupi (PDT/RJ-19); Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) Augusto Carvalho (PCB/DF) – Emenda 157; Carrion Júnior (PDT/RS-226)
- Supressão do parágrafo 2º do artigo 105 (Fundo 213 previsto pela emenda de Sandra Cavalcanti na CFT) e supressão do art. 169 (prazo para regulamentar esse Fundo). Carlos Lupi (PDT/RJ-20); Paulo Hartung (PSDB/ES-56); Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) Augusto Carvalho (PCB/DF) – Emenda 156; Carrion Júnior (PDT/RS-226)
- Supressão do parágrafo 2º do artigo 105 (Fundo 213 previsto pela emenda de Sandra Cavalcanti na CFT). Roberto Freire (PCB/PE – 1020); Raul Pont (PT/RS -1117) – 1123; José Serra (PSDB/SP – 1169); Célio de Castro (PSB/MG-651)
- Supressão do artigo 169 (redação de Sandra Cavalcanti). Antônio Britto (PMDB/RS)- 856; Roberto Freire (PCB/PE – 1019); Raul Pont (PT/RS – 1097)
- Modificação do artigo 105, retirando “atendidas as responsabilidades do Poder Público com a sua rede” como limitação para o repasse de recursos às instituições privadas. Paulo Octávio (PRN/DF – 436); Eraldo Tinoco (PFL/BA-769)
- Modificação do artigo 105, estabelecendo o prazo de dois anos para instituições privadas se habilitarem a receber recursos públicos (na redação do artigo, o prazo era de cinco anos). Carlos Lupi (PDT/RJ- 21)
- Supressão dos parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo 105 (os dois primeiros tratavam do credenciamento de instituições privadas para o recebimento de recursos públicos e o 6º proibia a destinação do salário-educação a qualquer entidade privada). Orlando Pacheco (PFL/SC-721 e 722)
- Modificação do artigo 108, que dispunha sobre a MDE, retirando a possibilidade de destinação dos recursos vinculados a instituições privadas de caráter não-lucrativo. Carlos Lupi (PDT/RJ-6); Paulo

Hartung (PSDB/ES-57); Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) Augusto Carvalho (PCB/DF) – Emenda 172.

- Modificação do artigo 108, estabelecendo, como MDE, somente despesas realizadas com instituições educacionais públicas. João Faustino (PSDB/RN-666)
- Modificação do artigo 108, retirando a possibilidade de que despesas com instituições privadas pudessem ser consideradas como MDE. Roberto Freire (PCB/PE – 1029); Raul Pont (PT/RS- 1121)
- Supressão de todo o artigo 134, que tratava de garantir as bolsas de estudos para alunos beneficiados pelo Sistema de Manutenção do Ensino. Eurides Brito (PTR/DF) – 326

Outros assuntos

- Acrescentar, ao artigo 4º, determinação referente a padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos estes como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, que incluam, necessariamente: recursos humanos qualificados e material didático-escolar, transporte, assistência à saúde e alimentação para os que deles necessitarem. Roberto Freire (PCB/PE – 1046)
- Dep. Paes Landim (PFL/PI) apresentou, através da emenda 456, um novo projeto de LDB, com o argumento de que o 1.258-A seria uma colcha de retalhos detalhista. Nenhuma das comissões acolheu sua emenda.

Embora o mapeamento não tenha contemplado todas as emendas sobre as temáticas em foco, é interessante fazer uma comparação com aquelas da Constituinte. Em linhas gerais, pode-se dizer que não predominou a questão do conflito público-privado, embora várias emendas sejam no sentido de ampliar ou restringir as possibilidades de destinação dos recursos públicos da educação ao setor privado. Entretanto, mesmo que a Constituição tenha garantido a destinação de recursos públicos para as entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, o Projeto da CECD estabelece uma série de condições para este repasse e a extensão destes requisitos levaria à suposição de um conflito profundo, se considerarmos o episódio da Constituinte. As emendas não revelam este conflito, tampouco o texto final aprovado na Câmara irá recuar, substantivamente, no cerceamento aos repasses às escolas privadas. A defesa da destinação de recursos públicos para as escolas públicas ou, pelo menos, a restrição maior ao repasse para escolas privadas torna-se mais aceitável, inclusive entre os parlamentares que defendem os interesses privatistas? A resposta mereceria maior investigação, especialmente quanto às situações conjunturais de regulação do financiamento das escolas privadas no governos Collor e Itamar. Não obstante, os documentos e proposições analisados indicam que na tramitação da LDB na Câmara (até 1993), no que diz respeito ao financiamento da educação básica, o conflito público-privado arrefece.

Entretanto, o exame desta questão precisaria levar em conta outros dispositivos dos projetos de LDB. Neste caso, é importante registrar a análise de BRITO (1995), que vale para este e para outros momentos da tramitação da LDB. A análise do tema “o público e o privado” nos projetos de LDB e sua tramitação no período 1988-1995 leva a autora a afirmar que a disputa teve como eixo central a forma da atuação do Estado na sociedade. As posições mostraram um profundo dissídio quanto à participação do Estado no setor educacional, dividindo o debate em dois setores: (...) *“o setor que defende a responsabilidade do Estado tanto na administração direta do setor educacional como no controle sobre as escolas privadas; e o setor que defende a não-ingerência do Estado nas escolas privadas e o repasse de verbas tanto para as escolas lucrativas como para as não lucrativas”* (p. 3).

Embora não incluídas neste levantamento, é importante mencionar, que houve várias emendas expressando a preocupação com os limites da atuação da iniciativa privada na área educacional (tanto considerando o conjunto das instituições como especialmente a organização daquelas não-lucrativas aptas a receber recursos públicos), uma vez que o Substitutivo da CECD enumerava muitas condições para o funcionamento das escolas privadas, especialmente para escolas de finalidade não-lucrativa. A maior parte das emendas, neste assunto, foi no sentido de suprimir exigências.

Há uma preocupação destacada com os recursos do salário-educação, seja sua base de incidência, a possibilidade de isenções ou desconto do valor devido ou, ainda, a repartição entre as esferas de governo, mas é pouco questionada a sua destinação ao ensino fundamental público.

No que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino, a preocupação com o tipo de gasto que pode ou não ser considerado como MDE (especialmente programas assistenciais e pagamento de inativos ou pensionistas) é maior do que a inclusão ou não das despesas com entidades de fins não-lucrativos, o que evidencia a força dos interesses das administrações públicas e dos sindicatos.

Quanto à organização dos sistemas de ensino, são sugeridas modificações no que se refere à jurisdição dos sistemas, à autonomia dos sistemas municipais ou às prioridades de atuação de cada esfera

de governo. Constituem objeto de atenção, ainda, as atribuições do CNE, no sentido de restringir a sua participação nas definições da política educacional (lembra-se que o Projeto da CECD estipulou, como atribuições, **formular e coordenar** a política nacional e **definir** diretrizes e prioridades do PNE). A autonomia de gestão financeira das escolas é restringida por apenas uma emenda e há emenda para aperfeiçoar o cálculo dos valores a serem repassados às escolas. Na questão vinculação/subvinculação de recursos, predomina a preocupação de garantir a subvinculação em cada esfera de governo ou o critério/tipo de programa para aplicação dos recursos subvinculados em cada esfera. No que diz respeito à prestação de contas dos recursos da educação, a mesma não é questionada, mas há propostas de aperfeiçoamento, em termos de prazo ou forma de divulgação das despesas pelo Poder Público.

4.2.2 Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação às emendas de Plenário⁸⁷

O parecer às emendas oferecidas em Plenário, do dep. Edevaldo Alves da Silva (PDS/SP), em substituição à CCJR, inclui um Projeto de Subemenda Substitutiva do Relator (um Substitutivo da LDB). O Deputado justifica a apresentação do Substitutivo especialmente por estar a estrutura básica do Projeto Substitutivo da CECD “*eivada de inconstitucionalidades*” (p.5). Na introdução do Relatório, o Deputado explica que a principal questão de inconstitucionalidade diz respeito à liberdade da iniciativa privada. Segundo o Relator, esta liberdade, pelo texto constitucional, só tem dois limites: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. Assim, as escolas privadas podem fazer parte do sistema nacional de educação, uma vez que tem de cumprir as normas gerais, mas não podem ser incluídas nos sistemas federal, estadual e municipal, pois estes se destinam à implementação do ensino público e gratuito. Assim, a mudança “mais conspícua” do Substitutivo será no Capítulo “dos sistemas de ensino”.

O Substitutivo, a partir do argumento da inconstitucionalidade, altera significativamente muitos dispositivos do Projeto aprovado na CECD. Sua leitura auxilia a compreensão das diferentes propostas que estavam em jogo, ao mesmo tempo que conduz à reflexão sobre a questão da (in)constitucionalidade. Também esta depende de interpretação, ou, se quisermos, de tradução. Assim, o que é inconstitucional para um não o é para outro ou, principalmente, mesmo que manifesta a inconstitucionalidade, o dispositivo pode ser aprovado por acordo político (o que sempre o colocará como passível de arguição de inconstitucionalidade, quando então o Judiciário se pronuncia (e onde certamente a tradução também pode sofrer interveniências de caráter político). E fica a pergunta das fronteiras entre legalidade, legitimidade e política (no sentido, neste momento, de acordo entre grupos políticos e de poder e influência, seja lá qual for o seu fundamento). Assim, uma norma (lei, decreto, portaria, resolução) ou um dispositivo da própria constituição podem ser legítimos porque resultam de acordo político, mesmo sendo inconstitucionais. Esse é um ponto importante quando se analisa a formulação da política educacional através da mediação do Parlamento, especialmente por este caráter de legitimidade que o acordo político pode proporcionar, mas também o seu voluntarismo e sua fragilidade.

Saindo da digressão, sintetizam-se as modificações propostas pelo Deputado, nas temáticas que dizem respeito a esta pesquisa.

Quanto à organização dos sistemas de ensino, as modificações propostas são no sentido de retirar as instituições privadas da jurisdição dos sistemas de ensino da União, dos estados ou dos municípios. Esses se compõem apenas de instituições de educação, órgãos e serviços da área da educação pública. Apenas fica mantida a autorização de funcionamento e avaliação da qualidade das entidades privadas pelo Poder Público. O Substitutivo mantém a relativa vinculação do sistema municipal ao sistema estadual preceituada no Projeto da CECD. O Substitutivo do Deputado mantém, mas reduz, exigências para que as instituições sejam consideradas de caráter não-lucrativo e estabelece os casos de prioridade na destinação de recursos públicos a essas instituições.

Quanto ao CNE, apenas estabelece o número de conselheiros e, genericamente, critérios para indicação dos conselheiros pelo Ministro; sua competência em relação à política educacional, passa para “opinar sobre”, ao invés de “formular e coordenar” (Projeto da CECD). O Fórum Nacional de Educação, ao invés de uma instância passa a ser um evento a ser promovido a cada cinco anos pelo CNE, de acordo com normas por ele estabelecidas, para obter subsídios para a elaboração do PNE.

⁸⁷ Edevaldo Alves da Silva foi o Relator designado pela Mesa da CD, em substituição à CCJR, para emitir Parecer às emendas oferecidas em Plenário ao Projeto Nº1.258-A/88. O Parecer, com Relatório e Substitutivo encontram-se em “Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº1.258-B/88 que ‘fixa diretrizes e bases da Educação Nacional’. Parecer às emendas oferecidas em Plenário, do Relator designado pela Mesa, em substituição à Comissão de Constituição, de Justiça e de Redação” (p. 5-19).

No Capítulo dos recursos financeiros, são excluídas algumas fontes de recursos para a educação pública – receita de *royalties*, loterias e salário-creche.

A formulação do artigo sobre o financiamento da educação privada trata de estabelecer detalhes sobre o contrato entre clientes e instituições, os quais são o limite para atos do Poder Público em relação à cobrança realizada por estas instituições.

O Substitutivo mantém a emenda de Sandra Cavalcanti sobre a criação e regulamentação do Fundo 213. Os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino devem destinar-se às escolas públicas e a bolsas de estudos para custear os estudos em escola privada, no ensino fundamental e médio.

O salário-educação, extremamente detalhado no Substitutivo da CECD, tem, tão somente, declarada sua base de incidência (a mesma da CECD) e fica estabelecido que as empresas, quando comprovada a matrícula de empregados ou dependentes no ensino fundamental, devem pagar diretamente às escolas, públicas (!) ou privadas, o salário-educação correspondente.

Embora a formulação referente à aplicação dos recursos vinculados na manutenção e desenvolvimento do ensino público, a preocupação essencial do Deputado foi preservar interesses da iniciativa privada: diminuindo controles do Poder Público para a autorização e funcionamento das instituições particulares; mantendo o Fundo 213 e permitindo a destinação direta dos valores devidos do salário-educação a escolas privadas. Outro ponto importante foi a preservação das decisões na área da política educacional nacional no órgão executivo, reduzindo as possibilidades de composição democrática e de intervenção do CNE e não prevendo o Fórum Nacional de Educação como instância de formulação desta política.

Conforme ROCHA (1993), o Projeto Substitutivo de Edevaldo Alves, na CCJR, foi retirado, após sucessivas negociações, para que as emendas de Plenário fossem analisadas com base na proposta da CECD, de 1990.

4.2.3 O Parecer da Comissão de Finanças e Tributação às emendas de Plenário⁸⁸

A CFT, dada a natureza da matéria, deveria emitir parecer quanto à admissibilidade e ao mérito. Pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe à CFT manifestar-se quanto à compatibilidade ou adequação das matérias que versam sobre temas financeiros e orçamentários com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e o exame da admissibilidade (adequação financeira e orçamentária) e mérito. Deveria ser apreciada a adequação financeira e orçamentária das emendas e, quanto ao mérito, foram consideradas como emendas relativas às matérias de competência desta Comissão aquelas que: resultassem em aumento ou redução na receita ou na despesa pública; implicassem em modificações nas alíquotas ou no sistema de arrecadação de tributos e contribuições; envolvessem modificação na legislação relativa a tributos; modificassem a destinação de parcelas vinculadas de tributos ou contribuições ou a repartição de receitas tributárias; gerassem obrigações (custos) adicionais à atividade produtiva e aos empregadores públicos e privados.

Com base nestas referências, o Relator, Deputado Luiz Carlos Hauly (PMDB/PR) agrupa as emendas conforme a vinculação aos artigos do Projeto de Lei Nº1.258-A. Pontualmente, destacam-se a seguir alguns argumentos utilizados para aceitar ou rejeitar emendas.

- Proposta de subemenda estabelecendo que o CNE pode **propor** diretrizes e prioridades para o PNE, uma vez que o disposto no Projeto era **definir** e a definição do conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias é prerrogativa do Congresso Nacional.
- Rejeita emendas que propunham que as instituições **privadas** de educação infantil também poderiam receber recursos das áreas da saúde e assistência, justificando que seriam ampliados os gastos públicos em benefício do segmento populacional de maior renda.
- Acolhe emendas para suprimir o dispositivo que obriga as empresas a manter creches e pré-escolas, uma vez que isso representa injustificável ônus adicional para as empresas, que já pagam impostos e contribuições para apoiar o ensino público.
- No que se refere às fontes de recursos para a educação, propõe que uma delas “receita do salário-educação, salário creche e outras contribuições sociais” fique apenas “receita do salário-educação
- A supressão do salário-creche é acolhida por se tratar de matéria pertinente ao sistema tributário nacional, sua legitimidade é questionável por usar a mesma base de incidência de outras

⁸⁸ . Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº1.258-B/88 que “fixa diretrizes e bases da Educação Nacional”. Parecer às emendas oferecidas em Plenário, do Relator designado pela Mesa, em substituição à Comissão de Finanças e Tributação (p. 101-40).

contribuições sociais e pelo seu impacto negativo sobre as empresas (aumento de custos e redução da capacidade de gerar empregos).

- Acata as emendas eliminando o Fundo 213 – por ser mecanismo para resolver situação emergencial e não permanente e por criar mais burocracia e elevação dos custos administrativos dos sistemas.
- Acolhe as emendas que pleiteavam retirar dispositivo que vedava a aplicação dos recursos do salário-educação nas escolas sem fins lucrativos – porque isso inviabilizaria que estados e municípios pudessem utilizar o salário-educação para concessão de bolsas de estudo e expansão da rede física do ensino.
- Acolhe emendas que incluem transporte e material didático como gasto de MDE, bem como manutenção de pessoal inativo das carreiras da educação e pensionistas, justificando que se tais gastos forem excluídos dos montantes vinculados, em poucos anos o Estado não poderá honrar tais encargos.
- Para assegurar maior flexibilidade no uso dos recursos do salário-educação, assim como a adequação ao texto constitucional, propõe nova redação a um dos artigos sobre salário-educação, suprimindo a redação anterior, na qual apenas as aplicações em escola própria seriam passíveis de dedução pelas empresas e, ainda, que os recursos são para o ensino fundamental e não fundamental **público**.
- Acolhe emendas para suprimir o artigo que estabelecia incidência e alíquota do salário-educação, justificando que se trata de matéria do sistema tributário nacional, devendo ser regulamentada em legislação específica.
- Quanto às cotas do salário-educação e transferências intergovernamentais do mesmo, acolhe emendas que aperfeiçoam o texto do PL N.º 1.258-A, estabelecendo prazos menores e correção dos valores transferidos, com o argumento da agilidade, eficiência e os constrangimentos da situação inflacionária do país.

4.2.4 O Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto⁸⁹

O Parecer desta Comissão sobre as emendas diz respeito ao “mérito”, ou, como coloca a autora, Deputada Ângela Amin (PDS/SC), à emissão de “juízo de valor”.

Para tanto, a Relatora faz uma introdução, cujo primeiro ponto se refere à explicitação do significado de “diretrizes e bases da educação nacional”, colocando dois argumentos em relação à legislação que trata desse tema: a União não pode interferir na autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios; a União não pode romper com o princípio da livre iniciativa no campo da educação, impondo restrições ou exigências que a Constituição não autoriza. O segundo ponto diz respeito à posição da LDB como lei ordinária, o que impede incluir em seu texto normas sobre direito financeiro, finanças públicas ou orçamento e normas sobre cooperação ou colaboração, nos assuntos educacionais, entre as diversas pessoas político-administrativas. Num terceiro ponto, intitulado “limites técnico-legislativos”, aponta que a LDB deve definir normas que digam respeito à nacionalidade, devendo, portanto, eliminar dispositivos referentes apenas ao Sistema Federal de Ensino. Na mesma lógica, a LDB deve tratar de institutos permanentes, não podendo, conseqüentemente, cuidar de matérias tributárias, como o caso das contribuições sociais, o que servirá de argumento para que a Deputada defina-se pela posição de que a LDB não trate do salário-educação e salário-creche. Outro ponto é sobre a iniciativa legislativa, no qual a relatora fala da impossibilidade de o Parlamento contemplar matérias que são de iniciativa do Presidente da República e um dos motivos para ressaltar este argumento é o fato de o Projeto incluir a criação do CNE (chamado, inclusive, de uma das “vigas-mestras” do Projeto), o que demandaria a iniciativa presidencial; entretanto, ao apreciar a emenda 277, de Eurides Brito, que propõe a supressão do artigo que cria o CNE, a Relatora posiciona-se pela sua rejeição, mesmo reconhecendo que a matéria é de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Na apreciação das emendas, são propostas diversas subemendas que, segundo a Relatora, resultaram do consenso das discussões do Colégio de Líderes da Comissão.

⁸⁹ Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº1.258-B/88 que “fixa diretrizes e bases da Educação Nacional”. Parecer às emendas oferecidas em Plenário, do Relator designado pela Mesa, em substituição à Comissão de Educação, Cultura e Desporto (p. 20-100).

No tocante ao Capítulo versando sobre o Sistema Nacional de Educação (que passará a chamar-se “Organização da Educação Nacional” no PLC N.º 1.258-C) nenhuma emenda, subemenda ou item do Parecer visam suprimir a formulação de existência de um Sistema Nacional, embora o texto final da Câmara fale apenas de forma sistêmica de organização da educação nacional. Várias emendas versam sobre a jurisdição dos sistemas de ensino sobre as escolas privadas, sendo que, através de subemendas acordadas no Colégio de Líderes, a situação proposta (que será mantida no 1.258-C) será: universidades e instituições de ensino superior não universitárias privadas fazem parte do sistema federal; instituições de ensino fundamental e ensino médio particulares integram o sistema estadual e as instituições de privadas de educação infantil ficam sob a jurisdição do sistema municipal.

Outro tema, como já ressaltado, objeto de expressivo número de emendas, será quanto às condições para autorização de funcionamento de qualquer instituição privada e de condições complementares para aquelas de fins não-lucrativos aptas a receber recursos públicos. A Relatora será pela aprovação de emendas que retiram algumas condições ou alteram a redação de alguns dispositivos, sem, entretanto, eliminar as condições. Um exemplo importante é a modificação de um inciso que determinava que uma entidade não-lucrativa apenas poderia receber recursos públicos no limite do equivalente a 15% de suas despesas de custeio; passando o inciso a dizer apenas “recursos adequados para sua manutenção”.

Quanto ao CNE, já foram feitos comentários, mas é importante reforçar que as emendas acatadas ou as subemendas do Parecer da Relatora vão restringir a atribuição deliberativa do Conselho na formulação da política e planejamento educacionais. Embora a Relatora se manifeste contrária ao estabelecido sobre a composição do Conselho (pelo princípio da iniciativa presidencial), rejeita as emendas que propõem outra composição e diz que nenhuma emenda propôs a supressão do artigo.

A Relatora ofereceu uma subemenda retirando, do parágrafo 4º do artigo 44, a determinação de que as instituições públicas de educação infantil contassem com recursos das áreas da saúde e assistência, justificada como desnecessária; fica em aberto se esta tal seria pela obviedade ou se os recursos seriam desnecessários.

Rejeita as emendas que queriam suprimir a obrigatoriedade das empresas garantirem educação infantil, sendo, entretanto, pela aprovação de emenda que substitui a necessidade de manutenção de creches e pré-escolas pelas empresas pela opção entre manter diretamente ou mediante convênio.

Quanto ao Capítulo “dos recursos financeiros”, além do que o mapeamento das emendas revela, é oportuno acrescentar os posicionamentos da Relatora. Acata emenda de José Serra de supressão do salário-creche, justificando que a LDB não é instrumento para criação de uma contribuição social. Aprova também emenda que restringia o repasse de recursos destinados à MDE para a iniciativa privada, restabelecendo o texto constitucional. Posiciona-se contrária ao Fundo 213 do Substitutivo Sandra Cavalcanti por ser a medida “burocratizante”. Aceita emenda para incluir despesas com transporte e material didático na MDE, mas rejeita incluir aposentadorias e pensões, uma vez que, segundo a Relatora, esta seria matéria de lei complementar. Quanto a salário-educação e salário-creche, a Relatora diz posicionar-se pela supressão dos artigos que tratam das duas contribuições. Entretanto, em permanecendo a regulamentação do salário-educação na LDB, diz ser pela aprovação das emendas que suprimem a fixação da alíquota e o dispositivo de possibilidade de reajuste da alíquota, assim como daquelas que reduzem a alíquota dessa contribuição social.

Muitas das emendas acatadas ou das subemendas propostas constituirão o texto do Projeto Nº1.258-C, aprovado no Plenário da Câmara, cujo quadro de destaques (4.2) encontra-se mais adiante. É necessário, antes de retornar ao conteúdo do Projeto, abordar a atuação do Fórum/LDB e do Ministério da Educação na fase posterior à apresentação das emendas, seguindo o procedimento de identificar propostas e modos de intervenção durante a produção legal.

4.2.5 O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

Segundo BRITO (1995), entre as 1.263 emendas de Plenário estavam, também, proposições do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB, subscritas por diversos parlamentares, em especial Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE) e Florestan Fernandes (PT/SP). O fato de o Fórum, por um lado, apoiar o Substitutivo da CECD e, por outro, apresentar emendas que modificariam o texto, foi utilizado por Ângela Amin como argumento para considerar o Substitutivo como precário e, conseqüentemente, passível de modificações.

Quanto à organização dos sistemas de ensino e financiamento da educação, o material do Fórum/LDB “Emendas ao projeto de LDB aprovado nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados”, de maio de 1991, comprova que a opção foi tentar, através das emendas, reforçar o papel do Conselho

Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação e a destinação de recursos públicos para a escola pública. Veja-se um exemplo de cada caso.

O *caput* do artigo 25 do Substitutivo da CECD dispunha: “O Fórum Nacional de Educação, previsto no parágrafo único do art. 10, será realizado quinquenalmente, precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito de suas diretrizes e prioridades.”

A redação proposta pelo Fórum foi:

“Art. 25 – O Fórum Nacional de Educação, previsto no parágrafo único do art. 10, integrado, majoritariamente, por representantes indicados para esse fim pelos vários segmentos sociais, através de entidades de âmbito nacional, além de representação dos poderes constituídos, reunir-se-á, quinquenalmente, precedendo a elaboração do Plano Nacional de Educação, para avaliar a situação da educação e propor as diretrizes e prioridades para a formulação da política nacional de educação na perspectiva da valorização do ensino público” (p.5).

Esta nova redação demandava outra emenda, suprimindo, do mesmo artigo 25, os itens que especificavam a composição do Fórum Nacional, pois os critérios passaram a fazer parte do *caput*, o que seria mais condizente com uma lei de diretrizes e bases.

A defesa incontestada do ensino público, com o corolário da limitação da destinação de recursos à iniciativa privada, transparece na proposição a seguir relatada.

O art. 105 do Substitutivo da CECD dispunha:

“Art. 105 – Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, nos termos do artigo 213 da Constituição, podendo, ainda, atendidas as responsabilidades do Poder Público com a sua rede, ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas no artigo 20 desta lei, mediante projeto aprovado pelo órgão normativo do sistema de ensino”.

A nova redação, proposta pelo Fórum foi:

“Art. 105 – Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, nos termos do artigo 213 da Constituição, podendo, ainda, atendidas as responsabilidades do Poder Público com a sua rede e comprovada a aplicação nesta rede, em valores reais, do patamar mínimo constitucional, ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas no artigo 20 desta lei, mediante projeto aprovado pelo órgão normativo do sistema de ensino” (p. 29).

Excluindo uma emenda que versava sobre o PNE, todas aquelas que foram propostas para o capítulo dos recursos financeiros tratavam de reforçar a destinação de recursos para a escola pública e preservar seus valores reais ou delimitar critérios para a atuação das entidades sem fins lucrativos, bem como para o repasse de recursos públicos às mesmas.

Além do que já foi ressaltado, constaram, entre as ações do Fórum, no período 91 até setembro de '92, conforme BELLONI e outros (1992): discussões com a assessoria e o relator da CCJR, bem como com a mesa desta Comissão, para que o fosse retirado de pauta o Substitutivo de Edevaldo Alves⁹⁰; pressão junto ao colégio de líderes para a constituição de comissão suprapartidária de negociação; estratégias para aprovação da LDB como o envio de cartas a todos os parlamentares, apoio à criação de fóruns estaduais e municipais, pressão junto às bases dos parlamentares através dos fóruns locais e das entidades científicas, sindicais e estaduais; denúncias, através do Boletim do Fórum, sobre o não-comparecimento de parlamentares às reuniões da CECD, com o objetivo de obstruir as votações; articulação para encaminhar requerimento ao presidente da Câmara solicitando o pedido de votação do projeto sob regime de urgência/urgentíssima; realização de um Seminário Nacional (28 e 29/4/92), reunindo as entidades do Fórum Nacional e fóruns estaduais e municipais, parlamentares, estudantes e pesquisadores.

⁹⁰ Este é o Substitutivo que propunha retirar as escolas privadas da jurisdição dos sistemas de ensino. Segundo os autores, na reunião do Fórum com o Relator, esteve presente um número considerável de representantes da CONFENEN e o deputado demonstrou, durante a reunião, que não tinha a mínima intenção de negociar com o Fórum.

Os boletins produzidos pelo Fórum/LDB comprovam a extensão de suas atividades, o acompanhamento permanente e a difusão de informações, especialmente até o final de 1993⁹¹.

Um dos documentos de avaliação produzidos intitula-se “Apreciação de emendas ao projeto de LDB: questões fundamentais em defesa da escola pública” (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB. Brasília, julho de 1991). Neste, são identificadas quatro grandes questões, ou princípios básicos, para garantir uma escola pública de qualidade, gratuita e laica para todos, em todos os níveis: democratização da educação (do acesso, da permanência, dos benefícios do processo educativo e democratização da gestão), qualidade da educação, gratuidade do ensino público e recursos financeiros para a educação.

Um dos aspectos da democratização da gestão é “a ampliação da participação da comunidade escolar e acadêmica, assim como da comunidade externa, nos processos de definição da política educacional, em nível nacional e regional” (p. 2-3). Esta participação é defendida para o âmbito das escolas e dos sistemas de ensino, incluindo as instâncias colegiadas dos órgãos normativos e consultivos.

No que se refere aos recursos financeiros, o documento identifica os dispositivos que devem ser defendidos: o uso eficiente dos recursos públicos e sua periódica e adequada fiscalização e o aumento do volume de recursos para a educação pública, este último através da criação de novas fontes, aumento de alíquotas de contribuições destinadas à educação, adequada definição das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, mecanismos de fiscalização e controle de repasse e utilização dos recursos públicos às entidades educacionais de caráter não-lucrativo e a exclusividade da alocação do salário-educação no ensino público.

Com base neste referencial, o documento arrola as emendas que devem ser rejeitadas, aceitas ou negociadas.

Ao analisar a atuação do Fórum, GOHN (1992) chama a atenção para o fato deste ter se constituído como um movimento social, a partir de outras instituições, que tem especificidade, ou seja, as ações do Fórum circunscreveram-se a uma arena específica: o parlamento, atuando centralizadamente, através dos militantes das entidades que o integravam. O Fórum não expandiu sua atuação para a sociedade civil mais ampla, enquanto um espaço com identidade própria, agindo nos limites colocados pelo cenário legislativo: “ (...) A organização cotidiana do Fórum esteve sempre centrada no trabalho individual de pessoas das instituições que o constituíam. Suas ações eram ditadas pela dinâmica das ações parlamentares” (p. 221). Na Constituinte, o Fórum teve papel de vanguarda e, nos primeiros momentos de elaboração da LDB, idem. Entretanto, os limites da arena legislativa mostram sua força, especialmente a partir de 1991, quando, ao perder sua base de apoio no Parlamento, o Fórum passa a atuar “a reboque dos fatos criados por grupos ou facções do parlamento e da administração central a nível federal” (p. 221), deixando, portanto de ser o interlocutor privilegiado entre os parlamentares e as demandas educativas.

4.2.6 O Ministério da Educação

Neste período de tramitação da LDB na Câmara dos Deputados, haverá mudanças no que diz respeito à atuação do MEC no processo, se comparada ao apoio manifestado na etapa anterior. BELLONI e outros (1992) citam o modo de intervenção do Ministério da Educação em 1991, quando passou a enviar ao Congresso uma série de medidas provisórias, versando sobre temas pontuais da área da educação. Ao mesmo tempo, o Ministério buscava contatos quase diários com os parlamentares governistas para a defesa de suas posições em relação à LDB, especialmente com os deputados Eraldo Tinoco e Ângela Amin.

Com Fernando Collor de Mello na presidência, três foram os ministros da Educação: Carlos Chiarelli (03/90 a 08/91), José Goldemberg (08/91 a 08/92) e Eraldo Tinoco (08/92 a 10/92)⁹².

⁹¹ Revelam-se, nestes documentos, ações desenvolvidas no Parlamento, especialmente elaboração de emendas e requerimentos, preparação de destaques, reuniões e contatos com parlamentares, avaliação de textos, documentos, emendas, destaques, acompanhamento permanente das discussões e votações, coleta de assinaturas. Fora do Parlamento, são registrados contatos com o Ministério da Educação, divulgação permanente de informações através de muitos boletins, de manifestos, cartas ofícios, apoio à formação de fóruns estaduais e municipais, organização de debates, reuniões e seminários, organização de manifestações locais ou de caravanas e manifestações em Brasília, indicação de textos-base e envio de correspondência aos parlamentares.

No período de junho a dezembro de 1990, o PLC N.º 1.258/88 estava sendo apreciado na Comissão de Finanças e Tributação, onde, já foi dito, tardou a ser votado um Parecer, comprometendo, inclusive, a continuidade do processo. Segundo PINO (1992), o Ministério da Educação, ao iniciar o governo Collor de Mello, não tinha programas e políticas para a educação e o novo Ministro, Carlos Chiarelli, e sua equipe desconheciam o que vinha sendo discutido em torno à LDB, o que pode explicar a inoperância do Executivo neste curto período, no campo de forças atuantes no processo de tramitação do projeto de lei.

O mesmo não pode ser dito das gestões Goldemberg e Eraldo Tinoco. Este último, já manifestamente o principal opositor ao Projeto da CECD de 1990, atuando permanentemente para obstruir os trabalhos, enquanto deputado, manteve, embora o pouco tempo no Ministério, a posição reativa ao Projeto, através de orientações à atuação de aliados, especialmente na CECD, onde se realizavam votações para concluir o parecer sobre as emendas de Plenário.

A posição de José Goldemberg pode ser identificada em artigo de sua autoria, publicado na Folha de São Paulo, em 04/10/91 (p. 1-4). Nesta matéria, Goldemberg diz que a LDB está sendo apreciada na Câmara, onde, nas várias comissões técnicas negocia-se um acordo que viabilize a votação final e “*O Ministério da Educação – ausente dos debates anteriores – está hoje empenhado em contribuir para esse acordo*” (grifos meus). Caracteriza o processo de tramitação da LDB, a ampla mobilização nacional ocorrida, assim como a participação de vários setores na elaboração da lei, cujo reverso da medalha foi o fortalecimento do corporativismo. Esse corporativismo implicou que o projeto de lei padecesse de utopismo e detalhismo excessivos. A realidade do ensino no país torna inviável a expectativa de criação, por força de lei, de um sistema educacional superior ao que existe em países desenvolvidos. Quanto ao detalhismo, pensa que a descrença de que o poder público possa resolver os problemas educacionais, levou à concepção de criação de uma política educacional no Legislativo e não onde cabe, no Executivo. O Projeto retira do Poder Executivo sua capacidade de planejar e atuar na educação, limitando-o a cumprir as normas da lei. Entre o que chama de contradições do Projeto, está o fato de não estabelecer responsabilidades e jurisdições dos municípios, estados e União. Declara a posição do Ministério de defesa do ensino público, mas que o governo deseja uma lei que lhe permita governar, devendo ser retirados da mesma conteúdos que são de iniciativa do Executivo, e, neste ponto, refere-se especialmente às atribuições do Conselho Nacional de Educação.

De acordo com ROCHA (1993), o Ministro Goldemberg tornou-se crítico contumaz do PL aprovado na CECD em 1990, atribuindo ao Projeto o estigma de detalhista e corporativista, embora se colocasse como defensor do ensino público, universal e gratuito. Em relação a uma das reuniões do Ministro com parlamentares, noticiou o Jornal de Brasília, de 20/11/91:

“Na reunião de anteontem à noite dos líderes partidários com o Ministro Jarbas Passarinho, o ministro José Goldemberg, da Educação, fez um apelo a todos eles para que evitem a aprovação este ano, pelo Congresso, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A alegação do ministro Goldemberg é de que o projeto, nos termos em que se encontra, acabaria engessando a educação em virtude das distorções que apresenta em vários dos seus dispositivos”. (apud ROCHA, 1993, p. 95)

BRITO (1995) também se refere à atuação do MEC neste período, reforçando que o mesmo se manifestava a favor da escola pública e contrário às atribuições abrangentes do Conselho Nacional de Educação e ao detalhismo da LDB. Segundo esta autora:

“(…) Em maio de 1992, o Fórum reuniu-se com o Ministro Goldemberg, quando estavam presentes o assessor Célio Cunha e a Profª. Eunice Durhan; nesta ocasião, o Ministro afirma, segundo o Prof. João Monlevade, que deixaria sua posição anterior de ‘fazer a educação e a LDB vem a reboque’, para entrar fundo na negociação visando aprovar o Projeto” (p. 236).

O Boletim do Fórum LDB (ano 4, n.º 002, março 1992), ao resumir esta audiência com o Ministro, descreve como “pontos polêmicos”:

“Sistema Nacional de Educação: ele é a favor da inclusão da expressão ‘sistema

⁹² Este último ficou no Ministério no primeiro mês do governo Itamar Franco, tendo sido substituído por Murílio Hingel, que permaneceu na Pasta até o final de 1994.

nacional' na LDB como forma de intervenção do poder público a nível (sic) de planificação e gerência, desde que estas ações não sejam 'intrusivas' à autonomia de estados e municípios.

Conselho Nacional de Educação: é urgente abolir o caráter cartorial do Conselho e dar peso à participação de elementos do poder público e escola pública (exemplifica que suas duas indicações, Jatene e Eunice Durhan, contrariaram outros interesses e candidatos).

Gestão Democrática: é a favor de um sistema misto com indicações da comunidade escolar e escolha do poder público executivo.

Plano de Carreira: enfatiza que o MEC, independente da LDB, está tentando forçar governadores e prefeitos a melhorar salários e já pediu colaboração da CNTE; é contra a valorização do piso e a favor dos incentivos internos na carreira. Quer discutir" (p. 02).

Segundo PINO (1992), o presidente da CECD, Celso Bernardi, solicitou ao Ministro da Educação, em junho de 92, que o MEC apresentasse documento definindo suas posições, ou seja, solicitava interferência do Ministério, num período em que o processo estava trancado, especialmente pela oposição do PFL, através do deputado Eraldo Tinoco. Neste período, a permanência de Goldemberg no Ministério estava seriamente ameaçada pela oposição que lhe faziam o PFL e o Bloco.

O fato é que o Ministério passou a atuar no sentido de levar adiante o processo. Registre-se, aliás, como lembra BRITO (1995), que o MEC não atingiu seus objetivos, pois nem o CNE saiu do texto, nem o Projeto deixou de ser detalhista. Entretanto, é preciso que fique claro que duas das mais importantes incumbências do CNE foram modificadas no Projeto da Câmara: o caráter da sua participação na formulação das políticas educacionais e das diretrizes e prioridades do PNE – de "definir" para "propor". Ainda, ficou estabelecido no Projeto da Câmara que a coordenação dos/entre os sistemas do ensino caberia ao Ministério e não mais ao CNE, como estabelecido no Substitutivo da Comissão de Educação de 1990.

Atuando mais diretamente no processo, o MEC elaborou um documento intitulado "Posição do MEC sobre a LDB" (1992), onde foram indicados os artigos da LDB, alguns acompanhados de breve justificativa, que o Ministério recomendava suprimir ou modificar a redação. Dos temas aqui investigados, sintetizam-se, a seguir, as propostas desse Documento.

- Não é recomendada a supressão do "Sistema Nacional de Educação", apenas a exclusão de instituições de pesquisa e culturais deste sistema.
- Alteração do artigo referente à coordenação do sistema nacional de educação – a coordenação deve ser do Ministério e o CNE como órgão normativo.
- Inclusão, no sistema estadual de ensino, das instituições públicas municipais, pois "o sistema de ensino estadual abrange também o municipal" (p. 2).
- Alterações nas atribuições e composição do CNE.
- Supressão do artigo referente à obrigação de manutenção de creches e pré-escolas pelas empresas.
- Alteração do dispositivo que trata da concessão de bolsas de estudo a alunos do ensino fundamental e médio, propondo o mesmo texto da CF e a possibilidade de instituição de sistema de bolsas no ensino superior.
- Alteração do período para apuração e correção da aplicação dos recursos vinculados, de bimestral para trimestral.
- Supressão das despesas com o pagamento de inativos e pensionistas do rol de despesas que não são consideradas MDE.

4.2.7 A votação do Projeto de Lei N.º 1.258-B no Plenário da Câmara

Em 17 de novembro de 1992 esteve na ordem do dia a votação, em turno único, do Projeto de LDB, mas foi acolhido requerimento de todas as lideranças partidárias para que fosse retirado da pauta para publicação dos pareceres das comissões e a conclusão do acordo para votação, até 25/11/92. Em 23/11/92 foram publicados os pareceres das comissões e o PL N.º 1.258-B estava pronto para ser incluído na ordem do dia. No período compreendido entre primeiro de dezembro de 1992 e 13 de maio de 1993 foram realizadas 12 sessões de votação. A longa duração das mesmas expressa os adiamentos por falta de quórum ou a retirada de pauta do projeto para fins de acordo. Por fim, em 13 de maio o Projeto foi aprovado, recebendo a denominação de Projeto de Lei da Câmara N.º 1.258-C, de 1988, e remetido ao Senado Federal em 25 de maio de 1993.

Da Ata da Sessão Plenária de 13/5/93, quando o Projeto foi aprovado, vale transcrever partes dos discursos finais, após o encerramento da votação (de acordo com DCN1, 14/5/93).

Artur da Távola (PSDB/RJ):

“Sr. Presidente, é apenas para saudar, o que esta Casa, no silêncio deste momento, consagrou: a vitória de conseguir uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação em acordo praticamente de todas as forças partidárias. Se essa lei é um acerto ou um erro, o tempo dirá. O que importa neste momento é que ela é a síntese das várias correntes doutrinárias com presença nesta Casa e um documento que, em primeiro lugar, dá à qualidade de ensino no Brasil a prioridade fundamental da sua preocupação e, em segundo lugar, é absolutamente eclético. (...)” (p. 9804).

Irma Passoni (PT/SP):

“Sr. Presidente, como professora e como Parlamentar com 12 anos de mandato, quero dizer que é muito importante para nós, educadores do País, termos essa nova lei. Não é a melhor, não é a pior. É aquela que foi possível dentro da negociação e da realidade brasileira. (...)” (p. 9804)

Ubiratan Aguiar (PMDB/CE):

“(...) Agradeço aos integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que vieram dos mais diferentes rincões do País para participar de nosso trabalho. (Palmas). Professores, alunos, especialistas, reitores, enfim, representantes de todas as entidades que integram este Fórum permaneceram conosco, ora dando assessoramento, ora trazendo sua contribuição, seu esclarecimento e seu estímulo. Agradeço aos companheiros do ensino particular que, no contraditório das idéias, tantas vezes, nos permitiram chegar a entendimentos que viabilizaram esta lei e permitiram sua aprovação nesta sessão (...)” (p. 9805)

Ernesto Gradella (PT/SP):

“(...) Nós, do PST – Unificado, votamos contrariamente (...) Mas entendemos que o projeto não atende, de fato, ao programa de nosso partido no que se refere à defesa do ensino público gratuito. (...) Entendemos que os próprios acordos passaram porque a comissão de negociação estava premida pela votação no Senado, que pode redundar num projeto pior do que este (...). Por isso foi necessário fazer alguns acordos que não eram os que realmente desejavam os representantes das entidades e os Deputados que faziam parte dessa Comissão (...)” (p. 9806)

Carlos Lupi (PDT/RJ):

(...) No momento em que se vota o futuro do País que é a educação, assistimos a um exemplo raro nessa Casa, ou seja, as vaidades e os projetos individuais e pessoais ficaram para segundo plano. Pensou-se mais na Nação e não na vitória de grupos, tendências ou de facções; pensou-se no Brasil de amanhã. A Lei aprovada por esta Casa, por um Plenário praticamente vazio, nesse silêncio..... (...) p. 9806

Renildo Calheiros (PCdoB/PE):

(...) Sr. Presidente, presto uma homenagem especial aos educadores, pesquisadores, professores e estudantes de várias partes do País, que há praticamente cinco anos acompanham a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tendo participado da elaboração da lei aprovada. Devo confessar que em alguns momentos perdi o ânimo, diante dos obstáculos que pareciam intransponíveis. Ao verificar o empenho, a persistência, a determinação e a dedicação das pessoas que aqui representavam o fórum

nacional em defesa da escola pública (Palmas), às vezes até me envergonhei de ter desanimado (...) (p. 9807).

Sandra Cavalcanti (PFL/RJ)

(...) Acho que está na hora de nós, Deputados, prestarmos muita atenção ao que vai acontecer no Senado, com o texto aprovado na Câmara. Por isso, adio todos os festejos pela proclamação da LDB para quando ela voltar do Senado. Aí, sim, consagraremos aquilo que os Deputados entendem ser o retrato verdadeiro do País (p. 9808).

Certamente, com conhecimento de causa, a Deputada anteviu que o PL poderia não obter o consenso necessário no Senado, onde vários projetos de LDB já haviam sido apresentados ou discutidos. Em fevereiro de 1996, quase três anos depois, o PLC voltará à Casa “renovado” pelos ares “divinos” e neoliberalis que respirou no Senado.

4.2.8. A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no PLC N.º 1.258-C/88

O Quadro 4.2, na página seguinte, traz os destaques sobre a organização político-administrativa da área educacional e o financiamento da educação básica no Projeto aprovado no Plenário da Câmara em 1993 (PLC). Nos comentários enfatizam-se as modificações em relação ao Projeto Substitutivo da CECD de 1990 (PL/ CECD).

O Capítulo do PL/CECD intitulado “Do Sistema Nacional de Educação” passa a nominar-se, no PLC, “Da Organização da Educação Nacional”, uma vez que nesse último não está previsto esse sistema e sim a organização da educação nacional sob forma sistêmica, compreendendo os sistemas da União, dos estados e municípios. A organização sistêmica expressa-se pela observância de princípios comuns aos diferentes sistemas (quase os mesmos do PL da CECD) e pela definição de instâncias com competências articuladoras, coordenadoras ou consultivas: o conselho nacional de educação como órgão normativo, o Ministério como órgão executivo e de coordenação, responsável pela elaboração do PNE e, ainda, o fórum nacional de educação como instância de consulta, especialmente para a elaboração do plano nacional de educação.

As competências do CNE na formulação das políticas e dos planos educacionais deixam de o caráter imperativo do Projeto da CECD: “formular”, “coordenar” e “definir” são substituídos por “subsidiar” ou “propor”.

Quadro 4.2
Destaques de interesse do financiamento da educação básica no Projeto de Lei N.º 1.258-C/88
(13/5/93)

DOCUMENTO/ TEMÁTICA	Projeto de Lei da Câmara – N.º 1.258-C
Descentralização	Organização sistêmica da educação nacional, com previsão de sistemas da União, estados e municípios; CNE e Ministério como órgãos de articulação e coordenação dos sistemas; CNE subsídia a formulação das políticas educacionais; Fórum Nacional de Educação como instância de consulta (especialmente na elaboração do PNE; a instituição de sistema municipal deve observar as normas e requisitos do órgão normativo estadual e depende de autorização do mesmo; descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das escolas; autonomia de gestão financeira para as escolas públicas (gastos de manutenção e custeio, exceto pessoal) com percentual mínimo de repasse de recursos calculado sobre os gastos com pessoal; o CNE deve propor diretrizes para o PNE e sua expressão na LDO; descentralização dos programas suplementares; cotas federal, estadual e municipal do salário-educação, a serem definidas em lei
Regime de colaboração	Dever de colaboração entre os sistemas e de ações corretivas ou de responsabilidades compartilhadas da União e dos estados; assistência financeira da União aos estados e municípios (caráter supletivo e corretivo de desigualdades); a colaboração pode incluir utilização conjunta de recursos financeiros; o PNE deverá compatibilizar objetivos, diretrizes e metas com recursos financeiros.
Responsabilização dos órgãos educacionais	Repasse dos recursos (decendialmente) da receita vinculada ao órgão executivo do setor da educação, pelas três esferas de governo; responsabilização criminal dos dirigentes educacionais por irregularidades na gestão financeira.
Controle público e social da gestão financeira	As escolas públicas e as que recebem recursos públicos devem prestar contas e divulgar informações sobre o uso de recursos financeiros; os órgãos centrais de vários setores da administração pública e tribunais de contas devem controlar o uso dos recursos vinculados; as ações de MDE devem constar na LDO e orçamentos dos governos; as despesas com MDE serão publicadas nos balanços dos governos; a assistência financeira da União e dos estados deve observar a aplicação dos recursos vinculados; intervenção da União nos estados e do estados nos municípios pela não-aplicação da receita vinculada; o MEC deve divulgar bimestralmente no DOU as aplicações em educação e estados e municípios devem divulgar as aplicações (incluindo os recursos destinados a bolsas de estudo e a entidades de fins não-lucrativos).
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE do ensino público de 18 e 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; receita de loterias, incentivos fiscais e <i>royalties</i> pagos a estados e municípios; salário-educação para o EF público (mesma formulação da CF); a base de incidência do salário-educação é a folha de salários e a soma dos salários-base dos titulares, sócios e diretores das empresas; isenção do recolhimento do salário-educação apenas para instituições públicas ou de finalidade não-lucrativa de ensino e instituições de formação técnico-profissional do sistema sindical; periodicidade na apuração e correção de irregularidades na aplicação dos recursos vinculados (bimestral); correção monetária dos recursos não repassados aos órgãos da educação;
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Atuação prioritária (1) da União, na sua rede de educação superior e tecnológica, (2) dos estados, na EI, EF e EM, (3) dos municípios, na EI e EF; estados e municípios com restrições para atuar em outros níveis; prioridade financeira à alfabetização e EF (50% dos recursos vinculados de cada esfera de governo – 10 anos); após a universalização do EF os sistemas de ensino devem priorizar o EM e EI; nos dois primeiros planos nacionais de educação, 80% dos recursos da cota federal do salário-educação serão aplicados nas áreas com maior déficit de escolarização; transporte escolar, material didático e pagamento de inativos e pensionistas são da MDE; recursos públicos para as escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, sob várias condições

Obs: Há um dispositivo determinando que as empresas (com exceções) mantenham creches e pré-escolas para os filhos e dependentes de seus empregados. (art. 42)

CNE – Conselho Nacional de Educação; PNE – Plano Nacional de Educação; EF – ensino fundamental; EI – educação infantil; EM – ensino médio; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; CF – Constituição Federal; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Os dispositivos quanto à descentralização dos programas suplementares e autonomia de gestão financeira às escolas públicas são mantidos no Projeto da Câmara. Não são fixadas, neste últimos, cotas de distribuição do salário-educação, ficando o mesmo remetido à regulamentação legal.

Na composição do fundo público da educação, as principais modificações são: não é mais estabelecida a alíquota do salário-educação, embora mantenha-se a definição da base de incidência, tampouco é previsto reajuste da alíquota por qualquer critério; perde-se a nova fonte de recursos, o salário-creche, que estava prevista no PL da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, o que, aliás, foi perseguido, especialmente, pelas emendas do Deputado José Serra e acatado nas três comissões.

No PLC, os programas suplementares de material didático-escolar e transporte escolar, assim como o pagamento de inativos e pensionistas foram incluídos no rol de despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento de ensino, seguindo, portanto, as contínuas inclusões/exclusões que vinham desde a Constituinte. Ao que tudo indica, o pagamento de inativos e pensionistas certamente representou a decisão mais difícil, expressa no fato de que não será categorizada no texto final da LDB, nem como despesa da MDE, nem como gasto que não deve ser considerado da MDE. Se tomarmos a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” fica evidente que essas despesas não lhe são pertinentes. Não obstante, as administrações públicas alocam recursos significativos no pagamento a inativos, ou seus pensionistas, estatutários, tornando difícil que sejam obtidos apoios suficientes para excluir esta despesa da MDE.

A destinação ao ensino fundamental e à alfabetização de 50% da receita de impostos constitucionalmente vinculada à MDE é estabelecida para cada uma das esferas de governo, isoladamente, e não como valor a ser atingido pela soma dos recursos das três esferas de governo, tal como no Projeto da CECD. O cumprimento deste dispositivo poderia alargar o fundo público destinado à educação, dado o alto comprometimento dos gastos da União com o ensino superior, fato que indica as dificuldades de efetivação que a regra encontraria. De toda forma, os “dez anos” da Constituição foram passando e o texto final da LDB não tratará deste assunto, que ficou para a emenda constitucional que tramitou paralelamente à LDB nos anos de 1995 e 96.

No texto permanente do Projeto de Lei da Câmara não se encontram critérios para fixação de montantes de recursos ou para distribuição entre as esferas de governo. Entretanto, há uma disposição transitória determinando que, nos dois primeiros planos nacionais de educação, pelo menos 80% dos recursos da cota federal do salário educação devem ser aplicados em áreas de maior déficit de escolarização obrigatória.

4.3 A LDB no Senado Federal (de 1992 a fevereiro de 1996)

O Projeto de LDB aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 1993 foi remetido ao Senado Federal. A tramitação do PLC será abordada mais adiante, neste segmento do capítulo. É necessário, antes disso, o estudo de um outro projeto de lei de diretrizes e bases da educação, oferecido à apreciação do Senado em 1992, o qual, embora não tenha sido levado à votação no Plenário dessa Casa Legislativa, chegou a ser aprovado na Comissão de Educação e expressa concepções de direito à educação e de organização e financiamento da educação em muitos pontos distintas (algumas na contramão) daquelas inscritas no Projeto que tramitava na outra Casa legislativa. Como reduzia a extensão da gratuidade do ensino público e a duração do ensino obrigatório, o Projeto também ia de encontro à Constituição Federal, no primeiro caso, e a um direito legalmente instituído e referencial para as metas das políticas públicas, no segundo caso.

4.3.1 O Projeto de Lei do Senado N.º 67/92

O Projeto de Lei do Senado N.º 67, de 1992, dos senadores Darcy Ribeiro (PDT/RJ), Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Corrêa (PDT/DF), datado de 20 de maio de 1992, versa sobre o estabelecimento de diretrizes e fixação de bases da educação nacional. Foi despachado à Comissão de Educação para “decisão terminativa”.

Na Comissão de Educação do Senado (CE/SF) será designado Relator o Senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE), o mesmo que, no ano seguinte, foi designado relator do PLC da Câmara dos Deputados.

O material avulso “Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n.º 67, de 1992 – estabelece diretrizes e fixa as bases da educação nacional” (sem data) apresenta o Projeto e respectiva justificativa.

Da justificativa, vale destacar as motivações mais gerais a respeito dos temas que são objeto deste estudo. Das primeiras, a necessidade de uma lei de diretrizes e bases adequar-se ao texto constitucional e

ao contexto jurídico-institucional criado pela Carta Magna. As perspectivas do momento histórico exigiriam **renúncia aos vícios centralizadores** e normas com **suficiente grau de generalidade** para terem larga duração. Além disso, segundo os proponentes, “*urge pautar a legislação pelo realismo, sem ceder à tradição ibérica de que, ao esculpir a letra da lei, se está automaticamente modificando a realidade*” (p. 56). Este último problema levaria ao engano de consciências ingênuas ou a acomodações normativas e burocráticas de que se valeriam os aproveitadores para pautar objetivos pessoais.

Assim, segue a justificativa, ao lado da ousadia que a Constituição requer, o Projeto buscava ancorar-se nas **efetivas possibilidades** da educação brasileira. Guiado, então, pela “**tônica da verdade**”, é um Projeto que, no que toca aos níveis anteriores ao ensino superior, priorizou o ensino fundamental, este com **cinco** anos de duração, colocou alternativas de duvidosa prioridade pedagógica para o atendimento à educação infantil, estabeleceu um ensino médio dividido em ginásio (5 anos) e um segundo ciclo de 1 ou 2 anos, propedêutico. Há um título dedicado à qualidade do ensino, onde destaca-se o estabelecimento de **padrões mínimos de qualidade do ensino** pelos poderes públicos, a fim de que, pela cooperação entre as esferas de governo, possa ser **garantido a cada aluno um mínimo de recursos** necessários ao sucesso educativo. Ao comentar o título sobre os recursos financeiros, a justificativa chama a atenção para a necessidade de promover o domínio de **critérios racionais que atendam à qualidade e equidade do ensino**, para superar o nepotismo, o paternalismo e o partidarismo.

O Parecer N.º 30, de 1993, elaborado pelo Relator na CE/SF, e aprovado na Comissão em 02 de fevereiro de 1993, apresenta Substitutivo, integrando ao texto as emendas aprovadas⁹³. As emendas, na sua maioria, visam aperfeiçoar o Projeto, sem opor-se a aspectos substantivos.

Optou-se, neste trabalho, por não apresentar o quadro de destaques do PL N.º 67/92 e do seu Substitutivo na Comissão de Educação, mas tão somente comentários sobre as principais diferenças com o Projeto que tramitava paralelamente na Câmara, quanto aos temas da organização político-administrativa e do financiamento da educação.

A organização político-administrativa congrega os sistemas de ensino da União, estados e municípios, que devem organizar-se em regime de colaboração, portanto, não define “sistema nacional de educação ou organização sistêmica”. Ficou estabelecida, para a União, a coordenação das ações educativas, sem menção a órgão normativo coordenador ou a que instâncias, na “União” caberia a tarefa coordenadora. Há competências precípua de atuação: a União, no ensino superior; os estados no ensino médio e na formação de educadores; os municípios na educação infantil e ensino fundamental. O regime de colaboração no financiamento encontra-se no dever da União e dos estados em prestar assistência técnica e financeira. Os estados devem exercer ação supletiva e redistributiva em relação aos municípios e a assistência da União deve observar a correção de disparidades no acesso e a qualidade do ensino.

O PL N.º 67/92 não é nada minucioso quanto a procedimentos de publicização, responsabilização e controle da gestão financeira, se comparado aos amplos requisitos previstos nos substitutivos da Câmara neste período. Prevê, entretanto, que os órgãos fiscalizadores devem priorizar, na verificação das contas públicas, o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal (recursos vinculados e salário-educação), determinação esta que fará parte do texto final da LDB.

Quanto ao fundo público da educação, não há previsão de salário creche e não é especificado que os recursos da receita de impostos vinculada à MDE sejam para o ensino **público**. No que diz respeito ao salário-creche, a batalha já estava praticamente perdida na Câmara dos Deputados.

Outro ponto a referir é que, no PLS N.º 67/92, já se verificava a preocupação com a definição de critérios e sistemáticas unificados nacionalmente para orientar a alocação e distribuição de recursos públicos entre os entes federados, inclusive com a previsão de que a alocação dos recursos da educação e as transferências intergovernamentais tivessem como critério básico os recursos materiais e humanos mínimos por aluno, necessários para assegurar padrão mínimo de oportunidades educacionais. Não deixa de ser uma proposta que se interpõe entre aquela presente durante a elaboração da Constituição de 1988 e a que passará a ser propugnada pelo MEC a partir de 1995.

No Documento “Senado Federal. Subsecretaria de Taquigrafia. Comissão de Educação – reunião de 02/02/93 – 11:50 horas” está a transcrição da reunião onde é examinado e aprovado o Projeto. Depois de ler o Relatório e os pareceres sobre as emendas, o Senador Cid Sabóia de Carvalho diz que “*Este é o Parecer, Senhor Presidente, que conclui pela aprovação do brilhante projeto do Senador Darcy Ribeiro, com todas estas modificações, que tornam o projeto de autoria do Senado Federal*” (p.1).

Aberta a discussão do Relatório e Parecer manifestaram-se, longamente, os senadores João Calmon (PMDB/ES) e Darcy Ribeiro (PDT/RJ). O primeiro falou da tramitação do projeto de LDB da Câmara, afirmando que, face às mudanças pelas quais passou o mundo após a derrocada da União

⁹³ Foram apresentadas 94 emendas pelos senadores, das quais 28 aprovadas total ou parcialmente e 6 sugestões de João Calmon (PMDB/ES), aceitas e propostas como emenda do Relator.

Soviética, o retardo seria positivo. O Senador propôs que se esperasse, para apreciação do projeto, a revisão constitucional. Na manifestação do Senador, é feita referência à colaboração de um assessor legislativo do quadro permanente da Casa na elaboração do projeto:

*“ (...) Conheço as minhas limitações. Portanto, só mesmo com a colaboração de especialistas da área de Educação aqui do Senado e de fora do Senado poderemos realizar um grande trabalho. Aqui no Senado, por exemplo, temos a figura notável de educador (...) Professor **Cândido Gomes**, que também deu uma colaboração ao mestre dos mestres Darcy Ribeiro, além de várias outras figuras importantes da educação que participam dos quadros do Senado”* (p.2, grifos meus).

No Capítulo 6 é feita a descrição de um estudo do Instituto Herbert Levy, de 1992, sobre o financiamento do ensino fundamental, cuja proposta guarda semelhanças com dispositivos do PLS N.º 67/92. Como o professor Cândido Gomes foi um dos colaboradores para a realização desse estudo, destacou-se acima sua participação na elaboração do Projeto.

Na sua intervenção, Darcy Ribeiro falou da longa história de sua participação na educação e no assunto diretrizes e bases. Ressaltou as avaliações feitas durante o exílio, de como a passagem do ensino fundamental de quatro para oito anos o deixaram pensativo quanto às chances de efetivação. Assim, preocupava-se com as diretrizes e bases da educação, pelo qual tentou intervir no processo da Câmara, formulando 40 emendas, apresentadas por parlamentares daquela Casa, as quais, entretanto, misturadas às outras emendas não tiveram a importância ou o efeito desejado. Por isso apresentou seu Projeto no Senado:

*“(...) Eu tenho orgulho dele. Tive, ontem, uma dessas idéias poéticas, exageradas, que temos sobre nós mesmos, sobretudo um homem vaidoso como eu. De repente, pensei: **Mas é algo demiúrgico. Vem de Deus. O que é a divindade senão aquele instituidor das leis? O feixe de leis que organizou a realidade, que fez o mundo e que, sob sua pauta, para que o mundo se transforme. Vamos fazer uma coisa demiúrgica!**”* (p.7, grifos meus).

O Senador Darcy Ribeiro apelou para que os parlamentares não interpusessem os sete votos que representariam recurso⁹⁴.

Na votação que segue, 10 votos favoráveis e dois contrários, estes últimos de João Calmon (PMDB/ES) e Eva Blay, à aprovação do Projeto, com a redação dada pelas emendas aprovadas. Posteriormente, foi apresentado requerimento à Mesa do Senado para que o Projeto fosse apreciado em Plenário, dada sua complexidade e dimensão. O senador Darcy Ribeiro não conseguiu aprovar requerimento de urgência urgentíssima para votação, por falta de quórum. Dois anos depois o Senador Darcy Ribeiro teve a oportunidade de sentir-se, novamente, o divino instituidor da legislação educacional do país.

4.3.2 Projeto de Lei da Câmara N.º 101/93 e Substitutivo da Comissão de Educação

Em maio de 1993, o Projeto de Lei da Câmara N.º 1.258-C/88 deu entrada no Senado, recebendo a identificação de PLC N.º 101/93. Em 27/5/93 foi realizada sua leitura no Plenário do Senado e feito despacho à Comissão de Educação, na qual foi designado Relator o Senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE).

No período compreendido entre junho de 1993 e maio de 1994 foram apresentadas emendas ao Projeto e anexados outros dois projetos de lei da Câmara, um deles de autoria de Florestan Fernandes (PT/SP), dispendo sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa a pós graduandos (PLC N.º 45/91).

Em 30 de novembro de 1994 o Relator apresentou seu Parecer (N.º 250/94), o qual continha um Substitutivo e que foi aprovado na Comissão de Educação do Senado.

⁹⁴ A apresentação de recurso, firmada por sete senadores, levaria o Projeto à apreciação do Plenário do SF, o que de fato ocorreu, através da atuação de João Calmon, solicitada pelo Fórum/LDB e outros grupos (cf. o informe “Liderança do PT no Senado. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Tramitação do PLC 101/93. Brasília, 01/3/96).

Neste documento, o Relator comenta que uma das marcantes características do Projeto foi a forma participativa de elaboração na Câmara dos Deputados e informa que também no Senado foram realizadas audiências públicas. No Parecer, é declarado que o PLC N.º 101/93 contém alguns excessos de regulamentação e impropriedades redacionais, fato que levou à elaboração de um Substitutivo, ressaltando-se, entretanto, que foi mantida a concepção e a estrutura básica do Projeto original. O Senador destaca que as emendas apresentadas auxiliaram o trabalho de aperfeiçoamento da redação, especialmente as emendas 03 e 120, de Magno Bacelar e Darcy Ribeiro (PDT/RJ), respectivamente. Estas emendas levaram à apreciação do PLS N.º 67/92, com a redação aprovada na CE/SF. O Relator afirma que esse Projeto se caracteriza pelo realismo e inovação e que vários dispositivos do PLC N.º 101/93 puderam ser aperfeiçoados “*pela comparação empreendida com o PLS n. 67/92*” (p.6). Após essas e outras considerações, o Relator declara-se favorável à aprovação do PLC N.º 101/93, na forma do Substitutivo que apresenta e pela desanexação do PLC N.º 45/91.

Incluído na ordem do dia de Plenário, em 31/1/95, para discussão em turno único, o Substitutivo não foi apreciado por falta de quórum, ficando esta tarefa para a próxima legislatura.

4.3.3 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no Substitutivo da Comissão de Educação ao PLC N.º 101/93

O Substitutivo da Comissão de Educação do Senado (ou Substitutivo Cid Sabóia), no que se refere aos temas que vêm sendo analisados, difere do Projeto aprovado no Plenário da Câmara, em 1993, em poucos pontos, razão pela qual optou-se em tão somente identificá-los, sem a apresentação do quadro de destaques.

O Substitutivo Cid Sabóia descarta a determinação de que a educação nacional deveria organizar-se “sob forma sistêmica”, declarando que a educação nacional “*compreenderá os Sistemas de Ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ...*” (art. 7º). Entende-se que a mudança significativa já havia ocorrido quando o Projeto da Câmara não consagrou a existência de um “sistema nacional de educação”, afinal “sob forma sistêmica” é uma expressão vaga e que pode muito bem ser entendida como “sob a forma de sistemas”, no plural. Ambos projetos têm em comum a fixação de diretrizes, ou princípios, orientadores da organização da educação, nos quais se revela a manutenção, mesmo que implícita, do que era essencial à concepção do sistema nacional: a “coordenação, planejamento e administração democrática da política educacional”⁹⁵. Entretanto, é claro que a limitação do poder do conselho nacional de educação na formulação das políticas públicas educacionais, já operada no PLC da Câmara dos Deputados e mantida no Substitutivo Cid Sabóia, quebrou a “espinha dorsal” do tipo de conformação democrática do(s) sistema(s) que o Fórum/LDB queria ver legalmente consagrado.

O Substitutivo Cid Sabóia não especificou que a receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, das três esferas de governo, destinava-se ao ensino público, mas manteve os requisitos estabelecidos no Projeto da Câmara para o repasse de recursos públicos às entidades privadas de finalidade não lucrativa e normas de organização democrática dessas instituições.

Diferentemente do Projeto de Lei da Câmara, o Substitutivo aprovado na Comissão de Educação do Senado arrolou as despesas com inativos e pensionistas entre aquelas que não constituem gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como foram aproveitados dispositivos do PLS N.º 67/92, o Substitutivo Cid Sabóia estabelece que é dever do Poder Público garantir padrões mínimos de qualidade do ensino a cada aluno, não indicando, porém, nenhuma vinculação entre um *per capita* e a alocação ou distribuição de recursos, o que será feito nas próximas fases da elaboração legislativa.

Antes de seguir a trajetória da produção legal, são descritas as estratégias de atuação e as propostas do Fórum/LDB e do Ministério da Educação neste período de apreciação da LDB no Senado.

4.3.4 A Atuação do Fórum/LDB e do Ministério da Educação

Os documentos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, neste período, assim como no seguinte, comprovam o seu apoio ao projeto substitutivo da Comissão de Educação do Senado.

⁹⁵ Esta diretriz está presente no Substitutivo da CECD da Câmara dos Deputados, de 1990, no Projeto de Lei da Câmara, de 1993 e no Substitutivo Cid Sabóia.

A “Proposta de Aperfeiçoamento ao texto do PL 101/93, oferecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública ao Relator Senador Cid Sabóia” (1993), propõe a modificação de 20 dispositivos, entre acréscimos, supressões ou nova redação, os quais não revertem aspectos substantivos no que diz respeito ao projeto aprovado na Câmara do Deputados. Destes, há duas propostas para aperfeiçoar a redação dos artigos que tratam sobre a organização sistêmica da educação educacional. Sem pleitear, explicitamente, o retorno ao texto da categoria “sistema nacional de educação”, o Fórum/LDB propõe que ao invés de “*A educação nacional será organizada sob forma sistêmica, para assegurar o esforço organizado, autônomo do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreendendo os sistemas de ensino da União, do Distrito Federal e dos Municípios*” (art. 8º do PLC) a redação seja modificada para “*A educação nacional organizada em sistema, expressão institucional do esforço articulado, 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 integrados e reciprocamente complementares e cooperativos*”. Segundo o documento, a justificativa para a modificação redacional é que “forma sistêmica” vincula-se à teoria de sistemas, tipo de organização inadequada para a educação brasileira, enquanto que a nova redação contempla o princípio da integração e articulação, permitindo a elaboração de um plano nacional de educação e da formulação de políticas nacionais através da colaboração entre as esferas de governo.

Nenhuma das propostas do Fórum diz respeito aos recursos financeiros para a educação, supondo-se, então, total apoio, neste assunto, aos dispositivos aprovados na Câmara de Deputados.

Em relação à atuação do Ministério da Educação no período 1993-94, gestão do Ministro Murílio Hingel, BRITO (1995) acentua que o mesmo desenvolveu políticas paralelas ao Projeto de LDB, como por exemplo, a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. A autora questiona que o Ministério tenha articulado esta atividade, justamente quando tramitava um Projeto de LDB que propunha a elaboração dos planos nacionais de educação a partir da consulta a um fórum nacional de educação e com a atuação, também, do CNE.

Certamente, a análise da autora abre espaços para dúvidas quanto ao **efetivo apoio**, ou não, desta gestão do MEC ao projeto de LDB em apreciação no Senado. Entretanto, este é um tema que não foi possível investigar, inclusive pela falta de maiores registros na literatura. mas que, entende-se, deve ser tratado com cautela, uma vez que, em conversas informais, muitas vezes colheram-se referências de que o Ministério interveio fortemente para garantir apoios ao Substitutivo Cid Sabóia. Também fica pendente a análise da dimensão em que o envolvimento de entidades do Fórum/LDB na elaboração do Plano Decenal comprometeu o acompanhamento da LDB.

4.3.5 O PLC N.º 101/93 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado

Em 1995 iniciou-se nova legislatura no Congresso Nacional (95-98) e, no Executivo, assume o Presidente Fernando Henrique Cardoso, designando para a pasta da Educação o Ministro Paulo Renato Souza, do PSDB. O novo governo contava com uma significativa base de sustentação no Congresso Nacional e com o apoio de governos de estados economicamente mais fortes (como MG, SP, RJ, RS), fatores que garantiam condições políticas suficientes para implementar, também na área da educação, os seus projetos. E, nesta área, o Ministério da Educação passará a propor e implementar uma série de novas políticas que vão configurar, ao longo dos anos, uma verdadeira reforma do sistema educacional. Não apenas crítico dos delineamentos que vinha assumindo a educação e a política educacional, mas extensa e profundamente propositivo de novos arranjos, o Ministério passa a intervir em várias frentes, para divulgar, discutir e implementar seu projeto. E uma destas frentes, se não o espaço privilegiado, foi a (re)elaboração do ordenamento constitucional-legal do setor. A LDB também esteve na mira.

E já em março de 1995, a Medida Provisória N.º 938 demonstrou a vontade do Executivo Federal de desconsiderar dispositivos do projeto que tramitava no Senado e, por conseqüência, não reconhecer a legitimidade do processo que se desenrolava desde 1988, passando a intervir contundentemente para legitimar, no ordenamento, suas propostas tecnocraticamente concebidas. A LDB estava aguardando votação em Plenário, no Senado Federal, e esta MP estabeleceu as atribuições do Ministério da Educação e do Desporto, regulamentou o novo Conselho Nacional de Educação, conferindo-lhe o caráter de órgão colaborador do MEC e, ao mesmo tempo, normatizou o processo de escolha dos dirigentes universitários e institucionalizou exames de avaliação de conhecimentos de final de curso para áreas do ensino superior⁹⁶.

⁹⁶ A MP N.º 938/95, modificada e com o número 967/95, será enviada ao Congresso Nacional para apreciação, posteriormente transformada na MP N.º 1018, de junho de 1995 e, um pouco mais adiante, na Lei n.º 9131, de 24 de novembro de 1995. A escolha de dirigentes universitários foi retirada da MP

Os acontecimentos em torno à tramitação da LDB no Senado contarão, então, com uma nova mediação nas relações para a elaboração do ordenamento.

Em 16 de fevereiro de 1995, o senador Beni Veras (PSDB/CE) apresentou requerimento solicitando que a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) também se manifestasse sobre o Projeto N.º 101/93⁹⁷, o qual, aprovado em Plenário no início de março, levou o Projeto a ser despachado à CCJC. Nessa Comissão foi designado Relator para apreciação do PLC N.º 101/93, inicialmente, o Senador Roberto Requião (PMDB/PR), em 14/3/95 e, dois dias após, a relatoria passou para Darcy Ribeiro (PDT/RJ). Pode-se levantar a hipótese de que o Senador Roberto Requião fosse mais sensível ao diálogo com o Fórum/LDB. Entretanto, BRITO (1997) informa que esse parlamentar, então presidente da Comissão de Educação do Senado, manifestou publicamente seu apoio à rápida aprovação do Substitutivo de Darcy Ribeiro. Segundo esta autora e PINO (1995), houve uma articulação para que, na CCJC, fosse realizada a votação em tempo recorde, fato que não aconteceu dados os protestos de entidades e parlamentares, especialmente na audiência pública realizada em 22 de março de 1995. Com a dilatação do prazo, puderam ser realizadas negociações e elaborados substitutivos.

Na CCJC, em reunião realizada em 16 de abril de 1995, o Senador Darcy Ribeiro apresentou seu Parecer, sendo o mesmo pela **rejeição** do PLC N.º 101/93 e pela **aprovação**, nos termos do Substitutivo que elaborou, **do PLC N.º 45/91**. O Projeto de Lei da Câmara N.º 101/93 – diretrizes e bases da educação nacional foi integralmente rejeitado e o PLC N.º 45/91 – sobre concessão de bolsas a alunos de pós-graduação foi aprovado pelo Relator, com um “sutil” acréscimo – as diretrizes e bases da educação nacional. O acontecimento e suas justificativas vão revelar o quão vulnerável pode ser a legalidade e o quão determinantes são os acordos políticos e a vontade de um Executivo que tem base de sustentação para virar as regras do jogo.

No referido Parecer apresentado à CCJC (Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer de autoria do Senador Darcy Ribeiro sobre os PLC n.ºs 45/91 e 101/93), o Senador alerta para dificuldades **intransponíveis** detectadas no campo da constitucionalidade no PLC N.º 101/93. A isso se soma a falta de boa técnica legislativa. Destaca, especialmente, os artigos que dispõem sobre matérias que são de iniciativa legal ou competência privativa do Presidente da República, com ênfase para os dispositivos que tratam de atribuições ou composição do Conselho Nacional de Educação. Ao mesmo tempo, caracteriza os projetos como de “... *estilo palavroso, minudente, cerceador e centralizador...*” (p. 5). Expressa seu voto pela rejeição de ambos. Quanto ao PLC N.º 45/91, considera, no mérito, positivo para a melhoria do ensino no país e diz ter eliminado do mesmo dispositivos inconstitucionais e, portanto, “*ao adotarmos novo enfoque para a questão no Substitutivo que apresentamos, tornamos o texto (do PLC 45/93) perfeitamente compatível com as normas constitucionais. (...) A técnica legislativa utilizada na elaboração do PLC 45/91 e a redação que aperfeiçoamos no Substitutivo, aliadas aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, nos levaram a emitir parecer favorável e a votar pela sua aprovação, nos termos do Projeto Substitutivo que apresentamos*” (p. 5, grifos meus).

O Relator apresentou, em 03 de maio de 1995, novo Parecer, o qual mantinha a rejeição ao PLC N.º 101/93 e seu Substitutivo na CE/SF, assim como a aprovação do PLC N.º 45/91, nos termos do Substitutivo do Relator. Entretanto, o flagrante “atropelo” era difícil de manter-se nesta proporção e novo Parecer será elaborado, levando o número 301/95, tendo sido apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 04 de maio daquele ano e em Plenário no dia 08/5/95⁹⁸.

No **Parecer 301/95**, novamente são apontadas as inconstitucionalidades do PLC N.º 101/93 e respectivo Substitutivo da CE/SF, as quais, entretanto, ao invés de levarem à rejeição, **obrigaram** o Relator a elaborar um Substitutivo. O Relator reitera, nesse Documento, que o problema central dos projetos é o de invadir competências privativas do Executivo e que “... *fazendo-se tabula rasa da ordem constitucional, instala-se o caos jurídico e abala-se o regime democrático, até porque, neste campo, os pequenos abusos podem servir de precedentes para abusos cada vez maiores*” (p. 7800, grifos meus). Assim, mesmo com todos os problemas de inconstitucionalidade e falta de boa técnica legislativa “... **não nos restou outra opção a não ser o oferecimento de um Substitutivo ao PLC 101, de 1993. Tal Proposição aspira a contemplar e coroar o trabalho de seis anos do Poder Legislativo...**” (p. 7800,

938/95, quando de seu envio ao Congresso, e o tema passou a integrar projeto de lei enviado à Câmara pela Presidência da República em maio de 1995 (PLC 426/95).

⁹⁷ O mesmo já havia sido feito por Irapuan Costa Júnior, em dezembro de '94, mas retirado pelo autor.

⁹⁸ O Parecer 301/95 da CCJC consta no DCNII, de 09/5/95, p. 7799-7808.

grifos meus) . O Relator escreve, ainda, que a CCJC realizou audiência pública (no singular), recebendo grande número de sugestões de parlamentares e entidades da educação e da sociedade civil, assim como ouviu a opinião de membros da Comissão de Educação do Senado. Quanto ao antes “passível de adaptações” PLC 45/91, agora “*incumbe-nos alertar para as dificuldades intransponíveis no campo da constitucionalidade ... constatamos estar o Projeto totalmente eivado de inconstitucionalidades*”(p. 7800, grifos meus). E, assim, o voto do Senador será pela prejudicialidade do PLC 45/91 e do Substitutivo de Cid Sabóia de Carvalho ao PLC N.º 101/93 e favorável ao Projeto 101/93, nos termos do Substitutivo que segue ao Relatório.

Neste período em que Darcy Ribeiro apresentou seu Substitutivo na CCJC, o Ministério da Educação e do Desporto apoiou a iniciativa, assumindo sua rejeição a diversos dispositivos do PLC 101/93, bem como do Substitutivo Cid Sabóia. O documento intitulado “Estudo Comparativo entre os substitutivos dos senadores Cid Sabóia e Darcy Ribeiro”, de junho de 1995, da Secretaria de Política Educacional do MEC, contém relevantes observações sobre os motivos da posição do MEC.

Segundo o documento, o apoio ao Projeto do Senador Darcy Ribeiro faz parte de um **tempo novo** e de uma **nova etapa**. 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. Ao pontuar as diferenças essenciais entre os dois projetos, incluem-se aspectos relativos à organização da educação nacional e aos recursos financeiros. No que diz respeito à primeira, a divisão de responsabilidades entre o **Conselho Nacional de Educação e o MEC** na articulação e coordenação dos sistemas de ensino, presente no Substitutivo Cid Sabóia é considerada “ (...) *um flagrante desrespeito à competência do Executivo*”. (p.2). Já a formulação do Projeto Darcy – política educacional coordenada pela União, articulando os sistemas de ensino e o exercício das funções redistributiva e supletiva da União – é “*uma mudança conceitual, de substância e não apenas de forma*” (p. 4, grifos meus).

Aliás, pode-se dizer, é uma mudança **conceptual**, ou seja, de concepção do caráter da organização sistêmica, ou melhor, das relações intra estatais e entre Estado e sociedade na definição e implementação das políticas educacionais.

Ainda conforme o documento, é referida a necessidade de que o Ministério assumira sua função coordenadora, construindo com os governos subnacionais e a sociedade civil um **novo consenso**, o qual está inserido no mencionado novo tempo: “*O tempo mudou – o tempo político, o social e o econômico. Alguns modelos de gestão se esauriram. Foram concebidos um momento de desconfiança, que não é o de agora. Busca-se um novo paradigma, a partir de um novo quadro constitucional*” (p.4, grifos meus). Outro ponto destacado se refere à relevância do Projeto Darcy por identificar claramente as atribuições de cada esfera de governo, assim como **a função redistributiva do Estado**. Este papel redistributivo é fundamental para desenvolver **políticas redistributivas continuadas**, a fim de atingir, nas próximas décadas, patamares mínimos de **equidade regional**. E nos comentários sobre a adequação do Projeto Darcy no que diz respeito ao tema dos recursos financeiros, também será exaltado o fato de estabelecer “*a equidade social na distribuição de recursos, por intermédio de cálculo baseado no custo mínimo por aluno*” (p. 4).

Há que lembrar que, nesse período, o Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério vinha sendo divulgado e já era anunciada a intenção de encaminhar uma reforma constitucional e legal da educação. Desta forma, entende-se que o MEC louvasse o fato de que a LDB, nos termos do Substitutivo de Darcy Ribeiro, observasse coerência com dois pontos que seriam caros à pretendida reforma, quais sejam: a função coordenadora e articuladora do Ministério e a política redistributiva, esta balizada pela combinação da capacidade financeira dos estados e municípios e o cálculo de um valor mínimo por aluno.

Até a apresentação do Substitutivo Darcy Ribeiro, o Fórum/LDB vinha agindo para aperfeiçoar o PLC N.º 101/93, quando de sua apreciação na Comissão de Educação do Senado nos anos de 1993 a 1994, e mobilizava-se por sua “aprovação já” no Plenário da Câmara, em 1995. A partir da apreciação do Projeto pela CCJC e apresentação dos substitutivos de Darcy Ribeiro, a atuação do Fórum/LDB, através do trabalho junto aos parlamentares e de estratégias de mobilização externa para denunciar o desvio de rumos na trajetória e nos novos textos propostos, encaminhou-se mais no sentido de lutar pelo retorno à pauta, para discussão, do PLC 101/93. Também foram produzidos textos comparativos entre o Substitutivo Cid Sabóia e o Substitutivo Darcy Ribeiro.

Segundo PINO (1995), o senador Darcy Ribeiro realizou maior interlocução com o MEC, especialmente com a Secretária de Política Educacional – professora Eunice Durhan. Entretanto, procurado por deputados da CECD da Câmara, incorporou ao terceiro substitutivo algumas propostas levadas por estes deputados.

Como esboça BRITO (1995), o debate em torno da LDB tomou outro rumo a partir de março de

1995. A autora resume com propriedade a inflexão:

“ (...) A ênfase, nesse momento, passa a ser não mais a exigência de democratização do Estado, presente no projeto da Câmara e que incluía aspirações de participação na gestão da res pública, pela via de participação em conselhos, divulgação e controle dos gastos públicos. Agora, a ênfase passa a ser no papel do Executivo, eleito pelo voto popular e, por isso, revestido de legitimidade incontestável, portanto, portador de uma política de Educação (e de Saúde, Previdência Social e outras) que não devem ser questionadas” (p.259-60).

Reitere-se, então, dois elementos desta fase da produção da LDB. Na prática política, a presença constante e propositiva do Executivo nas definições do ordenamento da educação. No terreno programático, o esforço para garantir o papel protagonista do Ministério e a concepção instrumental de repartição de recursos entre os entes federativos.

4.3.6 O PLC N.º 101/93 novamente nas comissões

De 08 a 16 de maio de 1995 foram apresentadas 57 emendas ao **Projeto de Lei da Câmara N.º 101/93**, sendo o processo despachado para a CCJC e CE/SF para exame das proposições.⁹⁹ O Senador Darcy Ribeiro era membro das duas comissões e, em ambas, foi designado Relator para a apreciação das emendas. Durante a apreciação nas Comissões, houve vários pedidos de vista, individuais ou coletivos, assim como foram anexadas outras emendas ao Projeto na Comissão de Educação. Em 28/6/95 a Comissão de Constituição e Justiça aprova seu Parecer (N.º 596/95) e em 31/8/95 a Comissão de Educação aprova o Parecer do Senador Darcy Ribeiro (**N.º 597/95**).

Das 57 emendas, sete trataram de tema relacionado à organização dos sistemas de ensino ou ao financiamento da educação, comentando-se, a seguir as oferecidas pela senadora Marina Silva (PT/AC), uma vez que as demais não foram consideradas relevantes. A emenda n.º 4 sugeriu que os estados exercessem função supletiva, de acordo com as deficiências dos municípios. Embora o PLC N.º 101 afirmasse a atuação prioritária dos estados na educação infantil, ensino fundamental e médio e a necessidade de assistência financeira dos estados aos municípios, parece que a senadora quis reforçar a ação supletiva no ensino fundamental, pois justifica que muitos municípios não podem assumir integralmente a oferta deste nível. Ressalte-se que já parecer 301/95 estabelecia que os estados deveriam **assegurar** o ensino fundamental e **oferecer**, com prioridade, o ensino médio. A emenda da senadora foi aceita, nos termos do Substitutivo que acompanhou o Parecer 597/95, através da determinação de que os estados exerceriam função supletiva e redistributiva em relação aos municípios, particularmente no ensino fundamental. Outra emenda da Senadora busca restabelecer o artigo sobre o sistema nacional de educação e não foi aceita. A emenda n.º 14 solicitou a supressão dos artigos que tratavam das atribuições e composição do Conselho Nacional de Educação (justificando que esta matéria compete exclusivamente ao Presidente da República). A Emenda n.º 48 de Marina Silva reivindicou que a destinação de recursos públicos às escolas privadas fosse realizada mediante projeto aprovado pelo órgão normativo do sistema de educação correspondente (rejeitada).

Nesta fase de apresentação de emendas ainda havia confusão quanto ao Projeto ao qual deveriam reportar-se os senadores. Após discussões e votação ficou estabelecido que seria o oferecido pela Comissão de Educação através do Parecer 597/95. O Projeto foi, então, encaminhado à Comissão Diretora para redação do vencido e ficou aguardando inclusão na ordem do dia para o turno suplementar, no qual é permitida a apresentação de emendas e, com efeito, 316 foram apresentadas.

O Parecer da Comissão de Educação N.º 597/95 repete as idéias do Parecer N.º 301/95 da CCJC, já citado, sobre o fato de uma lei não modificar a realidade e a necessidade de se olhar o futuro, elaborando uma lei de diretrizes e bases sucinta, clara e genérica, que dê espaço à autonomia das instituições e dos sistemas de ensino.

Há que ressaltar que, comparando-se os substitutivos dos dois pareceres, não há modificações significativas sobre os temas que são objeto desta tese, pelo qual apenas foi elaborado o quadro de destaques dos dispositivos do Parecer N.º 597/95.

4.3.7 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica no Substitutivo da Comissão de Educação, de agosto de 1995

⁹⁹ Estas emendas foram publicados no DCNII, 17/5/95, p. 8348-58.

Os destaques quanto à organização político-administrativa e financiamento do setor educacional do Substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara N.º 101/93, que consta no Parecer N.º 597/95, aprovado pela Comissão de Educação do Senado em 31 de agosto de 1995 (Substitutivo da CE/SF) estão no Quadro 4.3, na próxima página.

Como já visto ao longo deste Capítulo, o Conselho Nacional de Educação foi perdendo, de um para outro substitutivo, as atribuições protagonísticas na formulação da política e do planejamento educacionais e também pôde ser constatada a freqüente oposição de parlamentares e de equipes ministeriais à partilha de poder do Ministério da Educação com um conselho nacional. Nesta linha, o Substitutivo da CE/SF, de agosto de 1995, lista uma série de competências que cabem à **União** e preceitua que “Para desempenhar as suas funções, a União fica autorizada a criar um **órgão normativo colaborador**”(art.10, § 1º, grifos meus). Fica subentendido, portanto, que a coordenação da política educacional, que cabe, difusamente, à **União**, nesta será exercida pelo Ministério.

Quadro 4.3

Destaques de interesse do financiamento da educação básica do Substitutivo do Senado ao PLC n.º 101/93 – Comissão de Educação (31/8/95; Relator: Darcy Ribeiro)

DOCUMENTO/ TEMÁTICA	Substitutivo do Senado ao PLC n.º 101/93 (redação da CE, de agosto de '95)
Descentralização	Sistemas de ensino da União, estados e municípios; a União coordena a política nacional de educação, articulando os sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação aos estados e municípios; para o exercício das funções que lhe cabem, a União é autorizada a criar um órgão normativo colaborador.
Regime de colaboração	Os sistemas de ensino devem organizar-se em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios (caráter supletivo e redistributivo); os estados devem exercer ação redistributiva e supletiva em relação aos seus municípios; a ação supletiva da União e dos estados somente poderá dirigir-se a estados e/ou municípios que oferecem vagas de acordo com sua capacidade de atendimento; a capacidade de atendimento de cada estado e município passa a ser critério para a assistência financeira da União e/ou estados.
Responsabilização dos órgãos educacionais	Repasse dos recursos da receita vinculada ao órgão executivo do setor da educação, pelas três esferas de governo
Controle público e social da gestão financeira	Os órgãos fiscalizadores devem priorizar na prestação de contas dos recursos públicos o cumprimento do disposto no art. 212 da CF; as despesas com MDE serão publicadas nos balanços dos governos; a assistência financeira da União e dos estados deve observar o disposto na LDB e outros instrumentos legais; responsabilização das autoridades competentes pela não-liberação dos recursos vinculados ao órgão da educação.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de, no mínimo, 18% e 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; outras fontes: incentivos fiscais, salário-educação e outras contribuições sociais; uma das condições para oferta de ensino pela iniciativa privada é o autofinanciamento (ressalvados os casos de auxílio às entidades não lucrativas e a concessão de bolsas de estudo); periodicidade na apuração e correção de irregularidades na aplicação dos recursos vinculados (trimestral); correção monetária dos recursos não liberados, dentro do prazo, aos órgãos da educação; sobre o salário-educação, apenas a menção como fonte de recursos
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Em todas as esferas administrativas, o Poder Público deve assegurar, em primeiro lugar, o acesso ao ensino obrigatório, contemplando em seguida os demais níveis, de acordo com as prioridades constitucionais e legais definidas para cada esfera; atuação prioritária (1) da União na sua rede de educação superior e de educação profissional e na prestação de assistência financeira aos estados e municípios, especialmente para o ensino obrigatório; (2) dos estados, assegurando o EF e oferecendo prioritariamente o EM (3) dos municípios, na EI e oferta prioritária do EF; municípios com restrições para atuar em outros níveis; programas suplementares de alimentação, assistência à saúde e transporte escolar excluídos da MDE, pagamento de inativos e pensionistas não é mencionado, mas na MDE está prevista como despesa a remuneração de profissionais em atividade ; recursos públicos para as escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas (mesmas condições da CF acrescidas pela necessidade de prestar contas dos recursos recebidos) e bolsas de estudo.
Objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos	A União, com a colaboração de estados e municípios, estabelece padrões mínimos de oportunidades educacionais; considerando um padrão mínimo de qualidade, deve ser calculado, anualmente, um custo mínimo, por aluno, pela União, o qual orienta a ação supletiva da União e dos estados (uma vez que esta ação deve considerar a medida do esforço fiscal de cada ente federativo em favor da MDE e a capacidade de atendimento de cada ente federativo).

EF – ensino fundamental; EI – educação infantil; EM – ensino médio; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; CF – Constituição Federal

De forma explícita, a MP 938/95 já estabelecia que caberia ao MEC a formulação e avaliação da política nacional de educação e o caráter consultivo do conselho nacional neste mister.

Enfim, o Substitutivo não menciona um conselho nacional de educação, muito menos atribuições ou composição e tampouco a promoção de fórum nacional de educação consultivo quando da elaboração de planos nacionais, evidenciando a força do MEC e a perenidade das normas que vinham sendo estabelecidas por medida provisória.

No Substitutivo da CE/SF, o critério que orienta a configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento é a capacidade de atendimento dos estados e municípios, capacidade esta que resulta da divisão dos recursos disponíveis por um custo mínimo por

aluno referenciado em padrão mínimo de qualidade do ensino. Quer dizer, a assistência técnica e financeira da União e dos estados deve ter caráter redistributivo e supletivo, alocando recursos ou desenvolvendo ações de acordo com o esforço de atendimento dos governos e a garantia de “custo mínimo por aluno”.

O Substitutivo da Comissão de Educação altera, como já dito, as prioridades de atuação dos estados. Desde o Substitutivo da CECD vinham sendo definidos a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio como prioridades dos estados. A partir de agora, o preceito, para os estados, será o de **assegurar** o ensino fundamental e **oferecer** com prioridade o ensino médio, com a idéia subjacente de supletividade ou assistência financeira aos municípios. Esta formulação, como já bastante comentado no primeiro capítulo, tem servido, até hoje, de argumento para a indicação legal de municipalização da oferta. Cabe acrescentar que o Substitutivo da Comissão de Educação do Senado e os textos seguintes deixam de mencionar maiores restrições à atuação dos estados em níveis não prioritários, o que é importante para reforçar que os estados não estão legalmente impedidos de atuar diretamente na educação infantil, muito menos (dadas as normas constitucionais) de prestar assistência técnica e financeira aos municípios para o atendimento desta etapa da educação.

Buscou-se comentar aqui algumas das mudanças no texto da futura LDB. Há dispositivos que foram suprimidos do texto – como regulamentações do salário-educação e de publicização/controlado dos recursos financeiros – e que não vão integrar o texto final da Lei que serão destacados mais adiante, a fim de evitar repetições.

4.3.8 Fase final de apreciação da LDB no Senado Federal

Como já dito, o Substitutivo de agosto de 1995 recebeu 316 emendas de Plenário e, em 21 de novembro, foi novamente despachado às comissões de Educação e de Constituição, Justiça e Cidadania para exame dessas. Foi então elaborado um Parecer conjunto das duas Comissões, mais uma vez com a relatoria de Darcy Ribeiro – Parecer 08/96, da CCJC e CE/SF. Segundo TEIXEIRA (1996), houve um acordo, proposto pelos parlamentares do PT, através do senador José Eduardo Dutra (PT/SE), de votar este Parecer sem discussão, com o compromisso dos líderes de todos os partidos aprovarem os requerimentos de destaques em Plenário¹⁰⁰.

Das 316 emendas, 49 dizem respeito a aspectos relacionados à organização dos sistemas de ensino, uma procura restabelecer o artigo sobre a obrigação das empresas em oferecer creches e pré-escolas e 22 são sugestões para o título “dos recursos da educação”.

Quanto às emendas referentes aos sistemas de ensino, a maior parte busca alterar ou ampliar as incumbências da União, estados e municípios, sem proposta de significativas alterações no texto do Projeto e, daquelas acatadas, destaca-se uma (de Sérgio Machado, do PSDB/CE e José Roberto Arruda, do PSDB/DF) que estabelece a necessidade de colaboração entre estados e municípios na oferta do ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional de responsabilidades de acordo com a matrícula e recursos financeiros disponíveis. Na realidade, esta disposição já fazia parte do Projeto, sem, entretanto, mencionar especificamente a colaboração para a oferta do ensino fundamental. A proposta do Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e da futura Emenda Constitucional N.º 14 já fica, portanto, inscrita na LDB.

Emendas tratando da articulação entre os sistemas de ensino ou conselho nacional de educação foram rejeitadas pelo Relator, sempre pelo argumento da competência privativa do Presidente da República. Entretanto, a redação final do Projeto de LDB do Senado vai estabelecer que “*Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei*” (art.10, §1º). Supõe-se que esta redação tenha sido aprovada pelo destaque de emenda durante as votações.

Das emendas aos dispositivos do capítulo dos recursos financeiros, quatro versam sobre os recursos vinculados, nove sobre inclusão ou exclusão de itens nos artigos que estabelecem o que pode e o que não pode ser considerado manutenção e desenvolvimento do ensino, duas tratam do padrão mínimo de oportunidades educacionais, uma é sobre a publicação dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e duas proposições abordam a questão das definições das escolas que não têm finalidade lucrativa. O tema público e privado aparece em emenda de Emília Fernandes (PTB/RS) – propondo que se acrescente que os recursos vinculados são para manutenção e desenvolvimento do ensino público (rejeitada pelo Relator) – e em emenda de Lúcio Alcântara (PSDB/CE) – visando incluir, entre as despesas de MDE, aquelas realizadas com concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas (emenda aprovada pelo Relator). A emenda de Emília Fernandes será aprovada na

¹⁰⁰ A reunião do Colégio de líderes discute o número de destaques recomendável e quais temas devem ser prioritários.

votação em Plenário, portanto, retornará ao texto a destinação ao ensino **público** dos recursos vinculados.

Em 08 de fevereiro de 1996, realizou-se a votação do Substitutivo que, após remetido para redação final – Parecer 30/96 da Comissão Diretora -, será aprovado, em Plenário, no dia 29 de fevereiro de 1996, sem debates, e despachado à Câmara de Deputados.

O quadro de destaques do Substitutivo do Senado ao PLC N.º 101/93 é dispensável, uma vez que já foram identificadas as mudanças em relação ao último Substitutivo da Comissão de Educação e que em muito se assemelha à Lei 9.394/96, cujo quadro finaliza o próximo item.

4.4 Terceira etapa da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados – do PL N.º 1.258-D/88 à Lei N.º 9.394/96

Após o recebimento do processo do Senado Federal, contendo o Substitutivo de LDB aprovado naquela Casa, a Mesa da Câmara o encaminhou à apreciação da CECD, da CCJR e da CFT, em 11 de março de 1996. Depois de nove meses, em 12 de dezembro do mesmo ano foi realizada a leitura e publicação do Substitutivo do Senado, com pareceres das três comissões. Em 17 de dezembro foi realizada discussão em turno único, votação e aprovação da redação final, encaminhada à sanção presidencial. Como não houve vetos presidenciais, a Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, terá a mesma redação que aquela aprovada no Plenário da Câmara em 17/12.

As informações a seguir constam do Documento Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º N.º 1.258 –F, de 1988. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal (avulso).

No Documento, estão o Projeto aprovado na Câmara em 1993 (doravante denominado Projeto da Câmara), o Substitutivo aprovado no Senado (Projeto do Senado), o pronunciamento de apresentação do Parecer do Relator da CECD, Deputado José Jorge (PFL/PE), em reunião Plenária de 12/12/96, e os pareceres dos relatores designados pela mesa para elaboração de parecer, em substituição à CECD (José Jorge, do PFL/PE), à CCJR (Nilson Gibson, do PSB/PE) e à CFT (Arnaldo Madeira, do PSDB/SP).

No seu pronunciamento, José Jorge se refere ao longo período de tramitação do Projeto, quando o mesmo “... *foi alvo de entusiasmos e críticas, de expectativas e frustrações decorrentes da inclusão ou da não-contemplação das respectivas idéias sobre a educação no país*”. (p. 75). Explica que a longa tramitação não pode ser tratada como descaso do Congresso, mas que é decorrente dos cuidados que um projeto desta natureza envolve, com a necessidade de acatar sugestões, abrandar divergências e confluir concepções sobre quais deveriam ser as diretrizes e bases da educação. Explica que a opção foi pelo Projeto do Senado, por um lado por conter o essencial do Projeto da Câmara e, por outro lado, por ser mais sintético, preciso e atualizar questões que estavam defasadas quando da aprovação do Projeto da Câmara.

No Relatório de seu Parecer repete muito do que foi colocado no pronunciamento e pontua o Parecer em três partes: (1) dispositivos literalmente idênticos nos dois textos; (2) dispositivos do Projeto do Senado para os quais encaminha parecer favorável à aprovação e (3) dispositivos do Projeto do Senado para os quais apresenta parecer para rejeição.

Em relação aos temas desta pesquisa, praticamente todas as modificações do Senado foram aceitas, indicando que deveria ser restabelecida a redação do Projeto da Câmara apenas no seguinte: no rol de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, deveria ser incluída a manutenção de programas de transporte escolar

Ou seja, quanto às diretrizes e bases incidentes sobre o financiamento da educação, prevaleceu o texto do Senado, quase que integralmente, pelo Parecer do Relator e também na redação final, quer dizer, na Lei 9394/96.

Quadro 4.4

Destaques de interesse do financiamento da educação básica na Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20/12/96)

DOCUMENTO/ TEMÁTICA	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Descentralização	Previsão da existência dos sistemas de ensino da União, estados e municípios; a União coordena a política nacional de educação, articulando os sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação aos estados e municípios; deve haver um CNE na estrutura educacional, com funções normativas e de supervisão; os sistemas de ensino devem assegurar progressivos graus de autonomia de gestão financeira às escolas públicas; União pode fazer transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino.
Regime de colaboração	Os sistemas de ensino devem organizar-se em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios (função supletiva e redistributiva); a União deve elaborar o PNE em colaboração com estados e municípios; os estados devem definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do EF, a fim de assegurar distribuição proporcional das responsabilidades (de acordo com os critérios “população a ser atendida e recursos disponíveis”); a capacidade de atendimento de cada estado e município passa a ser critério para a assistência financeira da União e/ou estados.
Responsabilização dos órgãos educacionais	Repasse dos recursos da receita vinculada ao órgão executivo do setor da educação, pelas três esferas de governo, decendialmente.
Controle público e social da gestão financeira	Os órgãos fiscalizadores devem priorizar na prestação de contas dos recursos públicos o cumprimento do disposto no art. 212 da CF; as despesas com MDE serão publicadas nos balanços dos governos; a assistência financeira da União e dos estados deve observar o disposto na LDB e outros instrumentos legais; responsabilização das autoridades competentes pelo atraso na liberação dos recursos vinculados ao órgão da educação.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE público de, no mínimo, 18% e 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; outras fontes: incentivos fiscais, salário-educação e outras contribuições sociais; periodicidade na apuração e correção de irregularidades na aplicação dos recursos vinculados (trimestral); correção monetária dos recursos não liberados, dentro do prazo, aos órgãos da educação; sobre o salário-educação, apenas a menção como fonte de recursos; uma das condições para oferta de ensino pela iniciativa privada é o autofinanciamento (ressalvados os casos de auxílio às entidades não lucrativas e a concessão de bolsas de estudo).
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Em todas as esferas administrativas, o Poder Público deve priorizar o acesso ao ensino obrigatório, contemplando em seguida os demais níveis, de acordo com as prioridades constitucionais e legais; atuação prioritária (1) da União na manutenção e desenvolvimento das instituições oficiais do sistema federal e assistência financeira aos estados e municípios, especialmente para o ensino obrigatório, (2) dos estados, assegurando o EF e oferecendo prioritariamente o EM (3) dos municípios, na EI e oferta prioritária do EF; municípios com restrições para atuar em outros níveis; recursos públicos para as escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas (mesmas condições da CF acrescidas pela necessidade de prestar contas dos recursos recebidos) e bolsas de estudo; programas suplementares de alimentação e assistência à saúde excluídos da MDE; a remuneração de inativos não está mencionada na MDE e tampouco nas despesas que não constituem MDE.
Parâmetros de custos para alocação de recursos	A União, com a colaboração de estados e municípios, estabelece padrões mínimos de oportunidades educacionais no EF ; considerando um padrão mínimo de qualidade, deve ser calculado, anualmente, um custo mínimo, por aluno,, o qual orienta a ação supletiva da União e dos estados (uma vez que esta ação deve considerar a medida do esforço fiscal de cada ente federativo em favor da MDE, bem como sua capacidade de atendimento).

CNE – Conselho Nacional de Educação; PNE – Plano Nacional de Educação; EF – ensino fundamental; EI – educação infantil; EM – ensino médio; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; CF – Constituição Federal.

4.4.1 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica na Lei N.º 9.394/96 – LDB

A organização político-administrativa do setor educacional compreende a existência dos sistemas de ensino da União, estados e municípios. A articulação entre os sistemas e a coordenação da política nacional de educação cabem à União. Na estrutura educacional, deve atuar o conselho nacional de educação, indicado como órgão normativo e de supervisão. Os sistemas municipais de ensino não dependem, para criação, de autorização ou de preenchimento de requisitos fixados por órgão estadual, ou seja, será uma deliberação do município a formação de sistema municipal ou a integração ao sistema estadual. Em caso de propostas de formação de um sistema único (estadual e municipais) o município também tem autonomia de decisão.

A descentralização da gestão financeira até o nível das escolas foi contemplada pela determinação de que às instituições públicas sejam assegurados progressivos graus de autonomia, sem a indicação, que constava no Projeto da Câmara, da obrigatoriedade de repasse de recursos, muito menos de critérios para tal. A LDB autoriza a União a realizar transferências de recursos a cada estabelecimento de ensino, inscrevendo, no nível legal, um programa em andamento no MEC – Programa Dinheiro Direto na Escola.

O regime de colaboração é diretriz para a organização dos sistemas de ensino e sua concretização, no financiamento, está balizada por funções a serem exercidas pela União e pelos estados. O principal instrumento desta colaboração, no que diz respeito à União, é a assistência técnica e financeira aos estados e municípios, a qual deve ter em conta a redistribuição de recursos para corrigir disparidades de acesso à educação escolar e garantir padrão mínimo de qualidade do ensino em todas as redes públicas do país. No caso dos estados, há uma área de atuação compartilhada com os municípios – o ensino fundamental – levando à possibilidade de que a colaboração se dê pelo atendimento direto das redes estaduais aos alunos dessa etapa da educação básica (ou seja, estaria assegurado o ensino fundamental através da oferta de ensino). A LDB preceitua que é uma incumbência dos estados definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, sem deixar de levar em conta a capacidade de atendimento de cada governo. A assistência técnica e financeira dos estados aos municípios não foi estabelecida na LDB de forma imperativa, entendendo-se que tal foi substituído pela necessidade de colaboração para o atendimento do ensino fundamental, através, também, de uma ação redistributiva.

Quanto às bases da composição do fundo público da educação, mantiveram-se as mesmas fontes de financiamento já estabelecidas desde o Projeto da Câmara, mas o salário-educação ficou, apenas, mencionado como fonte adicional para financiar o ensino público fundamental e os itens regulamentadores, tais como alíquotas, cotas, redistribuição ou base de incidência, não constam na LDB.

As condições para o repasse de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas acabaram sendo as mesmas da Constituição Federal, acrescidas de que essas instituições devem prestar contas dos recursos recebidos ao Poder Público. As condições para autorização, funcionamento e gestão democrática das instituições privadas aptas a receber recursos públicos, presentes nos projetos da Câmara e no Substitutivo Cid Sabóia, foram excluídas dos textos finais.

O pagamento de inativos e pensionistas que, em diferentes projetos, oscilou entre MDE e despesas que não constituem MDE acabou por não figurar no texto final.

O sistema de publicização e controle das receitas e despesas para a educação escolar, minuciosamente detalhado no Projeto da Câmara, ficou bastante reduzido na LDB, na qual, entretanto, foram mantidos a periodicidade na apuração e correção dos recursos da receita de impostos vinculados à MDE, o repasse desses recursos aos órgãos de educação – a cada dez dias – e a prioridade que deve ser conferida à aplicação dos recursos públicos da educação na fiscalização realizada pelos órgãos competentes.

A descrição dos parágrafos anteriores é resumida, detendo-se mais numa comparação pontual entre o Projeto da Câmara e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, uma vez que se evita repetir o que já está detalhado no primeiro capítulo.

Olhando-se para o período como um todo, investigou-se quais foram os momentos de inflexão textual, ou seja, que aspectos substantivos foram modificados ou acrescentados. Os momentos coincidem com as novas legislaturas no Congresso. Assim, nos pareceres das comissões às emendas de Plenário ao Substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, bem como no Projeto aprovado na Câmara em 1993, “perdem-se” o sistema nacional de educação e as funções deliberativas do conselho nacional de educação na formulação da política e do planejamento nacionais. Neste momento, também o salário-creche sai do texto legislativo. O segundo momento de inflexão é na tramitação do Projeto no Senado, em 1995, quando se afirma o papel coordenador do Ministério na

política e no planejamento educacionais, quando se define maior autonomia para a criação e funcionamento dos sistemas municipais de ensino e quando a colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica passa a referenciar-se na medida de capacidade financeira dos governos, capacidade esta estimada pelo montante de recursos de que dispõem dividido por um custo mínimo anual por aluno.

4.5 Comentários finais do capítulo

A tramitação da LDB abrangeu os governos Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e três legislaturas no Congresso Nacional. O projeto, portanto, sofreu as vicissitudes das crises políticas e das políticas públicas do intervalo e estava ainda em tramitação quando o próprio texto constitucional sobre a educação foi reformado.

De modo geral, ressalta-se que os textos dos substitutivos que foram sendo apresentados andaram *pari passu* com cada uma das legislaturas, sofrendo importantes alterações de uma para outra, o que provavelmente não poderia ter sido diferente, uma vez que o campo de possibilidades de negociações e aceitação de propostas é extremamente dependente da correlação de forças políticas no Parlamento, assim como da maior ou menor abrangência e disciplina partidária imposta pela coligação governamental. Cabe acrescentar que os projetos político-ideológicos, mais gerais ou setoriais, no Executivo, são, e foram, elementos intervenientes também essenciais.

Até o final da legislatura encerrada em 1990, as propostas democráticas dos setores progressistas foram largamente acolhidas nos projetos substitutivos, esteadas por vínculos estreitos entre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB (Fórum/LDB) e parlamentares da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, muitos deles ativos defensores da escola pública democrática na elaboração do texto constitucional. Esta foi, como visto, a fase da “conciliação aberta”.

Na legislatura seguinte (1991-94), há sérios retrocessos no que toca à gestão democrática dos sistemas do ensino e às novas fontes de financiamento da educação, refletindo, especialmente, uma composição ainda mais conservadora do Congresso, as posições do Ministério da Educação durante o governo Collor e concepções tecnocráticas ou particularistas enraizadas em estreitos cálculos econômicos ou fiscais.

A legislatura que iniciou com o governo FHC aprofundou ainda mais as inflexões no projeto democrático, configurando-se um verdadeiro “golpe” ao trabalho de produção legal, pela tentativa de imposição de um projeto totalmente distinto, que levou a uma negociação ponto a ponto, não para avançar, mas para reconquistar dispositivos que estavam sendo totalmente desconsiderados. Neste momento, o projeto encontrava-se no Senado Federal, com contexto de ampla maioria da base parlamentar governamental e de um Ministério da Educação altamente propositivo, organicamente comprometido com o projeto econômico-financeiro de ajuste estrutural e seriamente disposto a alianças e outras estratégias, preferencialmente através da “conciliação oculta”, que garantissem, na futura LDB, ampla autonomia decisória ao Ministério da Educação e a inscrição de dispositivos que guardassem coerência com a concepção de racionalidade instrumental na (re) distribuição de recursos públicos da PEC N.º 233/95.

Entretanto, mesmo que se compreendam as vicissitudes dos momentos políticos, fica o questionamento sobre o retardo mesmo em conseguir apoios para o andamento do projeto e evitar a vulnerabilidade a que ficou sujeito. Não se pode imputar a morosidade à falta de vontade política para apreciar proposições das áreas sociais, uma vez que as leis do Estatuto da Criança e do Adolescente (de 1990), da Assistência Social (de 1993) e do Sistema Único de Saúde (de 1990), por exemplo, regulamentaram as novas disposições constitucionais em tempo bem menor. Seriam ambiciosos demais os dispositivos do Projeto da CECD (mais do que o ECA?) para uma sociedade tão excludente no acesso ou na extensão da escolaridade? E igualmente ambiciosa a concepção de um sistema de decisões colegiado, numa sociedade em que a democracia representativa reproduz a tradição de governar através da tecnocracia? A Constituição teria deixado pontos substantivos em aberto, encaminhando o aprofundamento de disputas de interesses? O contexto político e econômico nacional no início da década de noventa, em que se desenhava a estratégia de ajuste estrutural, continha requerimentos para a organização da educação e do ensino que tornavam “disfuncionais” parte dos dispositivos do Projeto da CECD? Entende-se que a resposta é afirmativa às quatro questões. Os temas aqui examinados sofreram inflexões que congregam, mais ou menos, estes condicionantes. É claro, se fosse focado o conjunto das determinações, especialmente no Substitutivo de 1990, transpareceria a meticulosa teia entre diretrizes e bases democráticas tecida para oferecer a contribuição do campo educacional à efetivação de uma cidadania plena, esta sim atributo para um “novo tempo”, muito distinto da seqüência histórica que se antevê no exasperante discurso do minimalismo racionalizador das relações no campo educacional, e social.

Capítulo 5

PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS¹⁰¹

(1993-1995) – a “revolução silenciosa” e “uma nova ética de gestão”

*“... os desafios são imensos e demandarão um esforço concentrado do Estado e da sociedade brasileira. O Plano Decenal de Educação para Todos é peça essencial nesse esforço. Sua metodologia de respeito à sociedade, ao princípio federativo e ao municipalismo, segue trajetória sócio-econômica criativa para converter-se em projeto de todos. É essa a **revolução silenciosa** que está em curso...”* (HINGEL, 1994, p. 334, grifos meus).

Como dito na Introdução, os documentos que são objeto de estudo deste capítulo não integraram propostas apreciadas no Congresso Nacional ou determinações do ordenamento legal e normativo da educação brasileira. Sua inclusão, entretanto, é importante como mediação que revela tendências da política educacional da primeira metade dos anos noventa, seja pela estratégia de formulação, seja, mais especialmente, pela intenção de transformar parte das disposições resultantes do planejamento em normas legais.

A elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (Plano Decenal) envolveu ampla mobilização, em todo o território nacional, e os documentos resultantes desta circunstância, se não normativos em sentido estrito, foram tomados como instrumentos que, por força política, e, quiçá, em parte legalizados, balizariam a implementação de políticas educacionais públicas nos anos subseqüentes. Conquanto o governo federal que assumiu em 1995 tenha em parte desconsiderado preceitos centrais dos documentos discutidos ou firmados¹⁰², o processo de construção e as proposições do Plano Decenal continuaram presentes, como plataforma de segmentos do setor educacional e como imposição de um “diálogo” a que o governo federal não pôde furtar-se por completo, fosse pelos compromissos internacionais assumidos, fosse pelas expectativas, referenciais e ações gerados na tradução nacional da Educação para Todos (EpT). Deste modo, a EpT continua sendo objeto de atenção em diagnósticos e avaliações produzidos pelo Executivo Federal, mas foi ressignificada e enquadrada nos programas de reforma educacional levados a cabo nos últimos seis anos. O discurso da EpT foi adaptado à agenda política e diretrizes, metas e estratégias do Plano Decenal foram adotadas se e na medida em que guardassem coerência com essa agenda.

No trabalho de LUCE e PÖRTNER (2000) estão registradas opiniões de atores da política educacional das últimas décadas, colhidas em entrevistas, sobre o “Informe Nacional Brasil – EFA 2000”, as quais ilustram a restrição da participação a partir de 1995. Conforme os autores, houve os entrevistados que entendem que o referido documento,

“... representa objetivamente atenção às demandas e compromissos firmados no plano internacional. Ponderam, no entanto, que se tratou de um documento plasmado na análise técnica, que privilegiou perspectivas alinhadas aos objetivos e critérios do planejamento governamental federal, sem que as instâncias executoras (os sistemas estaduais e municipais de ensino e as universidades) e interpretativas (os pesquisadores e

¹⁰¹ Esta expressão é utilizada para nomear um momento do planejamento educacional no Brasil, nos anos de 1993 e 1994, abrangendo a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, do Acordo Nacional de Educação para Todos e do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Em sentido mais estrito, refere-se ao texto do Plano Decenal.

¹⁰² Conforme depoimento da prof.^a Maria Beatriz Luce, nos primeiros meses do Governo FHC, realizaram-se reuniões das entidades com representantes do Ministério, para viabilizar o calendário de implementação do Plano Decenal, do Pacto e do Acordo e a elaboração de Lei que implantaria/regularia a distribuição de recursos entre os diferentes sistemas de ensino. No seguimento, o Ministério abandonou estas discussões (onde, metaforicamente, os participantes se “esgrimiram”) e partiu para a proposição do FUNDEF.

as entidades representativas da sociedade) pudessem expressar sua avaliação do estado educacional do país” (p. 21).

Esta é mais uma das situações que exemplifica a tendência de condução tecnocrática da política educacional brasileira nos últimos anos – sendo este o estilo de formulação de programas e ações, reproduz-se, também, na avaliação dos mesmos.

5.1 O Fluxo Geral do processo

A “educação para todos” do Plano Decenal abrange a alfabetização e o ensino fundamental e “*não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino*” (Plano Decenal, 1993, p. 14).

A formulação do Plano Decenal inseriu-se nos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, no período de 05 a 09 de março de 1990. Neste evento, foram aprovados a **Declaração Mundial de Educação para Todos** e o **Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**, documentos que deveriam servir de referência para planos decenais a serem elaborados e implementados pelos países signatários, com o intuito de modificar a extensão e a qualidade da educação “básica”¹⁰³ na década de noventa. Expressa, portanto, um “consenso internacional” de focalização da educação “básica”, especialmente nos países com índices precários de escolarização.

A reunião foi organizada e convocada por quatro agências da ONU: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e Banco Mundial. A Conferência reuniu cerca de 1500 participantes, entre os quais delegados de 155 países (autoridades ou especialistas), representantes de organismos internacionais e bilaterais e de organizações não-governamentais. Ao final da Conferência, em 9 de março de 1990, a versão final dos dois documentos foi aprovada em sessão plenária. Lê-se o seguinte:

“ (...) Estes documentos representam, portanto, um consenso mundial sobre uma visão abrangente de educação básica, e se constituem numa ratificação do compromisso para garantir que as necessidades básicas de aprendizagem de todos, crianças, jovens e adultos, sejam realmente satisfeitas em todos os países” (Prefácio da Declaração Mundial de Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem).

Entre os encontros internacionais realizados para dar seqüência à EpT, ocorreu, também, a Conferência das Nações Unidas de Educação para Todos, em Nova Delhi, em dezembro de 1993, reunindo os nove países em desenvolvimento de maior população do mundo – Brasil, Índia, Indonésia, China, Egito, Bangladesh, México, Nigéria e Paquistão – os quais constituíram o Grupo EFA-9¹⁰⁴.

Nesse encontro, representantes dos nove países firmaram a **Declaração de Nova Delhi**, concebida como reiteração do compromisso de atingir as metas definidas na Conferência Mundial de Educação para Todos.

A trajetória do Plano Decenal na sociedade brasileira inicia nos primeiros meses de 1993, durante o governo Itamar Franco, quando era Ministro da Educação e do Desporto o professor Murílio Hingel. Nesse período, o Plano passa a ser discutido “*no âmbito dos estados, dos municípios, das universidades e de várias entidades da sociedade civil*” (Conferência Nacional de Educação para Todos, 1994, p. 17).

Cabe ressaltar, entretanto, conforme explica ROMÃO (1995), que o Plano Decenal tem raízes em mobilizações realizadas no Brasil já desde 1988, as quais buscaram sensibilizar o governo federal a tomar iniciativas para que o país participasse do Ano Internacional da Alfabetização (1990). Foi no âmbito da Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização, instalada no final de '88, que definiu-se a necessidade de realizar uma Conferência Nacional de Educação para Todos, concebida como a culminância de um amplo processo de mobilização e organização da sociedade civil em torno das questões educacionais. Em 1990, foi instituída a Comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, esbarrando, todavia, em significativas resistências do MEC, pelo qual foi sendo protelada a

¹⁰³ O termo “básica” da EpT será grafado entre aspas, para evitar confundi-lo com a educação básica da LDB.

¹⁰⁴ EFA – Education for All (Educação para Todos).

realização da Conferência. A partir do Governo Itamar Franco, o Ministério passou a envolver-se efetivamente com a agenda da Educação para Todos.

Sinteticamente, as fases do processo, a partir de 1993, foram as que seguem.

1. Para iniciar a elaboração do Plano, foi nomeado um Grupo Executivo¹⁰⁵, com representantes do MEC, CONSED e UNDIME, coordenado pelo MEC, e foi instituído o Comitê Consultivo do Plano¹⁰⁶, inicialmente com representação do CONSED, UNDIME, CFE, CRUB, CNI, CNBB/MEB, CNTE, UNESCO e UNICEF; posteriormente integraram esse Comitê também o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a OAB, o Ministério da Justiça, SENAC, SENAI, Fundação Roquete Pinto, GIFE, OIT, CUT, CGT, CNC e o Instituto Paulo Freire.
2. Realização de debates que culminaram com a Semana Nacional de Educação para Todos (10 a 14 de maio de 1993) onde foi firmado o **Compromisso Nacional de Educação para Todos** (14/5/93), por representantes das três esferas de governo e de órgãos e entidades¹⁰⁷, ao que se seguiu a elaboração da primeira versão do texto do **Plano Decenal** (final de maio de 1993).
3. Discussão desta versão “*em todo o território nacional, nos municípios, nos estados, nas entidades representativas da sociedade civil, nas universidades e no âmbito do poder legislativo e judiciário*” (Plano Decenal, op. cit., p.13).
4. Elaboração de planos decenais municipais e estaduais, na maioria dos casos com coordenação estadual da secretarias de educação dos estados, representantes das delegacias regionais do MEC e da UNDIME (julho/novembro de 1993)¹⁰⁸.
5. Reuniões com entidades não-governamentais para debates e apresentação de sugestões (julho/novembro de 1993)¹⁰⁹.
6. Realização de seminários e simpósios temáticos, para debates de aspectos específicos relativos à concepção ou implementação do Plano Decenal (junho-agosto de 1994)¹¹⁰.

¹⁰⁵ O Grupo Executivo do Plano Decenal foi instituído pela Portaria Ministerial n.º 489, de 18 de março de 1993, congregando dois representantes da SEF/MEC, dois do INEP, um representante da FAE/MEC e um da SESESPE/MEC, um representante do CONSED e um da UNDIME (Cf. MEC/SEF. Departamento de Políticas Educacionais – informações básicas. Brasília, 1994, folheto).

¹⁰⁶ Instituído pela Portaria Ministerial n.º 820/93.

¹⁰⁷ O Compromisso vem firmado pelas seguintes autoridades que compunham a mesa, na solenidade de encerramento da Semana Nacional de Educação para Todos: ministro da educação, secretária de educação fundamental do MEC, presidentes do CRUB, do CONSED, da UNDIME, do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, representante da UNESCO no Brasil e a diretora da Faculdade de Educação da UNB. Seguem-se 124 assinaturas, predominando representantes de pessoal das secretarias e órgãos do MEC e de secretarias estaduais de educação.

¹⁰⁸ Segundo CUNHA (1994), as comissões estaduais de coordenação foram ampliadas em vários estados, por exemplo, com representação de professores, universidades e pais de alunos. Foram dezenas de debates realizados nas unidades da federação e, para tal, a contribuição do UNICEF foi importante, tanto no que se refere à geração de documentos como apoio financeiro.

¹⁰⁹ A reunião com entidades não-governamentais contou com representantes das seguintes entidades: CRUB, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, SBPC, ANFOPE, Fundação Carlos Chagas, CUT, CGT, Fundação Bradesco, SENAI, SESI, SENAC, Instituto Euvaldo Lodi, OAB, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP), Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos (FINAPA), Confederação das Mulheres, Associação Brasileira de Antropologia, CNTE e ANPAE.

¹¹⁰ Foram os seguintes os simpósios e seminários temáticos (com as respectivas entidades ou órgãos organizadores e local): o Plano Decenal e os colégios de aplicação (UFSC e SEF/MEC, em Florianópolis); o Plano Decenal e a educação especial (SEESP/MEC e SEF/MEC, em Brasília); a profissionalização do Ministério e das secretarias de educação (OREALC, MEC e SEF/MEC, em Brasília); o Plano Decenal e os compromissos com a cidadania (FAE/MEC e SEF/MEC, em São Paulo); Seminário dos municípios-capitais (Secretaria Municipal de Educação do Recife, INEP e SEF/MEC, em Recife); a educação e a condição feminina (CMB, MEC e SEF/MEC, em Brasília); o Plano Decenal e os sindicatos (DIEESE, CNTE e SEF/MEC, em Brasília); inovações educacionais (SEC/PR, SEF/MEC e INEP, em Curitiba); o Plano Decenal e a atenção integral à criança e ao adolescente (SESPESPE/MEC e SEF/MEC, em Blumenau); o Plano Decenal e a formação de professores (SESU/MEC e SEF/MEC, em Brasília); II Simpósio dos municípios de porte médio (FAMURS, UFRGS e SEF/MEC, em Porto Alegre); o Plano Decenal e o SESI (SESI e SEF/MEC, em Brasília); simpósio nacional de educação infantil (DPE e SEF/MEC, em Brasília); política nacional de educação de jovens e adultos (MEB e SEF/MEC, em Campo Grande); o Plano Decenal e a educação indígena (DPE/MEC e SEF/MEC, em Brasília);

7. Elaboração de nova versão do Plano Decenal, sendo o mesmo enviado para debate em escolas públicas¹¹¹, com consolidação dos resultados por estados, municípios e, finalmente, elaboração de relatórios estaduais, elaborados por comissões, envolvendo, pelo menos, a representação do MEC nos estados, as secretarias estaduais de educação e representação dos secretários municipais de educação;
8. Constituição do Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica (Portaria MEC n.º 890/94), reunindo instâncias de governo, representação sindical e universitária.
9. Realização da Conferência Nacional de Educação para Todos, no período de 29 de agosto a 02 de setembro de 1994, em Brasília, promovida pelo Ministério da Educação e do Desporto, com o apoio da UNESCO, UNICEF, CONSED e UNDIME. Ainda na Conferência de Nova Delhi, o Brasil apresentou e teve aprovada proposta de realizar uma conferência nacional com a participação dos países do EFA-9. Assim, no planejamento dessa conferência foram concebidas duas partes. Na parte chamada de “nacional” realizaram-se os seguintes eventos: (a) apresentação e discussão de relatórios estaduais dos debates escolares do Plano e de seminários e simpósios temáticos realizados anteriormente à Conferência (19 eventos); (b) 09 painéis sobre temas da educação brasileira; (c) debate sobre política educacional com os candidatos à presidência da República (apenas 4 dos 7 candidatos compareceram); (d) reunião plenária sobre estratégias de sustentação e continuidade da política de educação para todos, com a discussão do Projeto de Acordo Nacional. Um segundo âmbito da Conferência foi a realização do “Painel internacional de educação para todos: apresentação da experiência de educação para todos dos países do EFA-9”, com a exposição de cada país e apresentação de considerações por representantes da UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP); também realizou-se uma mesa-redonda sobre o tema “as agências internacionais e o desenvolvimento da política de educação para todos: perspectivas e compromissos, com a participação do(a) UNESCO, UNICEF, Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização Internacional do Trabalho (OIT), PNUD, FNUAP, Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e Banco Mundial. Foram em torno de 1.600 os participantes da Conferência: países do EFA-9 e organismos internacionais, dirigentes e técnicos do MEC, secretários estaduais de educação, conselhos estaduais e municipais de educação, secretários de municípios-capitais e de porte médio, presidentes das UNDIME(s) estaduais, organizações não-governamentais, representantes dos poderes legislativos e judiciário, delegados do MEC, delegados ou chefes de núcleos regionais de educação nos estados, reitores e dirigentes universitários, lideranças empresariais, especialistas em educação (embora estranhamente não mencionado na introdução dos anais, participaram também representantes sindicais do magistério). No último dia da Conferência foi firmado o **Acordo Nacional de Educação para Todos** (02/9/94).
10. Assinatura do **Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação**, em 19 de outubro de 1994.

Apresenta-se, na continuidade, uma síntese do teor dos documentos destacados em negrito, privilegiando, ou detalhando, os aspectos que dizem respeito aos temas em foco nesta tese.

5.2. Documentos internacionais

Na Conferência Mundial de Educação para Todos e na Conferência de Nova Delhi, o Brasil firmou os documentos resumidos nos próximos itens. Antes, porém, cabe aclarar que a amplitude e objetivos da educação “básica” não foram temas consensuais entre as próprias agências promotoras dos eventos.

Segundo TORRES (2001), o conceito de educação “básica” foi resultado de um complexo processo de negociação e discussão, uma vez que as quatro agências não tinham posições convergentes. A UNESCO defendeu uma compreensão ampla de educação e a inclusão da alfabetização e educação de adultos. O UNICEF propugnou a inclusão do desenvolvimento infantil e da educação inicial no conceito de educação “básica” e a flexibilização/diversificação da oferta educacional, incluindo modalidades não-formais. A posição do **Banco Mundial** foi a de focalização da educação para todos na educação primária

estratégias de mobilização (UNICEF e SEF/MEC, em Brasília); escolas técnicas e a educação do trabalhador (SEMTEC/MEC e SEF/MEC, em Salvador); simpósio internacional de leitura e escrita na educação básica (MEB, SEF/MEC, FAE/MEC, MINC, BN-ABL, em Brasília).

¹¹¹ Para o debate nas escolas, o MEC disponibilizou uma “edição escolar” com roteiro para o trabalho da escola e os textos da proposta de plano decenal, a Declaração Mundial de Educação para Todos, O Compromisso Nacional de Educação para Todos, a Declaração de Nova Delhi e informações sobre a estrutura do sistema educacional e dados estatísticos.

e naquela oferecida pelo sistema formal de ensino. Quanto ao **PNUD**, a autora explica que não tinha posição definida, mas que a educação – enquanto potencial para desenvolvimento das capacidades nacionais – é elemento fundamental do desenvolvimento humano sustentável defendido pela Agência (que é a mais importante, no que diz respeito a financiamento, do sistema da ONU). A autora avalia que, ao longo do tempo, não foi possível superar o dissenso, para agir de acordo com o que foi consensuado em Jomtien, fato que se deve, especialmente, à atuação do Banco Mundial – que seguiu baseada muito mais na concepção institucional do que naquela consensuada nos encontros.

Com efeito, o referencial descrito a seguir revela uma compreensão flexível de educação “básica”, a par da cautela com as diferentes realidades nacionais, mas que não deixa de ser uma visão ampliada, ou seja, predominam as **concepções** do UNICEF e da UNESCO. Não obstante, como se especificará mais adiante, nas **políticas** levadas a cabo por muitos países, têm predominado a perspectiva do Banco Mundial, o que pode ser em parte compreendido pelo peso relativamente maior da agência no financiamento de programas educacionais e pela sintonia com as macropolíticas de ajuste estrutural, como já referido no segundo capítulo desta tese.

5.2.1 Declaração Mundial de Educação para Todos e Plano para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem

O preâmbulo da Declaração apresenta alguns dados sobre a precária cobertura educacional no mundo e os limites e possibilidades mais gerais para o avanço da educação “básica”: a dívida e as diferenças econômicas entre as nações, são exemplos dos primeiros e as realizações científicas e aumento do volume de informações, ilustram as segundas.

A seguir, são colocados os objetivos, a abrangência e os requisitos da educação para todos.

O objetivo geral da EpT é o de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, as quais variam em cada país e cultura e mudam com o tempo, devendo considerar-se: a compreensão dos instrumentos essenciais para a aprendizagem e de conteúdos básicos; o desenvolvimento e respeito/tolerância para com a herança cultural, lingüística e espiritual e os valores morais e humanistas; a educação “básica” como base para a educação permanente e para tipos ou níveis mais adiantados de educação.

Quanto à abrangência e compromissos da EpT, é proposto um enfoque que vá além das estruturas e práticas atuais, envolvendo:

- a universalização do acesso à educação e a promoção da equidade (crianças, jovens e adultos devem ter acesso à educação e alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem; prioridade à educação das mulheres e atenção à não-discriminação dos grupos excluídos e educação para os portadores de deficiência);
- a garantia de oportunidades educacionais para que as pessoas aprendam de fato – conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores;
- a ampliação dos meios e do raio de ação da educação “básica” (essa ampliação abrange cuidados básicos e educação inicial na infância, escola fundamental, sistemas diversificados de atendimento aos jovens e adultos, uso de recursos extra escolares, como televisão, rádios, bibliotecas, etc.);
- a constituição de um ambiente adequado de aprendizagem (que envolve o atendimento nas demais áreas básicas, a integração entre a educação dos adultos e das crianças e um ambiente de calor humano e vibração).
- O fortalecimento das alianças (intergovernamentais, intersetoriais, entre os subsetores da área, entre organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, comunidades e grupos variados da sociedade); especial atenção deve ser dada às condições de trabalho e situação social dos docentes.

Os requisitos para garantir a educação para todos são os abaixo pontuados.

- Desenvolvimento de uma política contextualizada de apoio (nos setores social, cultural e econômico e um sólido ambiente intelectual e científico à educação “básica”).
- Mobilização de recursos (atuais e novos recursos financeiros e humanos – públicos privados e voluntários; no setor público, devem concorrer recursos dos órgãos governamentais responsáveis pelo desenvolvimento humano, aumentando em valores absolutos e relativos os recursos para a educação “básica”; os recursos devem ser melhor utilizados e os países em processo de ajuste estrutural devem dar proteção especial à educação “básica”).
- Fortalecimento da solidariedade institucional (os países devem compartilhar experiências e conhecimentos; é necessário um aumento substancial dos recursos para a educação, implicando em medidas que aumentem os orçamentos especialmente dos países mais pobres, o que implica na

redução do fardo da dívida externa; um ambiente pacífico também é necessário para garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem).

Em relação à questão da dívida externa, ROMÃO (1995) explica que em reunião preparatória para a Conferência Mundial de Educação, realizada em Quito (Equador), em 1989, a delegação brasileira apresentou a proposta de que os países desequilibrados pela dívida externa deveriam ter parte do débito revertido para programas de educação básica e alfabetização. Segundo o autor, esse pleito obteve aprovação em plenário, embora ferozmente combatido pelos representantes do Banco Mundial, os quais, inclusive, trataram de “esmaecê-lo” no relatório encaminhado à Conferência Mundial.

O Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, aprovado juntamente com a Declaração, aponta as diretrizes para implementar esta última, constituindo-se como referência e guia para governos e demais instâncias comprometidas com a educação para todos.

O Plano indica a necessidade de os países planejarem a educação para todos, estabelecendo e controlando o alcance de objetivos intermediários e metas, iniciando por uma ênfase do que deverá ser atingido na década de noventa. Os princípios de ação para o planejamento são os seguintes:

- Identificação dos sistemas tradicionais de aprendizagem e a demanda real por educação “básica”, assim como dos recursos disponíveis na sociedade;
- enfoque multisetorial para o planejamento, a gestão e a avaliação das ações;
- avaliação das condições da oferta de educação “básica”, para verificar suas potencialidades e possibilidades de mudança, antes que iniciar a partir do zero;
- realização de ações conjuntas com organizações não-governamentais;
- a parceria com organismos bilaterais e multilaterais é valiosa, mas deve visar o desenvolvimento da capacidade endógena de cada país;
- a cooperação internacional deve priorizar os países com maior dificuldade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem e deve apoiar a correção das desigualdades internas nos países.

São apontadas ações prioritárias nacionais, como sugestões, ressaltando que cada país deve determinar, soberanamente, as ações concretas e específicas:

- avaliação de necessidades e planejamento de ações (elaboração/atualização de planos multisetoriais nacionais, estaduais e locais e são indicados itens destes planos);
- desenvolvimento de um contexto político favorável (ajuste de políticas setoriais para favorecer a interação e desenvolvimento institucional que favoreça o compromisso público, a eficiência e a participação);
- definição de políticas para a melhoria da educação “básica” (cuidados básicos com a primeira infância, currículo pertinente, estratégias integradas para melhorar as condições de escolaridade, observando a relevância, a qualidade e a equidade, utilizando com maior eficácia todos os recursos e não “oferecer educação a mais baixos custos”);
- aperfeiçoamento de capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas (capacitação de pessoal em todos os níveis, criação ou aperfeiçoamento de uma base de informações e conhecimentos, especialmente sistemas de avaliação do rendimento e dos sistemas de ensino, utilização cuidadosa de tecnologias educacionais);
- mobilização dos canais de informação e comunicação;
- estruturação de alianças e mobilização de recursos (ampliar ou promover parcerias com diversas instâncias da sociedade, mobilizar os educandos, as famílias, otimizar a contribuição dos profissionais da educação no provimento de educação “básica” de qualidade; no caso dos recursos financeiros sugere-se a mobilização de recursos adicionais, dentro e fora do orçamento público, a redistribuição dos atuais recursos orçamentários levando em conta os critérios de eficácia e equidade, onde os recursos são escassos, ver a possibilidade de realocar para a educação “básica” certos fundos públicos destinados a outros fins, comparar os recursos disponíveis com as necessidades a partir do plano de ação, inclusive levando esta avaliação em conta para negociações que envolvam financiamento externo).

Há um segundo nível de ações prioritárias – regional (continental, subcontinental e intercontinental) – marcando as potencialidades de cooperação entre países, de intercâmbio de informações, experiências e competências e de empreendimentos (como capacitação de pessoal, pesquisa, produção de material didático, etc.).

O terceiro nível de ações prioritárias é o que envolve a “comunidade mundial”. Neste nível, recomenda o Plano:

- a cooperação no contexto internacional (realocação de recursos entre os diversos setores, por exemplo, daqueles em gastos militares para a educação “básica”; necessidades de medidas internacionais face aos desequilíbrios nas relações comerciais e redução do fardo da dívida; políticas de ajuste estrutural devem assegurar recursos para a educação “básica”);
- o fortalecimento das capacidades nacionais;
- a prestação de apoio contínuo e de longo prazo às ações nacionais e regionais (maior assistência financeira é necessária para que os países menos desenvolvidos possam implementar seus planos autônomos de ação; a pedido dos governos, as agências bilaterais e multinacionais devem apoiar ações prioritárias: desenho ou atualização de planos nacionais e locais, esforços nacionais e cooperação entre países para um atendimento de qualidade e relevância na educação fundamental, universalização da educação fundamental nos países economicamente mais pobres, programas concebidos para a satisfação das necessidades básicas de grupos desassistidos, programas de educação para mulheres e meninas, programas de educação para refugiados, programas em países com altas taxas de analfabetismo, formação de capacidades para pesquisa, planejamento e a experimentação de ações em pequena escala;
- a plena utilização dos canais de comunicação e consulta entre os envolvidos com a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Por último, é proposto um calendário para as ações nacionais, regionais e mundiais: estabelecimento de metas e elaboração/atualização de planos nacionais (1990-91); fixação de políticas e elaboração de planos pelas agências de desenvolvimento, para apoiar as ações da EpT nos países (90-93); implementação dos planos de ação e realização de ações regionais e internacionais de apoio (90-95); avaliação do período intermediário de implementação e ajuste (95-96); segunda etapa de implementação e apoio (96-00); avaliação das realizações e revisão das políticas nos três níveis (00-01).

Ao final, o Plano enuncia que nunca houve um momento tão propício ao compromisso com a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, mas que tal esforço exigirá um muito maior e racional aporte de recursos para educação “básica” e capacitação em outras habilidades essenciais.

5.2.2 Declaração de Nova Delhi

Neste Documento, os signatários declaram reconhecer que, em seus países: a educação para todos assegura as aspirações de desenvolvimento; os sistemas educacionais progrediram na oferta educacional mas ainda não oferecem uma educação de qualidade para todos; a educação precisa ser desenvolvida para atender às necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos e da sociedade; os programas educacionais exigem ações complementares – da família, da comunidade, nas áreas de nutrição, saúde e atendimento às crianças pequenas; as oportunidades e o desenvolvimento social exigem a educação de mulheres jovens e adultas; as pressões demográficas impõem pesado ônus à capacidade dos sistemas educacionais; a educação deve ser responsabilidade da sociedade, englobando governos, famílias, comunidades e ONGs.

Declara, ainda, como metas ou estratégia de ação: garantia a toda criança de vaga na escola ou em programa educacional; melhoria e ampliação da educação “básica” de jovens e adultos; eliminação de disparidades de acesso à educação “básica” (de sexo, idade, renda, família, diferenças culturais, étnicas, lingüísticas, e distância geográfica); melhoria da qualidade e relevância da educação “básica”, pela valorização do magistério, melhoria dos conteúdos educacionais e material didático, entre outros; prioridade ao desenvolvimento humano (melhoria do gerenciamento dos recursos educacionais disponíveis e destinação de parcela crescente dos recursos nacionais e comunitários para a educação “básica”); mobilização de todos os setores sociais e compartilhamento de experiências com a comunidade global.

Por último, os agentes externos são convocados a oferecer condições para que os compromissos possam ser cumpridos: os colaboradores internacionais devem aumentar substancialmente seu apoio; as instituições financeiras internacionais, no contexto de ajustes estruturais, devem reconhecer a educação como investimento, isento de tetos preestabelecidos e permitir um clima internacional que permita aos países sustentar seu desenvolvimento sócio-econômico.

5.3 Os documentos nacionais

O Compromisso Nacional, o Plano Decenal e o Acordo Nacional de Educação para Todos, assim como o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, elaborados e firmados nos anos de 1993 ou 1994 contém muitas disposições sobre competências e colaboração entre as esferas de governo no atendimento às necessidades educacionais, incluindo mecanismos de financiamento para tal.

5.3.1 O Compromisso Nacional de Educação para Todos

Este Documento é uma pauta de referências básicas para orientar a formulação do Plano Decenal, em número de sete, contemplando intenções referentes ao planejamento da educação, à aplicação de recursos financeiros, à melhoria da qualidade do ensino, à melhoria da gestão da educação nos sistemas de ensino e nas escolas, à valorização do magistério e estratégias para acompanhamento do Plano Decenal.

O segundo item do Compromisso estabelece como parte da agenda:

“Assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, bem como outros que se fizerem necessários, nos próximos 10 anos, para garantir a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino”.

No que se refere às responsabilidades das esferas do Poder Público para com a educação, é proposto, no sexto item:

“Definir as competências e responsabilidades das diferentes instâncias e setores do Poder Público, em regime de colaboração, incorporando a participação de entidades, grupos sociais organizados e da família no processo de gestão das políticas educacionais e da escola”.

Garantia de recursos financeiros, definição de competências do Poder Público, regime de colaboração intergovernamental e participação da sociedade na gestão das políticas educacionais e das escolas ficaram identificados entre os aspectos que o Plano Decenal deveria contemplar.

5.3.2 O Plano Decenal de Educação para Todos

O texto do Plano Decenal contém um diagnóstico da educação brasileira (especialmente do ensino fundamental)¹¹², abrangendo o contexto social, político e econômico do desenvolvimento educacional, o desempenho do sistema educacional e a enumeração de obstáculos a serem superados. Contém, ainda, objetivos gerais, com as respectivas estratégias de ação, metas globais e linhas de ação estratégica. Por último, enuncia medidas e instrumentos de implementação do Plano.

Na parte referente ao desempenho do sistema educacional, um dos itens trata do financiamento da educação, diagnosticando o que segue. Os gastos públicos com a educação diminuíram a partir da recessão e instabilidade econômicas e também com a redução da participação de países como o Brasil nos fluxos internacionais de comércio e capitais na nova conjuntura mundial. O ensino fundamental viu-se sobremaneira afetado por essas condições e pela não-aplicação dos percentuais que a ele deveriam estar sendo alocados. A ausência de critérios e controles da alocação e distribuição de recursos faz persistir o clientelismo e o favoritismo, e, portanto, as desigualdades na oferta educacional. A centralização leva a que muitos recursos sejam aplicados nas macroestruturas e não cheguem às escolas. Os obstáculos a enfrentar, no que se refere ao financiamento da educação, são a dispersão e ineficiência na alocação e gestão dos recursos financeiros e os insuficientes controles sociais sobre sua efetividade e pertinência.

Quanto à questão da gestão dos sistemas de ensino, o Plano apresenta o diagnóstico da falta de consistência e continuidade das políticas educacionais e da centralização burocrática presente nas três esferas de governo, impedindo o surgimento de uma escola com identidade e comprometida com seu desempenho. A falta de autonomia da escola é apontada como obstáculo para a constituição de um projeto pedagógico que atenda as necessidades básicas de aprendizagem dos alunos. Neste ponto, consideram-se como obstáculos a enfrentar, além da descontinuidade, do clientelismo e da centralização, a desarticulação entre os níveis de governo e as resistências à descentralização até o âmbito da escola.

Os objetivos definidos são basicamente os mesmos da Declaração Mundial de Educação para Todos.

Um deles é o de “fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso”, entre estes, a referência à relação União, estados e municípios, prevendo a consolidação de parcerias entre o ministério e secretarias estaduais e municipais de educação “... para sistematizar e racionalizar os esforços e recursos para a educação fundamental”.

¹¹² No Plano Decenal, a educação elementar é chamada de educação básica e corresponde ao ensino fundamental e não deve ser confundida com a Educação Básica, da LDB, que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Há um objetivo específico sobre o financiamento da educação “básica”, indicando a necessidade de incrementar recursos para manutenção e investimentos na qualidade, buscando maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação, o qual seria alcançado através da(o):

- (1) reestruturação do quadro de distribuição de encargos e recursos entre níveis de governos, para reduzir os efeitos das diferenças de capacidade fiscal, institucional e administrativa;
- (2) criação de fundos e formas de financiamento alternativas de financiamento a programas inovadores em qualidade educacional e de equalização social de oportunidades, especialmente nas áreas de concentração geográfica de pobreza;
- (3) incremento dos gastos públicos, ultrapassando as proporções constitucionalmente definidas e ampliando mecanismos de controle de sua aplicação;
- (4) definição de mecanismos de controle para evitar que os recursos da área sejam gastos em outros setores.

Não está mencionada entre os objetivos e estratégias a busca de financiamento externo.

Entre as metas globais está incluída a ampliação progressiva do gasto público em educação, de modo a atingir, na década, 5,5% desse gasto como proporção do PIB.

Outro componente do Plano são as linhas de ação estratégica., ou seja, a indicação de linhas de atuação que permitem o alcance dos objetivos e metas. Uma das linhas diz respeito, segundo o Plano, à atuação sobre a demanda, ou seja, ao envolvimento dos poderes públicos, profissionais da educação e setores da sociedade civil na melhoria da educação e nos compromissos para implementação do Plano. A segunda linha refere-se à atuação sobre a oferta, balizada pelos princípios de qualidade e equidade, para atingir padrões educacionais compatíveis com o direito de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Nesta segunda dimensão, estão explicitadas linhas de ação, entre as quais encontram-se as pontuadas na seqüência.

- O desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional – ênfase à autonomia da escola e à redefinição de cada nível da administração educacional, buscando a descentralização e a integração das ações. Os estados e municípios devem elaborar planos de educação, explicitando suas responsabilidades, mas atuando integradamente e à União, através do MEC, cabem funções de coordenação, articulação, formulação e avaliação de políticas nacionais e apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino, este último norteado pela correção de diferenças e pelo princípio da equidade na oferta do ensino obrigatório.
- A eliminação de desigualdades educacionais – onde se reforça o princípio da equidade na distribuição de recursos da União aos estados e municípios, ou seja, a necessidade de criar mecanismos de discriminação positiva entre regiões, redes e escolas mais carentes.
- A institucionalização de planos estaduais e municipais.

A última parte do Plano Decenal apresenta as medidas e instrumentos de implementação. Entre estes, o primeiro é a consolidação de alianças e parcerias, onde fica reiterada, além da importância da participação da sociedade civil, a necessidade de compartilhamento de responsabilidades entre estados e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino – é recomendada, enfim, a descentralização, pela integração dos sistemas e participação social em sua gestão. Em âmbito nacional, a implementação e avaliação do Plano devem contar com a continuidade e institucionalização da aliança formada entre o MEC, CONSED, UNDIME, CRUB e Fórum dos Presidentes de Conselhos Estaduais de Educação, assim como com o fortalecimento e ampliação do Comitê Consultivo do Plano.

É recomendada, ainda, a criação de conselhos municipais de educação e a articulação, nos três níveis de governo, dos executivos com os conselhos de educação e parlamentos, mais especialmente para viabilizar mudanças administrativas e legislativas que se façam necessárias para a implementação dos planos decenais.

Entre as medidas e instrumentos de implementação do Plano também enuncia-se a “eficiência e equalização no financiamento”: *“A implementação deste Plano contará com os recursos legal e constitucionalmente previstos para o ensino fundamental, recursos externos e recursos que venham a ser adicionados através de parcerias”*.¹¹³

¹¹³ Segundo CUNHA (1994) em vários eventos ligados ao Plano Decenal surgiram perguntas sobre o montante de recursos a serem alocados e a resposta do Ministério era *“todos os recursos constitucionais e os que surgirem de novas alianças e parcerias públicas”* (p. 310). Ainda segundo este autor, embora a meta de ampliação dos recursos prevista no Plano, havia *“uma consciência de que, em primeiro lugar, tornava-se necessário racionalizar o uso dos recursos existentes, com novos critérios de redistribuição e*

São apontadas duas direções essenciais no sistema de financiamento para que as metas do Plano sejam atingidas.

A primeira diz respeito à disponibilidade total de recursos, no sentido de recuperar os níveis de investimento público na área da educação do final dos anos oitenta (4,3% do PIB) e elevá-lo, na década, a uma proporção de 5,5% e “... para isso, serão ampliados os controles sociais e institucionais, de modo a garantir que cada nível de governo aplique, efetivamente, na educação, os recursos constitucionalmente determinados”.

A segunda direção baseia-se nos princípios da eficiência e equidade nos processos de programação e gestão dos recursos públicos, eliminando o desperdício e a superposição de ações – exige clara definição das responsabilidades de estados e municípios e ações integradas e mecanismos especiais de supervisão e fiscalização, especialmente por parte da sociedade civil. O MEC deve atuar como estimulador de parcerias e como instrumento de redução das desigualdades entre redes, regiões e áreas urbanas e rurais; neste caso, os ajustes deverão ser complementados por medidas específicas: revisão de critérios de transferência intergovernamental, levando em conta os diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa; redefinição das prioridades em face do atual estado da crise fiscal e das perspectivas de recuperação econômica; implantação de mecanismos legais e institucionais que garantam eficiência nos financiamentos compartilhados e equidade em sua distribuição; implantação de fundos e mecanismos alternativos de financiamento de programas inovadores e de equalização social de oportunidades educacionais; definição de mecanismos de controle da aplicação dos recursos constitucionalmente definidos; retomada de propostas já aprovadas pelos países de que se organize fundo, com parte dos juros da dívida externa, para financiar programas de educação fundamental; melhoria e desenvolvimento da capacidade gerencial dos sistemas.

Entre as medidas e estratégias, o Plano também aponta ações governamentais em curso que devem ter continuidade ou ser aprimoradas para atender aos objetivos e metas do plano decenal. Entre estas, é mencionada a arrecadação e alocação dos recursos federais administrados pelo FNDE, especialmente a cota federal do salário-educação: há necessidade de ampliar a captação, modernizar a gestão e manter o critério de equalização e correção das disparidades entre regiões e estados e municípios na sua alocação.

5.3.3 O Acordo Nacional de Educação para Todos

Esse Acordo foi firmado ao final da Conferência Nacional de Educação para Todos, resultando da compreensão que seria instrumento legítimo e forte para a profissionalização do magistério ou para superar a desvalorização do educador, este “*espinha dorsal da pedagogia de qualidade*”. O Acordo foi “*discutido e tornou-se consensual entre entidades responsáveis*” (CONSED, UNDIME, CRUB e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação).¹¹⁴ O instrumento começou a ser trabalhado no âmbito do Grupo Executivo e do Comitê Consultivo do Plano Decenal e pelo Fórum Permanente do Magistério¹¹⁵ e o núcleo central de negociação envolveu o MEC, CONSED, UNDIME, CRUB, Fórum dos Conselhos de Educação e CNTE¹¹⁶.

O Acordo Nacional de Educação para Todos estabelece responsabilidades e competências, mais ou menos extensas, para as três esferas de governo, para universidades, empresas, meios de comunicação social, segmentos da sociedade civil e entidades representativas de professores e servidores técnicos-

aplicação, tendo em vista as acentuadas desigualdades regionais do País, bem como combater práticas clientelistas arraigadas” (p. 310)

¹¹⁴ As citações constam na apresentação do Acordo (1994).

¹¹⁵ Segundo CUNHA (1994), a expectativa levantada pelo Plano Decenal em todo o país colocou a necessidade de que a Conferência Nacional gerasse um produto, um documento final e, neste sentido, a Comissão Organizadora programou a discussão de um Acordo, pensado e planejado para ser o Acordo da Cidadania Escolar. O documento preliminar da discussão foi elaborado por um grupo de especialistas, referenciando-se nos relatórios estaduais do debate nas escolas. Integraram este grupo Maria Beatriz Luce, Walter Esteves Garcia, Benno Sander, Moacir Gadotti, José Eustáquio Romão, José Amaral Sobrinho, Célio da Cunha e Maria Aglaê de Medeiros Machado.

¹¹⁶ No âmbito do Fórum do Magistério é que foi proposto, pela CNTE, um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério público, com o argumento de que a valorização do magistério seria condição essencial para uma educação universal de qualidade e não poderia esperar dez anos para concretizar-se. No interior do Fórum formou-se um grupo técnico para estudar e, inclusive, propor um PSPN. Após a assinatura do Pacto, o grupo seguiu trabalhando para elaborar um Plano de viabilização política e operacional do Acordo e do Pacto. Para este planejamento, o Fórum contou com a assessoria da Escola de Governo da UNICAMP (Escola de Governo-UNICAMP. Plano para a valorização do magistério e qualidade na educação, 1995)

administrativos. Como ponto central da delicada negociação do Acordo, ficou indicada a “*garantia de Estatuto do Magistério, Plano de Cargos e Salários e piso salarial profissional nacional, negociados com as entidades representativas do pessoal docente e de outros setores da sociedade.*”¹¹⁷ Para a concretização dos compromissos, são apontados programas de emergência e calendário de implementação.

Dos 15 itens que compõem os compromissos do Acordo, vários dizem respeito diretamente ao financiamento da educação:

- cumprimento da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino dos percentuais mínimos definidos no artigo 212 da Constituição Federal e da subvinculação ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, preconizada no art. 60 do ADCT;
- distribuição dos recursos do salário-educação administrados pelo FNDE a partir de critérios equalizadores;
- redução das isenções fiscais e rigor na fiscalização do recolhimento de tributos;
- redistribuição dos recursos financeiros da União a partir do critério da equidade;
- adoção da função equalizadora no âmbito de cada estado e de cada município, através do regime de colaboração;
- participação das secretarias de educação municipais na execução do orçamento municipal relativo à educação;
- recolhimento, pelas empresas, dos tributos devidos, a fim de garantir o financiamento da educação.

O acordo destaca alguns programas de emergência, entre os quais, no âmbito do regime de colaboração, é proposta a constituição de um grupo de trabalho representativo dos segmentos interessados na educação para todos com vistas a: (1) identificar fontes disponíveis (e suas receitas) ou alternativas para o financiamento da educação; (2) construir modelo de distribuição e programação de recursos financeiros nos sistemas de

ensino; (3) propor critérios e mecanismos para agilizar o repasse de recursos financeiros entre as diversas instâncias de governo; (4) definir padrões mínimos de qualidade e produtividade, com os quais deverão comprometer-se todos os sistemas e redes de ensino.

5.3.4 O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação

O Pacto foi elaborado e firmado pelas entidades integrantes do Fórum Permanente do Magistério¹¹⁸ e indica “*os postulados que devem balizar as políticas e as ações das diferentes instâncias e segmentos para, no âmbito de suas responsabilidades constitucionais, construir de forma integrada e compartilhada as condições à adequada formação do professor e ao competente exercício do magistério*”. Neste sentido, o Pacto explicita: (1) premissas, relacionando profissionalização do magistério e qualidade da educação “básica”; (2) linhas de ação referentes à formação e valorização do magistério, abrangendo, entre outros, estudos e pesquisas, planejamento, a oferta de formação inicial e continuada, gestão, normatização, remuneração, oferta de melhores condições de trabalho; (3) responsabilidades das esferas de governo, das instituições de ensino superior, dos conselhos estaduais de educação e das entidades representativas dos profissionais da educação para viabilização do Pacto; (4) calendário das ações.

Em essência, o Pacto prevê três condições para a profissionalização do magistério público: a qualidade da formação inicial e continuada; a instituição do regime de trabalho de 40h semanais (com pelo menos 25% deste tempo reservado para atividades extra-classe); o estabelecimento de um piso salarial profissional nacional de, no mínimo, R\$ 300,00, como remuneração de início de carreira para o professor habilitado pelo menos em nível médio e com regime de trabalho de 40h semanais. Estas condições seriam planejadas e implementadas sob a coordenação do MEC e com o concurso da gestão colegiada¹¹⁹ do Plano Decenal de Educação para Todos, no âmbito de cada estado e cada município. Ficou previsto que até julho de 1995 seriam elaborados planos estaduais e municipais de valorização do magistério, para serem implementados até outubro do mesmo ano, atendendo, é claro, às três condições.

¹¹⁷ No Acordo, ficou estabelecido um piso salarial profissional nacional de, no mínimo, R\$ 300,00, com garantia de seu poder aquisitivo em 01/7/94. Este piso salarial deveria ser garantido para o professor habilitado, pelo menos em nível de 2º grau, no regime de trabalho de 40h semanais.

¹¹⁸ A assinatura do Pacto se deu em 19/10/94, na Presidência da República, com representantes das três esferas de governo, CNTE e CRUB.

¹¹⁹ A gestão deveria contar, pelo menos, com a representação do órgão estadual de educação, UNDIME estadual, MEC, Conselho Estadual de Educação, entidade representativa do magistério público e instituições de ensino superior.

Em termos de financiamento, o Acordo prevê o apoio financeiro da União a programas de formação inicial e continuada dos docentes e a experiências e inovações facilitadoras da aprendizagem e da produtividade dos sistemas de ensino e, ainda a “... *ponderação, no financiamento dos planos e projetos de trabalho dos estados e municípios, das iniciativas relativas à gestão colegiada e cooperativa dos planos de **EDUCAÇÃO PARA TODOS** e das medidas propostas por este PACTO*”. Quanto aos municípios e estados, fica subentendido o financiamento à implementação das três condições e, para os últimos, o Pacto estabelece que apoiem financeiramente os sistemas municipais.

5.4 A educação para todos e o financiamento da educação

Entende-se que para os objetivos desta pesquisa, deve-se privilegiar, do momento do Plano Decenal, a concepção mais geral que orienta as definições sobre a política de financiamento. Antes, porém, registre-se, mesmo a partir do quadro sucinto aqui traçado, a singularidade na trajetória dos trabalhos, especialmente dada pelos variados espaços e amplitude da participação e negociação ocorridas. Tal movimento parece conferir um caráter excepcional, em termos de prática política, a esta sistemática de planejamento nacional da educação. Pode-se dizer que o fórum nacional de educação, à época ainda previsto no projeto de LDB, concretizou-se, embora restrito à proposição de objetivos, diretrizes e metas de um segmento da educação. Segundo LUCE e PÖRTNER (2000, p. 17): “*Parece ser unânime a avaliação de que o Plano Decenal de Educação para Todos, com o Acordo e o Pacto, representam o mais significativo exemplo de mobilização, participação e concertação política experimentado pelo setor da Educação no Brasil*”.

Coerente com as formulações da Declaração Mundial de Educação para Todos, os documentos do Plano Decenal privilegiam a “*satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*” como objetivo da educação escolar “básica”. Todos devem ter suas necessidades básicas satisfeitas (universalização), com acesso a padrões básicos de condições de atendimento (equidade e qualidade). Para tal, um conjunto de objetivos, metas e ações pedagógicos, políticos e administrativos é estabelecido, sobressaindo, pela posição estratégica, a agenda referente: à definição minuciosa de responsabilidades e co-responsabilidades institucionais (especialmente das três esferas de governo), à definição de condições básicas de oferta da educação escolar pública; ao desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional, reforçando a autonomia da escola; à valorização do magistério, especialmente pela fixação de um piso salarial nacional, carga horária ideal de trabalho e ações de qualificação profissional.

Os princípios subjacentes à garantia de recursos financeiros suficientes para se chegar à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem foram a eficiência, a colaboração intergovernamental e a equalização. A ampliação do volume de recursos da educação se daria pelo aporte de novos recursos, mas, especialmente, pela criação de mecanismos (de gestão e controle) que assegurassem a aplicação dos recursos constitucionalmente contingenciados à educação. Ao mesmo tempo, o alcance da equidade exigiria definir recursos necessários considerando padrões básicos de condições da oferta escolar, priorização de áreas críticas e compartilhamento de responsabilidades ou revisão de critérios de distribuição de recursos entre os níveis governamentais, com base nos diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa de estados ou municípios.

O Plano Decenal marca um momento de franca acolhida da retórica de organismos internacionais no campo da política nacional de educação, mas esta será contrabalançada pelo acúmulo teórico ou programático e de ação política de entidades e de educadores, do que resultou uma inflexão, com textos permeados por propostas singulares do espaço nacional, especialmente no que diz respeito às responsabilidades do Estado para com a educação “básica”, às relações intergovernamentais e interinstitucionais e à profissionalização e valorização do magistério. É provável que, estrategicamente, e deliberadamente, o discurso do “consenso internacional” tenha sido incorporado para angariar apoios políticos, internos e externos, ao Plano Decenal.

Do “consenso internacional”, é aproveitada, principalmente, a estratégia de priorizar o ensino fundamental e a alfabetização de crianças, jovens e adultos, para o que também deveria ser dada atenção à educação infantil. Outros pontos são o critério da equidade no atendimento educacional – que reflete diretamente na (re)distribuição de recursos – e a necessidade de parcerias entre Estado e sociedade para a consecução das ações. Cabe acrescentar, entretanto, que a priorização do ensino fundamental e da alfabetização já constava no ordenamento constitucional do país.

Como estratégias singulares para a definição da política de educação para todos no país, estão as definições detalhadas quanto às competências e regime de colaboração entre os níveis de governo, em especial a relação entre este aspecto e a centralidade da questão da valorização salarial e da profissionalização do magistério. Elementos do contexto nacional explicam em grande parte as

particularidades: a descentralização do atendimento educacional no país, com os respectivos problemas de indefinição gerados pelo compartilhamento de competências de atuação e de responsabilidades no financiamento; a representatividade e a posição propositiva do sindicalismo docente e de entidades do setor público. Os trabalhos a seguir citados ilustram concepções singulares, acolhidas no momento do Plano Decenal.

No artigo de ABICALIL¹²⁰ (1993) encontra-se uma pauta de sugestões para a valorização do magistério – sobressaindo as propostas de um Piso Salarial Nacionalmente Unificado e um Plano Nacional de Carreira para o Magistério – e um chamamento à participação para a implementação do Plano Decenal:

“Assumir nosso papel no PD é atuarmos em todos os espaços, em todos os cenários em que esteja presente. É superar a sua concepção como tarefa e competência exclusiva das esferas do poder público. É assumi-lo como espaço de denúncia e de construção de um projeto de educação para um Brasil Cidadão” (p. 40-1).

LUCE e SARI (1993) ressaltam os pontos em que o Plano Decenal de Educação para Todos deveria fundar-se e enfatizam a estratégia de constituição de um regime de colaboração como alternativa à centralização autoritário-paternalista, ao clientelismo e à dispersão de esforços. Segundo as autoras: “... a Educação para Todos exige **uma nova ética de gestão – participação e co-responsabilidade**” (p. 44).

Lembrando o que foi colocado, a partir das referências de TORRES (2001), sobre as diferentes concepções de educação “básica” das agências promotoras dos eventos internacionais da EpT, verifica-se que as proposições do Plano Decenal, formuladas no final do governo Itamar Franco, pendem para a concepção dos documentos de Jomtien e Nova Delhi, esbarrando, em seguida, na indisposição do novo Executivo Federal de levar adiante termos do Plano, do Acordo e do Pacto. Pode-se, assim, dizer que a EpT foi, então, ressignificada e direcionada para a perspectiva bem mais limitada do Banco Mundial.

No trabalho de TORRES (2001), são analisadas as **políticas** de educação para todos em diferentes países, ao longo da década, e é apontado que a visão abrangente foi encolhendo. Cotejando o definido em Jomtien e o que foi sendo implementado – e que vale para a comparação entre as proposta do Plano Decenal e as políticas posteriores no Brasil – a autora destaca as seguintes reduções: de educação para todos a educação para crianças; de educação “básica” a educação escolar (primária); de universalizar a educação “básica” a universalizar o acesso à educação primária; de necessidades básicas de aprendizagem a necessidades mínimas de aprendizagem; de concentrar a atenção na aprendizagem a melhorar e avaliar o rendimento escolar dos alunos; de ampliar a visão de educação “básica” a ampliar o tempo de escolaridade obrigatória; de educação “básica” como base para aprendizagens posteriores a educação “básica” como um fim em si mesma; de melhorar as condições de aprendizagem a melhorar as condições internas da instituição escolar; de todos os países a países em desenvolvimento; de responsabilidade dos países e comunidade internacional a responsabilidade dos países.

O confronto entre “a proposta e a resposta”¹²¹ é elemento essencial para compreender as divergências entre o Plano Decenal e as reformas educacionais da segunda metade dos anos 90. Ora, a prioridade ao ensino fundamental, a equidade na distribuição de recursos financeiros, a definição de competências precípuas das esferas de governo, a transferência de recursos de acordo com a capacidade de atendimento das administrações públicas, a constituição de fundos redistributivos de recursos, a ênfase na otimização dos recursos disponíveis e a valorização do magistério foram mecanismos incluídos na programação do Plano Decenal e vão integrar a proposta de reforma constitucional da educação. É claro, porém, que cada um destes pontos será traduzido de forma diversa, mas o que se quer enfatizar aqui é que o escopo mesmo da educação “básica” foi alterado, reduzindo e cristalizando, portanto, o raio de intervenção prioritário das políticas públicas de educação.

¹²⁰ O professor Carlos Augusto Abicalil era, em 1993, Secretário de Assuntos Educacionais da CNTE.

¹²¹ O citado trabalho de TORRES (2001) foi lido também em versão anterior (digitada), cujo título é “Educação para Todos – a proposta e a resposta” (1999).

Capítulo 6

A REFORMA CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO E A LEI REGULAMENTADORA DO FUNDEF (1995-96): a “política esclarecida”, a “socialização da miséria” e “Robin Hood”

“... a Profª. Eunice Durhan conhece alguma escola privada de qualidade que custe 25 reais por mês?” (deputado Ivan Valente, na 3ª Sessão da CESP)

“A Constituição virou um periódico. Quem tem um exemplar dela deve examiná-lo diariamente para verificar se está atualizado” (senador Epiáfio Cafeteira, em pronunciamento durante a tramitação da Lei N.º 9.424).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que gerou a Emenda N.º 14/96 à Constituição de 1988, teve origem no Poder Executivo Federal, em 1995, e representou a imposição de inflexões a diretrizes, objetivos ou metas que vinham sendo construídos nos espaços do Plano Decenal e da LDB. A Lei N.º 9.424/96 trata, mais extensamente, da composição, operação e controle do FUNDEF. Neste Capítulo, proceder-se-á à análise do processo de tramitação dessas proposições no Congresso Nacional, trazendo, também, alguns documentos antecedentes.

Da apresentação da PEC à sua aprovação transcorreu menos de um ano e, para a Lei do FUNDEF, este período foi de aproximadamente três meses. O núcleo do interesse governamental era a criação do FUNDEF – sem o aporte de significativos recursos por parte da União – e, neste ponto, o Executivo obteve êxito. A rapidez e o resultado podem ser explicados pela costura política previamente realizada com estados e municípios para acolhimento da Proposta – circunstância declarada pelo Ministro durante audiência pública – embora o fator determinante tenha sido o da “supermaioria” garantida pela coalizão governamental. Os estudos, referidos no primeiro capítulo¹²², sobre os poderes institucionais e a forte base de sustentação do governo no Congresso para controlar a produção legal e obter apoio a sua agenda legislativa dão base a esse entendimento. Há que acrescentar, entretanto, que a produção em tempo reduzido significou, muito mais do que agilidade ou eficiência, um verdadeiro “atropelo”, o que transpareceu nas manifestações de desconhecimento, de vários parlamentares, de aspectos centrais de

¹²² FIGUEIREDO e LIMONGI (1996a e 1996b) e FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE (2000).

uma proposta que era complexa e, como tal, exigiria um exame mais detido, quer dizer, uma intervenção política mais qualificada, que não se dobrasse – cegamente ou oportunisticamente – aos argumentos tecnocráticos. Não pode deixar de ser considerada, também, a estratégia do governo de incluir na PEC a reforma de muitos dispositivos sobre a educação da Constituição Federal, pulverizando as atenções sobre o “núcleo”, especialmente por parte das entidades da sociedade civil. A “oportunidade” valeu-se também do fato de que no ano de 1996 encerravam-se os mandatos de prefeito (quando ainda não era possível a reeleição) e concentravam-se os debates parlamentares em torno à emenda da reeleição para os cargos do Executivo.

Reitera-se que a tramitação da PEC coincidiu com os dois últimos anos de elaboração da LDB e que, nesta última, o Executivo investiu em intervenções para adequá-la aos dispositivos da reforma constitucional.

6.1 As origens da proposta do “desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério”

A prioridade ao ensino fundamental não foi uma novidade trazida pelo Plano Decenal. Este veio a detalhar, no âmbito do planejamento, uma orientação já contida na Constituição Federal de 1988, nas proposições da LDB que tramitavam no Congresso Nacional e em compromissos internacionais firmados pelo governo brasileiro. Pode-se inclusive dizer que, embora ressalvadas as (profundas) divergências de objetivos, posições quanto à abrangência do atendimento ou estratégias político-organizativas, essa prioridade instituiu-se como consenso, no país, no período de reformulação do ordenamento que se seguiu à ditadura militar. Mas as diferenças precisam ser explicitadas e, então, às concepções ideológicas ou político-administrativas para a priorização financeira do ensino fundamental, predominantes na Constituição Federal de 88, nos substitutivos de LDB até 1994 e nos documentos do Plano Decenal, acrescenta-se, a seguir, a sinalização de mais um caminho.

6.1.1 O ensino fundamental e seu financiamento: a visão do Instituto Herbert Levy

Do ponto de vista da instrumentalidade econômica, a literatura acadêmica, estudos técnicos e um sem número de matérias na mídia, nas últimas décadas, têm defendido e justificado a centralidade do ensino fundamental pela sua contribuição ao incremento da produtividade e, por conseqüência, da competitividade econômica de um país. O documento intitulado “Educação fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo”, do Instituto Herbert Levy (1992) é exemplo emblemático desta concepção¹²³. Mas a síntese de parte deste documento, a seguir exposta, se deve ao fato de que suas propostas em muito coincidem com as orientações da política educacional brasileira na segunda metade dos anos noventa.

Conforme explica PERONI (1999), a proposta do Instituto contou com o apoio do MEC, através da organização de um Seminário sobre o tema, realizado em agosto de 1992.¹²⁴ A autora chama a atenção para o fato de que, a partir de 1995, as propostas discutidas nesse evento, e integrantes do Documento, constituirão o núcleo da política educacional brasileira. Refere-se às recomendações de criação de mecanismos de financiamento do ensino fundamental, garantindo uma suposta suficiência e eficiência a partir de transferências de recursos entre as esferas de governo, tendo como parâmetro um custo mínimo por aluno matriculado, e de implantação de uma sistemática de avaliação do ensino, chamada, no estudo do Instituto, de controle de qualidade,.

¹²³ Consta o seguinte na contracapa do estudo: “Este trabalho foi elaborado pelo Instituto Herbert Levy, da Gazeta Mercantil, com o apoio da Fundação Bradesco, sob coordenação e responsabilidade de João Batista Araújo e Oliveira e Cláudio de Moura Castro, contando com a colaboração de Antônio Carlos da Ressurreição Xavier, Cândido Gomes, Colin Adamson –Macedo, Emílio Marques, Ernesto Schiefelbein, Guiomar Namó de Mello, Heraldo Marelin Viana, Maria Tereza Infante, Sérgio Costa Ribeiro, SENAC e SENAP”.

¹²⁴ Lembremos que este é o período de gestão de José Goldemberg no Ministério da Educação e que o Ministério estava contestando o Projeto de LDB da Câmara, mais especialmente pelas limitações que o mesmo colocava ao papel do MEC na formulação das políticas educacionais. O tema das atribuições do MEC será um ponto central na ação do Ministério, a partir de 1995, para apoiar a tramitação do Projeto Darcy Ribeiro no Senado, embora com uma grande diferença para com os gestores de 1992 – não mais apenas uma ação de resistência, mas sim com caráter propositivo, melhor dito, extensamente propositivo.

A seguir, sintetiza-se o Documento do Instituto Herbert Levy, salientando as proposições sobre o financiamento do ensino fundamental¹²⁵.

Na Introdução, fica explícita a compreensão de que o sistema educacional brasileiro deve ser repensado, para que possa gerar a expansão dos níveis de escolaridade da população, uma vez que o saber é requisito indispensável para os desafios de elevação da produtividade e qualidade do trabalho, com vistas a atingir maior competitividade do país nos mercados internacionais. Na fase atual, a competitividade exige uma população que atinja 8 ou 10 anos de escolaridade de qualidade e será reiterada, ao longo do texto, a noção de que os países que conseguiram maior desenvolvimento sempre o fizeram com o recurso de reformas educacionais que resultassem num processo mais eficaz de escolarização. As reformas bem sucedidas combinaram duas características: a garantia de recursos financeiros suficientes, de acordo com padrões mínimos de insumos necessários à educação de qualidade e mecanismos de controle de qualidade, a partir de determinados padrões de desempenho esperados. Segundo o texto, apesar de se reconhecer a atuação de entidades não governamentais no campo da educação, a abrangência de suas ações é limitada e, assim “(...) *O equacionamento do problema passa pela escola pública*” e, ainda: “*Este documento apresenta proposta para uma ação firme, objetiva e realista do Governo Federal. Consiste em atacar dois pontos críticos: o financiamento e a qualidade das escolas*”. (Introdução, pag. II).

Quanto ao primeiro desses pontos críticos, são apontadas duas graves distorções no sistema de financiamento da educação pública: (1) a discrepância entre os recursos formalmente disponíveis para a educação (definidos nos âmbitos constitucional e legal) e os recursos que efetivamente chegam às escolas (os recursos teoricamente disponíveis para o ensino fundamental permitiriam um gasto anual por aluno de 300 dólares enquanto que os gastos efetivos garantiam apenas 200 dólares) e (2) os problemas da alocação dos recursos – falta de critérios objetivos e disparidades, conforme a localização das escolas ou a rede a que pertencem e conforme os tipos de gastos (gasto maior com administração e burocracia do que com os insumos básicos do ensino, incluindo baixa remuneração dos docentes).

A proposta para o financiamento consta de dois itens.

Um deles é que o governo federal deve estabelecer um valor mínimo anual de recursos *per capita* para todos os alunos das escolas públicas de 1º grau. Este valor mínimo deve levar em conta os insumos necessários para a escola operar com eficiência e uma estimativa realista do montante de recursos que o setor público pode alocar ao 1º grau, nas três instâncias da federação. O outro é que o governo federal deve tomar medidas para garantir que todos os alunos do ensino fundamental, independente da escola em que estejam matriculados, recebam os recursos que lhe foram prometidos.

Para a operacionalização, é sugerida a elaboração de regras para a transferência de recursos entre a União, os estados, os municípios e as escolas e o “... *estabelecimento de mecanismos automáticos de repasse desses recursos para as escolas e em um sistema de controle administrativo permanente e eficaz*” (Introdução, p. VIII).

Utilizando alguns dos estudos realizados nos últimos anos sobre gastos e custos educacionais no país e outros elaborados especialmente para o Documento, são detalhadas as distorções, desperdícios e disparidades do sistema de financiamento da educação no Brasil, ressaltando-se o binômio insuficiência de recursos e ineficiência na sua alocação e gestão, embora o refrão tão repetido na última metade da década de noventa aí esteja presente: “(...) *o mais importante, no entanto, não é que se gasta pouco em educação. O pior é que se gasta mal*” (p. 7). A indefinição, no texto constitucional, quanto à divisão de responsabilidades para com a educação entre as três esferas de governo, é apontada como a origem das arbitrariedades na alocação de recursos para o setor.

Também são comparados os gastos em educação no Brasil com gastos realizados em outros países, para mostrar não somente que o Brasil gasta pouco mas também que os países que são grandes gastadores têm obtido melhores resultados econômicos.

No detalhamento da proposta de financiamento da educação, fica mais clara a operação: em primeiro lugar, definição de padrão mínimo de recursos; segundo, estima-se a capacidade de cada município arcar com esses custos e se o município não possui recursos suficientes, o estado deve ser acionado para transferir recursos; terceiro, se os recursos estaduais e municipais não garantirem o mínimo necessário, devem ser repassados recursos da União. A proposta é de que os recursos cheguem

¹²⁵ Entretanto, o documento é uma interessante fonte de consulta para as questões de avaliação de sistemas e instituições, especialmente pela lógica empresarial de avaliação que é explicitada, identificando, mais uma vez, a gestão da educação com a gestão de empresas, mas não mais, entretanto, pelas potencialidades produtivas e de controle da estrutura hierárquico-burocrática e sim pela centralidade do controle de qualidade – leia-se avaliação dos resultados – na geração ou cobrança de maior produtividade.

efetivamente às escolas, ficando aberta, entretanto, a questão de continuar ou não centralizando o pagamento de pessoal. A criação de mecanismos automáticos de transferência de recursos entre os três entes da federação seria requerimento essencial.

O estudo contempla também indicações para o controle de qualidade do ensino nas escolas (especialmente testes para avaliar o rendimento escolar), para que os resultados possam ser acompanhados e avaliados. Como há o entendimento de que financiamento com definição de padrões mínimos de gastos e insumos e controle de qualidade andam juntos, são descritas as reformas bem sucedidas (*sic*) na Inglaterra e Chile, onde estas duas estratégias foram combinadas. São também descritos sistemas de avaliação em vários países e formas de atuação das empresas para ajudar as escolas de sua comunidade, embora novamente ressaltado que esta é uma intervenção sempre limitada, se confrontada com as possibilidades da atuação do Estado.

As formulações deste estudo, como se verá na seqüência, farão parte da agenda legislativa do Ministério da Educação a partir de 1995. São propostas apoiadas por uma instituição identificada com o liberalismo, e que, no campo educacional, não encaminham para a privatização da educação no sentido de que as escolas passem a gerar recursos ou que o Poder Público assegure a educação em escolas públicas e privadas. Não obstante, predomina uma **lógica** economicista dos objetivos do ensino e de sua gestão – a centralidade é conferida à eficiência. Mas se a eficiência significa atingir os objetivos (eficácia) com a otimização dos meios disponíveis, tem-se que a centralidade da proposta é a formação de recursos humanos produtivos, o que leva a circunscrever a gestão, a expansão e a qualidade da educação aos limites do mercado. Aliás, de um mercado cuja famigerada “competitividade”, cada vez mais segmentada e excludente – do ponto de vista geográfico e social – não só vai muito além dos diferenciais de qualificação da força de trabalho como não representa o ideal de uma educação e de uma sociedade substantivamente democráticas. Portanto, subsumir o setor educacional a essa competitividade – das pessoas, das empresas, do país – é uma concepção ideológica cujos recônditos ocultam o potencial de produção ou recriação das desigualdades sociais e econômicas, entre grupos, regiões e países.

6.1.2 O esboço da reforma no financiamento da educação

Um segundo documento a mencionar é “A questão salarial na educação” (MEC, junho de 1995), onde já ficam sinalizados tanto o rechaço aos termos do Acordo e do Pacto, especialmente da fixação e cumprimento de um piso salarial profissional nacional para o magistério público (PSPN), quanto uma reforma no financiamento da educação, a qual, embora acolhendo estratégias inscritas nos documentos do momento do Plano Decenal, contém novos elementos.

O documento expõe, inicialmente, a avaliação de que a atuação supletiva e redistributiva do governo federal no ensino fundamental, no contexto da descentralização da educação e da falta de recursos federais, não tem sido suficiente para resolver o problema do aviltamento salarial do magistério. Assim, mesmo não podendo arcar com o pagamento de pessoal das redes municipais e estaduais de ensino, o governo federal deve “*no exercício de suas funções normativas supletivas e de articulação dos sistemas de ensino, encontrar outros mecanismos para promover uma política salarial compatível com as exigências de um ensino de qualidade*” (p.2). A resolução desta questão é tida como complexa e “*não pode ser resolvida com medidas simples, quais sejam, o estabelecimento de um piso salarial, sem levar em consideração a capacidade real dos Estados e Municípios de arcarem com os custos da manutenção das redes de escolas, a má gestão dos recursos e as distorções da carreira*” (p.2).

Neste quadro, uma primeira proposta é a de encaminhar mudança na legislação, definindo as responsabilidades conjuntas de estados e municípios para com o ensino fundamental, juntamente com uma distribuição equitativa de custos e gastos. Esta distribuição deveria levar em conta a capacidade de arrecadação de cada ente federativo – utilizando-se como critério a renda *per capita* – e a União dirigiria os recursos do FNDE para os municípios e estados mais pobres.

É referida a necessidade dos governos subnacionais aplicarem integralmente em educação os recursos a ela vinculados e sugerida a vinculação de parte destes recursos – 70 a 80% – para a remuneração dos docentes.

Outra medida é a elaboração de uma diretriz nacional quanto ao número de docentes necessários para atender a população em idade escolar, a fim de equacionar o problema de excesso de pessoal nas redes públicas.

Uma terceira proposta para o enfrentamento da questão salarial é o estabelecimento de carreiras docentes em que os benefícios se distribuam equitativamente e favoreçam a permanência do professor em sala de aula, com um horário de trabalho que atenda às necessidades da escola e do ensino de qualidade. Neste sentido, deveriam ser estabelecidos: um padrão de referência nacional para uma nova carreira do magistério e uma nova base de remuneração, que servissem de parâmetro para estados e municípios e para a reivindicação das entidades representativas dos trabalhadores da educação.

A estratégia de atuação do Ministério – impor mudanças sem esperar pela LDB, estabelecendo uma negociação “por fora” do debate até então vigente ficou explicitada, na seqüência, pela divulgação do Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Plano/DEF), em setembro de 1995.

A formulação central do Plano/DEF é a de alteração na sistemática de financiamento do ensino fundamental público, referenciada num diagnóstico de que “*a atuação do MEC não tem sido suficiente para influir diretamente na questão salarial, que constitui o nó górdio de todo o sistema educacional*” (Plano/DEF, p.4). A resposta ao Plano Decenal e aos substitutivos de LDB é de clareza meridiana quando é reiterado o diagnóstico de que o problema salarial é complexo e que não se poderia estabelecer um PSPN “... *sem levar em consideração a capacidade real dos Estados e Municípios de arcarem com os recursos da manutenção das suas redes, a má gestão na arrecadação e dispêndio dos recursos e as distorções dos planos de carreira, entre outros fatores que influenciam o nível salarial*” (Plano/DEF, p.4).

O Plano pontua a Proposta Geral, explicitando que a melhoria da qualidade do ensino fundamental “*exige uma política esclarecida, a qual deve promover uma reforma de todo o sistema*” (Plano/DEF, p.12, grifos meus). A política geral contempla alterações na Constituição e na legislação.

As alterações na Constituição, sugeridas no Plano/DEF, contemplam a (re)definição:

- (1) do caráter ou **dos níveis de atuação prioritários dos governos** – à União caberia a manutenção das instituições públicas federais e função supletiva e redistributiva visando a equalização de oportunidades educacionais; aos municípios a prioridade de atuação na educação infantil e ensino fundamental e aos estados prioridade para o ensino médio e fundamental ;
- (2) do **salário-educação** – deveria ser excluída do texto a possibilidade de as empresas deduzirem de sua contribuição a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes;
- (3) da **sub-vinculação de recursos ao ensino fundamental** – estados e municípios deveriam alocar ao ensino fundamental 60% dos recursos vinculados e seria eliminada a subvinculação para os recursos da União;
- (4) da **distribuição dos recursos vinculados** entre estados e municípios, através da criação de fundos em cada unidade da federação;
- (5) da **vinculação de 60%** dos recursos de cada fundo ao **pagamento dos professores** em exercício no ensino fundamental;
- (6) da **contribuição da União** aos fundos estaduais, quando necessário.

Quanto à indicação de mudanças legais, apresenta-se uma “Proposta de projeto de lei definindo gastos com educação”. O projeto contempla três itens essenciais: despesas que constituem MDE, gastos que não podem ser considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino e a determinação de que sejam criados mecanismos de fiscalização do cumprimento do art. 212 da Constituição e da própria lei, tanto pelos sistemas de ensino como pelos tribunais de contas.¹²⁶

Um terceiro conjunto de proposições é sobre parâmetros para fixação de pisos salariais para o magistério.

São apontadas, inicialmente, referências para os planos de carreira, abrangendo jornada de trabalho semanal, número de alunos por turma conforme as etapas do ensino, diferenciais de remuneração conforme a qualificação dos professores, extinção de benefícios, oportunidades de qualificação em serviço, valorização do efetivo exercício em escola e do desempenho do professor (medido pelo desempenho do aluno).

A seguir, as orientações estão centradas na idéia de que o cálculo das referências salariais depende da capacidade de investimento em educação dos estados e dos municípios e pressupõe a equalização de responsabilidades pelo ensino fundamental entre os mesmos.

Considerando esta diretriz, é sugerido o cálculo de um gasto-aluno no ensino fundamental em cada estado. Esse gasto seria o quociente da divisão do montante correspondente a 60% dos recursos disponíveis para a educação do estado e dos municípios pelo número de alunos do ensino fundamental. Seria possível fixar um referencial para o **salário médio** dos docentes, desde que combinado o uso de 60% dos recursos da educação para pagamento de salários com uma nova carreira do magistério.

O Plano estima que uma vinculação de 15% das receitas de FPE, FPM e ICMS, para o ensino fundamental, disponibilizaria, no país, um gasto mínimo por aluno de R\$ 317,00. Entretanto, acaba por definir este quociente, para o curto prazo, em R\$ 300,00, justificando a necessidade **de mais tempo para operar as reformas que permitiriam o valor maior**. Caberia à União repassar recursos aos estados que

¹²⁶ Cabe lembrar que estes eram preceitos dos substitutivos de LDB que tramitavam no Senado e fica, portanto, clara a indisposição e a desconsideração do MEC aos debates e decisões sobre o tema no Congresso Nacional.

não lograssem garantir esse gasto mínimo. Para viabilizar o gasto mínimo por aluno em cada rede é, então, proposto o “Fundo de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério”, em cada unidade federada, composto por 15% das fontes acima referidas, cujos recursos seriam redistribuídos automaticamente entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas redes estadual e municipais. Ao final há uma afirmação de que “o Plano envolve uma estratégia de operacionalização em cada Estado e prazos diferenciais de implantação” (p. 31).

Na realidade, a reformulação constitucional e a Lei N.º 9.424/96 vão tornar compulsórias e padronizar a criação e operacionalização dos fundos estaduais, como se observará na seqüência.

6.2 A ancoragem legal da reforma: a Proposta de Emenda Constitucional

Através da Mensagem N.º 1.078, de 15 de outubro de 1995, o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional que “*Modifica o art. 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal, e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*”.¹²⁷

Os destaques dessa proposta constam no Quadro 6.1, apresentado mais adiante. Cabe registrar que, no referente à educação básica, comparada aos itens de reforma da Constituição previstos no Plano/DEF, a redação original da PEC diferencia-se pelo seguinte: (1) não tratou da alteração no salário-educação¹²⁸; (2) acrescentou mecanismo de punição para irregularidades na aplicação dos recursos financeiros pelos estados (3) especificou quais recursos dos estados e municípios comporiam o fundo de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério; (4) a complementação da União aos fundos é balizada pela garantia de um valor mínimo nacional por aluno; (5) acrescentou dispositivos modificando aspectos referentes ao dever do Estado para com a educação¹²⁹. A PEC continha também dispositivos de modificação de um dos princípios da educação nacional e do art. 207 da Constituição Federal.¹³⁰ Estas últimas alterações é que foram referidas, no início do capítulo, como não fazendo parte do “núcleo” da PEC.

¹²⁷ A PEC N.º 233/95, a Mensagem Presidencial e a Exposição de Motivos foram publicadas no DCD de 24/10/95, p. 2601-605.

¹²⁸ No Plano, é proposta uma nova redação para o salário-educação, que eliminava a possibilidade de deduções da contribuição por parte das empresas. A necessidade desta mudança se justificava pelos problemas de fraude, dificuldades de fiscalização das deduções e entendimento de que o Poder Público já teria condições de oferecer o Ensino Fundamental, sem que fosse necessária a subvenção às instituições privadas através de bolsas de estudo. Provavelmente, a pressão empresarial evitou que o dispositivo fosse incluído na PEC encaminhada pelo Executivo. Ao mesmo tempo, pode-se supor que uma outra justificativa para a idéia de proibir as deduções seria aumentar o recolhimento do salário-educação, que tem uma cota federal, disponibilizando mais recursos para a União complementar os fundos estaduais.

¹²⁹ A obrigatoriedade do ensino fundamental para os “os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (art. 208, I) foi suprimida. A nova redação do inciso, proposta pelo Executivo e inscrita no texto vigente, pela Emenda 14/96, é “*ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria*”. Com esta nova redação, pode-se afirmar que o ensino obrigatório não é mais sinônimo de ensino fundamental – o ensino obrigatório é o fundamental destinado àqueles que estão na faixa etária de 7 a 18 anos. E é justamente o ensino obrigatório que, segundo a Constituição Federal deve ser priorizado na distribuição de recursos públicos (art. 212, § 3º). Também para o ensino médio e educação infantil foram propostas modificações quanto ao dever do Estado em garanti-los. O inciso II do art. 208 que determinava “*progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao ensino médio*” deveria ser alterado para “*progressiva universalização do ensino médio e pré-escolar gratuitos*” e o inciso IV do mesmo artigo passaria de “*atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade*” para “*oferta gratuita de creche a crianças de zero a três anos, com prioridade à população de menor renda*”. Por último, a PEC também propunha que, na oferta dos programas suplementares, fosse priorizada a população de menor renda.

¹³⁰ O art. 206 da Constituição Federal enuncia, como um dos princípios educação “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*”; a proposta de PEC 233/95 era “*gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação infantil, fundamental e média e, no ensino superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado*”. Esta nova redação, segundo a Exposição de Motivos que acompanhava a PEC, permitiria a cobrança dos cursos de extensão oferecidos pelas instituições de ensino superior públicas. Quanto ao art. 207, a PEC previa incluir a necessidade de elaboração de lei sobre a autonomia universitária e a possibilidade de estender diferentes graus de autonomia às instituições de ensino superior não-universitárias e a institutos de pesquisa.

A Mensagem foi acompanhada de Exposição de Motivos¹³¹ e, segundo informado, a reformulação de dispositivos relativos à educação complementava “*as emendas que tratam da organização da administração pública e do regime dos servidores*”.

Na Exposição de Motivos, é dado relevo ao problema da indefinição constitucional quanto ao papel que cada esfera de governo deve exercer no campo educacional e, mais especialmente, à diversidade de condições dos estados e municípios para atender a educação básica.

Neste contexto, a iniquidade é apontada como característica central do sistema de atendimento escolar, o que atestam os valores mínimos por aluno extremamente discrepantes entre as redes públicas e “ (...) *Essa distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos*”.

Entretanto, segue o argumento, o direito à educação fundamental obrigatória não pode ser limitado pelas desigualdades econômicas entre os governos. Neste sentido, a União deve assumir sua função redistributiva de recursos fiscais, promovendo maior equidade na capacidade de atendimento dos entes federativos, pelo qual é prevista a criação de um mecanismo de redistribuição de recursos fiscais para o ensino fundamental entre estados e municípios, combinado com a fixação de um valor mínimo anual por aluno (sinalizando já R\$ 300,00) a ser garantido pela União, quando isso não for possível com os recursos próprios de determinada unidade da federação.

Segundo o documento, a proposta mantém a prioridade de financiamento para o ensino fundamental garantida no texto de 1988, mas busca dar-lhe um tratamento mais exequível, tanto por resgatar o papel supletivo da União como por enfrentar a questão da distribuição desigual de recursos e responsabilidades.

Quanto à questão do magistério, o documento indica que é preciso acabar com o ciclo vicioso “*baixo salário- baixo desempenho- formação insuficiente*”. Para tal, regras de carreira e remuneração dos docentes precisam ser revistas e a distribuição mais equitativa da capacidade financeira de estados e municípios estabelecida pela PEC poderá **induzir** políticas salariais mais justas.

¹³¹ Exposição de Motivos n.º 273, de 13 de outubro de 1995, dos senhores ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e da Reforma do Estado, do Planejamento e da Fazenda, interino.

Quadro 6.1
Destaques de interesse do financiamento da Educação Básica na Constituição de 1988 e na PEC N.º 233/95 (texto original)

DOCUMENTO/ TEMÁTICA	Constituição Federal (redação 1988)	PEC 233/95 (redação original) Modificações Propostas
Descentralização	Previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino	Institui o FUNDEF – influi na autonomia financeira de estados e municípios.
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino da União, estados e municípios em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios.	Estados e municípios devem definir formas de colaboração entre seus sistemas; União exerce função supletiva e redistributiva (mas não menciona a assistência financeira aos estados e municípios); institui o FUNDEF – redistribuição de recursos entre estado e municípios e complementação da União.
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção nos municípios pela não aplicação da receita vinculada à MDE	Intervenção também nos estados, pelo mesmo motivo
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de 18% e 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; salário educação como fonte adicional de financiamento do EF, com deduções.	Institui o FUNDEF – o “perde” ou “ganha” do estado e de cada município altera a disponibilidade de recursos e o FUNDEF está previsto para 10 anos; complementação da União aos fundos estaduais deficitários.
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Prioridade de atuação dos municípios na Pré-Escola e EF; União deve financiar o sistema federal; prioridade financeira ao ensino obrigatório; recursos vinculados para a MDE; recursos públicos para escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, dadas algumas condições; 50% dos recursos vinculados das três esferas devem ser destinados à alfabetização e EF (1988-1998)	Prioridades de atuação: (1) dos municípios na PRÉ e EF, (2) dos estados no EF e EM, (3) da União no financiamento do sistema federal e no exercício das funções redistributiva e supletiva a União deve objetivar a equalização de oportunidades educacionais; a colaboração estado-municípios visa a universalização do ensino obrigatório; 60% dos recursos vinculados de estados e municípios são para o EF; 15% do FPM, FPE, ICMS e IPI-Exp, dos estados e municípios, compõe o FUNDEF e são para o EF e 60% destes são para pagamento de professores; a União deve complementar os fundos estaduais que não garantem o valor mínimo nacional por aluno, utilizando, inclusive, o salário-educação.
Objetivação de critérios para alocação e distribuição de recursos		Estabelece as fontes e respectivos percentuais dos fundos estaduais; redistribuição dos recursos dos fundos de acordo com o número de alunos; garantia de valor mínimo por aluno como indicador da complementação da União aos fundos estaduais.

EF – ensino fundamental; EM – ensino médio; PRÉ – pré-escola; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como pode ser observado no Quadro 6.1, o FUNDEF coloca novas bases para a definição de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica. A autonomia financeira de estados e municípios é limitada – pelo caráter compulsório da contribuição ao Fundo – e é delimitada – pelo número de alunos atendidos no ensino fundamental e pelas obrigações de alocar no ensino fundamental 15% da receita de impostos e de gastar parte dos recursos do fundo no pagamento de professores do ensino fundamental. Configura-se uma colaboração no financiamento do ensino fundamental não apenas entre o estado e seus municípios mas incluindo uma colaboração entre as administrações municipais no âmbito de cada unidade federada e de algumas destas com o estado.

São definidas etapas da educação básica de atuação prioritária dos estados: o ensino fundamental e o ensino médio. O ensino fundamental fica, então, como área de interseção das prioridades dos governos subnacionais. A Proposta estabelece que, neste segmento, devem ser aplicados, por estados e municípios, 60% de todos os recursos da receita de impostos que são vinculados à educação. Desta forma, além da colaboração no financiamento garantida pelo FUNDEF, que se encontra nas disposições transitórias, está preceituada a necessidade de que municípios e estado definam formas de colaboração visando a universalização do ensino obrigatório (que é o ensino fundamental para a população na faixa de escolaridade compulsória).

Fica expressa a necessidade de adequação – por parte dos governos subnacionais – do planejamento orçamentário e educacional de toda a educação básica, pelo aumento da subvinculação de recursos para o ensino fundamental e pela criação do FUNDEF (sua operação, sua composição, os critérios de (re)distribuição dos recursos e a proporção a ser alocada no pagamento de professores).

De outra parte, a PEC não estabelece proporções da receita da União para o ensino fundamental ou qualquer outra etapa, mas prevê que o governo federal deverá complementar os fundos deficitários, quer dizer, aqueles que não garantam, com a receita do estado e dos municípios, um valor por aluno tido como parâmetro. A proposição autoriza a União a utilizar recursos do salário-educação para esta contribuição. A PEC não menciona a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, direcionando-se a estabelecer funções e objetivos para a atuação da União na educação básica (supletividade, redistribuição de recursos, equalização de oportunidades educacionais). Subentende-se a assistência financeira, mas na tramitação da PEC será amplamente requerida a explicitação. Em face do exposto, a Proposta foi recorrentemente questionada quanto à desproporção entre a participação da União e aquela dos governos subnacionais ou quanto à intenção do Executivo em legalizar um patamar relativamente reduzido de gastos no ensino fundamental.

A PEC N.º 233/95 deu entrada na Câmara dos Deputados em 17 de outubro de 1995, sendo despachada, sete dias após, à CCJR e, examinada, na seqüência, por uma Comissão Especial. No período de 07 de maio a 18 de junho de 1996 a Proposta foi submetida a discussão e votação no Plenário, seguindo depois para o Senado Federal. A tramitação nas duas casas legislativas será objeto de análise nos próximos itens.

6.3 Tramitação da PEC N.º 233/95 na Câmara dos Deputados: a CCJR

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação aprovou a admissibilidade integral da Emenda em 22 de novembro de 1995¹³². Três parlamentares dessa Comissão apresentaram declaração de voto, as quais são interessantes para verificar a diversidade de posições e, mais uma vez, a vulnerabilidade do “constitucionalmente admissível”.

O deputado Hélio Bicudo (PT/SP) declara seu voto pela inadmissibilidade da proposta, uma vez que afronta cláusulas pétreas, ou seja, muitas das disposições da PEC 233/95 restringem direitos e garantias individuais relativos à educação inscritos na Constituição Federal de 1988 – restrições estas referentes à gratuidade do ensino, à autonomia universitária, ao atendimento de toda a demanda à educação das crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas, à assistência financeira da União aos estados e municípios, à participação da União no financiamento da universalização do ensino

¹³² Conforme DCD, de 22 de novembro de 1995, p. 06011-06019. O Parecer da CCJR foi o seguinte: “A Comissão de Constituição e Justiça e Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Milton Mendes (PT/SC), Hélio Bicudo (PT/SP), Gilvan Freire (PMDB/PB), Marcelo Deda (PT/SE) e José Genoíno (PT/SP), pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 233/95, nos termos do Parecer do Relator. Os Deputados Hélio Bicudo (PT/SP), Vicente Arruda (PSDB/CE) e Régis de Oliveira (PFL/SP) apresentaram declaração de voto”. O Relator da matéria foi o Deputado José Luiz Clerot (PMDB/PB).

fundamental e eliminação do analfabetismo (esta última, inclusive, não aparece mais como programa ao qual devam ser destinados os recursos subvinculados).

O deputado Vicente Arruda (PSDB/CE) faz sua declaração de voto pela admissibilidade da PEC 233/95, em resposta aos óbices expostos por Hélio Bicudo, uma vez que, pensava ele, a admissibilidade da PEC seria unânime. Entre outras considerações, que dizem mais respeito ao ensino superior, o deputado afirma que a crítica à restrição do direito à creche não é pertinente: “*(é) questão de mérito, pois a creche não está relacionada com a educação (sic), mas sim com a assistência social e com o problema do trabalho da mulher fora de casa, devendo ser disciplinada no âmbito da legislação trabalhista e da seguridade social*” (DCD, 22/11/95, p. 06018, grifos meus). Quanto à responsabilidade da União no financiamento da educação básica, Vicente Arruda diz que a PEC a reforça, pela definição das funções supletiva e redistributiva e pela previsão de complementação dos fundos estaduais. Em relação à exclusão da eliminação do analfabetismo como prioridade transitória, explica que deve-se “*ao desejo de dar maior ênfase ao ensino fundamental, dentro da escassez de recursos disponíveis. Isso não quer dizer que não se fará combate ao analfabetismo, sua erradicação continua sendo objetivo constitucional permanente, consoante o artigo 214, Inciso I*”. (idem).

O deputado Régis de Oliveira (PFL/SP) traça o argumento central de seu voto a partir da pergunta – aliás expressa no voto de Hélio Bicudo – da possibilidade ou não de alteração de disposição constitucional transitória (pelo poder constituinte derivado). Acaba por responder positivamente, com base em manifestação do STF de que as normas transitórias encontram-se em nível de igualdade, quanto à intensidade de sua eficácia ou prevalência de sua autoridade, com os preceitos permanentes; não havendo desnível nesses âmbitos, as normas transitórias podem ser alteradas sem problemas, segundo o Deputado.

6.4 Tramitação da PEC N.º 233/95 na Câmara dos Deputados: a Comissão Especial¹³³

Em 28 de novembro de 1995 foi criada uma Comissão Especial (CESP) destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição 233-A/95¹³⁴ (também denominada “PEC da Educação”), presidida por Elias Abrahão (PMDB/PR) e tendo como Relator o deputado José Jorge (PFL/PE).¹³⁵ Seguiu-se a apresentação de emendas, no período de 12/01/96 a 09/02/96, tendo sido recebidas pela Comissão 46 proposições. O parecer favorável do Relator, com Substitutivo, data de 25/4/96.¹³⁶

No Relatório de José Jorge é possível informar-se sobre os trabalhos da Comissão Especial. Foi solicitada ao MEC uma série de esclarecimentos, os quais, respondidos, foram levados ao conhecimento dos parlamentares. Foi, também, encaminhado aos tribunais de contas dos estados um pedido de informações, entre outras, sobre valores e aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a existência de processos em decorrência da não aplicação dos recursos vinculados à educação e das irregularidades mais comuns cometidas por estados e municípios no que diz respeito ao financiamento da educação. Foram recebidas, em tempo hábil, as respostas dos TCEs de Roraima, Rio de Janeiro, Amazonas, Goiás, Paraná, Pará e Paraíba.

A Comissão realizou reuniões de discussão entre os parlamentares, inclusive com a defesa das emendas pelos respectivos propositores e nove audiências públicas, estas últimas no período compreendido entre 18 de janeiro e 27 de março de 1996. Outro subsídio aos trabalhos da CESP foram os documentos enviados por diversas entidades da área da educação, nacionais e regionais, contendo posicionamentos frente à PEC, bem como propostas de reformulação.

¹³³ A maior parte dos documentos referidos neste item foram obtidos através da consulta ao arquivo da Comissão Especial da “PEC da Educação”, no Departamento de Comissões Especiais da Câmara dos Deputados.

¹³⁴ A identificação desta Comissão Especial é a seguinte: Comissão Especial destinada a, no prazo de 40 (quarenta) sessões, proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição N.º 233-A, de 1995, do Poder Executivo, que “modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Educação).

¹³⁵ A CESP contava com o seguinte número de membros, por partido: 7 do Bloco PFL/PTB; 6 do PMDB; 5 do PPB; 4 do PSDB; 3 do PT; 2 do PDT; 1 do Bloco PSB/PMN, 1 do PCdoB e 1 deputado do Bloco PL/PSD/PSC.

¹³⁶ No DCD de 23/4/96 (p. 10682-830) constam: as emendas apresentadas à PEC 233/95 à CESP, o Parecer do Relator da Comissão com respectivo Substitutivo, o Parecer da CESP e os votos em separado dos deputados do PT Esther Grossi, Pedro Wilson e Ivan Valente (com Substitutivo) e do deputado Lindberg Farias (PC do B).

Nos subitens a seguir são descritos em parte os conteúdos de proposições, documentos, depoimentos, discussões e votações presentes na tramitação da PEC 233-A/95 na Comissão Especial.¹³⁷

¹³⁷ As avaliações e propostas de entidades, contidas em documentos enviados à CESP não serão aqui descritas. Elegeram-se, como fonte de parte destas informações, os depoimentos das entidades nacionais e de especialistas nas audiências públicas.

6.4.1 As respostas do MEC ao pedido de informações da CESP¹³⁸

As justificativas do Ministério para as propostas da “PEC da Educação” constituem mais uma fonte de informações que merece ser examinada, uma vez que acrescenta, complementa ou detalha a exposição de motivos, permitindo, portanto, maior aproximação às avaliações e metodologias conducentes às novas diretrizes e instrumentos da política educacional que o Ministério pretendia constitucionalizar.

Uma primeira justificativa a ser mencionada é quanto à adição, no texto constitucional, da possibilidade de intervenção da União nos estados quando estes não venham a aplicar o percentual de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; tal dispositivo permite a simetria com igual medida dos estados em relação aos municípios.

Um segundo ponto a ser destacado é quanto ao papel da União e dos governos subnacionais. A mudança constitucional a esse respeito deve-se especialmente, segundo informado, ao intuito de estabelecer um verdadeiro regime de colaboração entre os níveis do Poder Público, deixando clara a função coordenadora e redistributiva da União e induzindo a uma integração de esforços entre cada estado e seus municípios.

No que se refere à priorização financeira do ensino fundamental, tal se deve ao seu caráter obrigatório, acrescentando-se que, entre os níveis de ensino, é o de ciclo mais longo e o que atende à grande maioria dos estudantes. O documento declara a expectativa de que estados e municípios apliquem nos outros níveis que são de sua responsabilidade 10% da receita resultante de impostos.

Quanto à proposta salarial para o magistério, o Documento sublinha que o cálculo de R\$ 300,00 de salário se refere a salário médio: “*A proposta do Governo, de salário médio de R\$ 300,00, refere-se ao salário médio mínimo (...)*. Ou ainda: “*Vale lembrar que para o cálculo do salário médio, os Estados e Municípios devem computar também 15% das receitas próprias ...*”(p.6). O salário médio real dos estados e dos municípios deve ser calculado levando em conta todas as receitas resultantes de impostos vinculadas à educação e este salário médio foi estabelecido como um mínimo que poderá ser garantido com a redistribuição de recursos entre estados e municípios através do Fundo e com a complementação da União.

O Ministério informa, ainda, que o contingenciamento de 60% para pagamento de professores em atividade é uma proposta cautelosa pois “*a folha de pagamento costuma absorver mais de 80% dos recursos*” (p.7), mas obedece à lei que disciplina o limite das despesas com o funcionalismo público. É observado que sobram recursos para outras despesas, tanto aqueles do Fundo não vinculados a salários como 25% da receita resultante dos impostos que não compõe o Fundo.

O cálculo do valor mínimo nacional por aluno também é objeto de explicação. Para tal cálculo foram levados em conta dois parâmetros: (1) tomando-se como dividendo os recursos de transferências de impostos, resulta uma média nacional de R\$ 328,00 e “*A proposta de garantia de R\$ 300,00 aproxima a realidade dos estados mais pobres à realidade nacional. Na verdade, estamos trabalhando com a previsão de um investimento mínimo equivalente a 90% da média nacional*”(p. 7, grifos meus)¹³⁹; (2) as organizações internacionais recomendam um mínimo de gasto de **US\$ 215,00** e a proposta do governo se situa bem acima deste limite.

¹³⁸ Através do Ofício MEC/GM/GAB/N.º 010, de 22 de fevereiro de 1996, o Ministério da Educação e do Desporto responde aos questionamentos da Comissão Especial (Ofício n.º 14/96- Pres.), justificando as seguintes proposições da Emenda, seguindo as questões formuladas pelos deputados: intervenção da União nos estados; eliminação da gratuidade obrigatória para cursos universitários de extensão e atualização; autonomia universitária; extensão da autonomia a outras instituições; obrigatoriedade do ensino fundamental para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; universalização progressiva do ensino médio e da pré-escola e oferta de creches; priorização da população de menor renda; o papel da União, dos estados e municípios; o ensino médio como prioridade dos estados; destinação de recursos para o ensino fundamental; proposta de salário médio de R\$ 300,00 e amplitude salarial prevista em cada estado; destinação dos recursos do Fundo; valor mínimo nacional por aluno; complementação da União e salário-educação; financiamento dos programas de merenda escolar, livros didáticos, etc.; salário em municípios com grandes recursos. Consta, ainda, um anexo com dados de gastos em educação, matrículas e taxas de escolarização no ensino fundamental, estimativas de salários do magistério, estimativa de recursos federais para alcançar um gasto de 300 reais por aluno, estimativa de recursos do FPM, FPE e ICMS e de gasto por aluno, por estado.

¹³⁹ O “Anteprojeto de Lei que regulamentará o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério” estabelecia que “*A complementação será feita pela União, de modo a assegurar, a cada Unidade da Federação, um recurso disponível por aluno equivalente a, pelo menos, 90% da média nacional*”(§ 4º do art. 5º)

Observe-se que já ficava indicada a disposição de rebaixar o valor mínimo por aluno, o que implicaria numa complementação menor dos fundos estaduais deficitários por parte da União, embora a tentativa de justificar diferentemente.

Quanto à complementação da União, é dito no Ofício que a previsão é de um desembolso de 850 milhões de reais; metade deste valor proviria do salário-educação e a outra parte de verbas do Tesouro e de outras contribuições sociais; desta forma, continuaria havendo disponibilidade de recursos do salário-educação para programas tradicionalmente financiados.

Como poderá ser constatado na seqüência, o intuito de utilizar o salário-educação, cota federal, para complementação dos fundos deficitários encontrou franca oposição entre os parlamentares. Não obstante, o Executivo foi inflexível quanto a esta prerrogativa nas negociações, pois, do contrário, a participação da União no financiamento iria muito além do “permitido” pela política macroeconômica.

6.4.2 As emendas dos parlamentares à PEC da Educação

As emendas apresentadas à Comissão Especial foram em número de 46, propondo adicionar, modificar ou suprimir artigos da proposição em pauta, nenhuma delas, portanto, oferecendo um substitutivo ao texto. A seguir, é sintetizado o conteúdo das emendas que abrangem os temas de interesse desta tese¹⁴⁰, agrupadas conforme os artigos da PEC a que se reportam.

Organização dos sistemas de ensino/ responsabilidades das esferas de governo

Art. 211 (CF/88) – “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”.

Art. 211 (PEC 233/95) – *caput* idem ao texto da CF/88.

§1º “A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais”.

§ 2º Idem ao texto da CF/88.

§ 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”.

- Proposta de modificar a redação, ficando a União apenas com funções supletivas e redistributivas, passando os estabelecimentos federais de ensino para estados e municípios; os estados seriam responsáveis pelas redes estaduais e municipais, articulando-se com os municípios para tal; se os municípios tiverem restrições de recursos, atuam prioritariamente no fundamental e pré-escolar – justifica que uma rede federal de ensino deve ser residual; o financiamento deve ser de responsabilidade de todas as esferas mas a gestão deve ser descentralizada, coordenada pelos estados. Paulo Bornhausen (PFL/SC – 04)
- Manter a redação original do *caput* do art. 211 – justificam que a assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios é imprescindível e, no caso da emenda de Pedro Wilson, é afirmado que não pode a União desobrigar-se de suas responsabilidades, reduzindo as verbas para estados e municípios. Severiano Alves (PDT/BA – 16); Pedro Wilson (PT/GO – 25)
- Extensa emenda, de n.º 18, apresentada como alternativa à proposta do Fundo da PEC 233/95, pela Deputada Ester Grossi (PT/RS). Como a Deputada propõe manter a redação do art. 60 da ADCT, oferece a exame a modificação do artigo 211: (1) União financia o sistema federal e exerce função redistributiva e supletiva garantindo, mediante assistência técnica e transferência de recursos financeiros a equalização de oportunidades e, também, padrão mínimo de qualidade educacional em todas as unidades da federação; (2) o ensino superior e educação tecnológica devem ser oferecidos

¹⁴⁰ Seguindo a sistemática de privilegiar os temas do financiamento da educação básica e aspectos da organização político-administrativa da área da educação que incidem mais diretamente sobre o financiamento, não estão incluídas as emendas que trataram da gratuidade do ensino, deveres do estado para com a educação e autonomia universitária.

pela União; (3) estados e municípios – idem à PEC; (4) a distribuição de responsabilidades e recursos entre as três esferas de governo tomará por base a população e as receitas de impostos: a população de referência é aquela na faixa etária de 0 a 17 anos somada à das demais faixas que não tiveram acesso à escolarização; deve ser calculada uma receita municipal *per capita* e uma receita estadual *per capita*, dividindo-se os recursos da MDE pela população de referência; a assistência financeira da União tomará por base a receita estadual *per capita* e utilizará os recursos do art. 212; os recursos financeiros devem ser distribuídos de forma a suplementar e equalizar os valores da receita estadual *per capita*, tendo como referência um custo-aluno-qualidade a ser definido por lei; (5) a distribuição de responsabilidades entre estado e municípios será feita pela divisão proporcional no oferecimento de vagas ou transferência de recursos financeiros com base na receita estadual *per capita*, incluindo a suplementação da União e na receita municipal *per capita*, conforme os planos nacional, estaduais e municipais de educação (6) os recursos de impostos e transferências constitucionais dos estados e municípios, mais a suplementação da União, serão geridos por fundos de desenvolvimento da educação básica pública e de valorização dos profissionais da educação. Na justificativa, é reconhecida a necessidade de explicitar de modo coerente as responsabilidades de cada esfera de governo para com a educação, assim como critérios mais objetivos de transferência de recursos da União para estados e municípios e dos estados para os municípios. Entretanto, é necessário garantir uma educação de qualidade aos três segmentos da educação básica.

- Acrescentar, ao parágrafo 1º, que a União deve prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios; parágrafo 2º - os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na **educação infantil** – justifica que a assistência financeira da União é imprescindível para a equalização de oportunidades e que a categoria “educação infantil” é mais adequada, nos dias atuais, do que “pré-escola”. Marisa Serrano (PMDB/MS – 20).
- Alterar o parágrafo 1º, acrescentando que a União deve prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Maria Elvira (PMDB/MG – 41)
- Modificação dos parágrafos: (1) a União deve oferecer prioritariamente o ensino superior e o médio profissionalizante, financiar suas escolas oficiais e exercer função supletiva e redistributiva; (2) os estados devem oferecer as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio e exercer função supletiva e redistributiva em relação aos municípios; (3) os municípios oferecem prioritariamente as séries iniciais do ensino fundamental e a educação infantil; (4) estados e municípios só oferecerão outras séries após a universalização daquelas definidas como prioritárias; (5) colaboração entre estados e municípios para a universalização do ensino obrigatório – justifica que a PEC do Executivo não explicita a responsabilidade da União com o ensino superior e sua rede de escolas técnicas e deixa indefinida a esfera de governo responsável pela creche; sua proposta sana estas lacunas e evita superposições na responsabilidade para com o ensino fundamental e, entende, trata-se de proposta já defendida por Anísio Teixeira na década de 50. Maurício Requião (PMDB/PR – 29)
- A União deve garantir o ensino técnico e o superior, além da função supletiva e redistributiva; os municípios devem atuar prioritariamente na oferta de creches, pré-escolas e ensino fundamental e os Estados na oferta de ensino fundamental e médio – justifica que o pleito pode acabar com a indefinição de competências no tocante à educação. Eliseu Padilha (PMDB/RS – 44)

Vinculação da receita de impostos

- O deputado Lindberg Farias (PCdoB/RJ) sugeriu, através da emenda 35, que a União também aplique 25% da receita de impostos na MDE e que os recursos vinculados sejam indisponíveis para qualquer operação de renúncia fiscal; as dotações para a MDE devem ser transferidas mensalmente e o percentual deve ser calculado sobre a arrecadação do mês de referência e ser alocado no mês subsequente – o Deputado justifica, entre outros argumentos, que os recursos alocados para a educação no Brasil são insuficientes e muito menores que outros países, que o governo parece ter abandonado o compromisso da educação para todos de alocar para a educação o correspondente a 5,5% do PIB. Lindberg Farias (PCdoB/RJ – 35)

Salário-educação¹⁴¹

Art. 212, § 5º (CF/88) – “*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*”.

¹⁴¹ A PEC enviada pelo Executivo, como já dito, não incluiu proposta de modificar este dispositivo.

- Sugestão de suprimir do texto a possibilidade de dedução no recolhimento do salário-educação, por parte das empresas – o deputado explica que esta proposta constava no Plano/DEF e transcreve, desse último, a justificativa (a possibilidade de dedução tem gerado fraudes, a fiscalização é impossível e, além do mais, este dispositivo tem possibilitado o financiamento de instituições privadas, via bolsa de estudos, numa época em que o poder público já tem condições para suprir as necessidades de acesso ao ensino fundamental). Ivan Valente (PT/SP – 26)

Destinação de recursos públicos às escolas privadas

Art. 213 (CF/88) – “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas (...)”

Art. 213, § 1º (CF/88)¹⁴² – “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”.

- Priorizar, no parágrafo 1º, o ensino fundamental e médio profissionalizante – defende que as exigências de mão de obra cada vez mais qualificada justificam o pleito. Raul Belém (PFL/MG – 43)
- A emenda 06, de Paulo Bornhausen (PFL/SC) propõe modificação do artigo 213, estabelecendo que os recursos públicos sejam destinados às escolas públicas e ao atendimento de alunos carentes; é detalhada a destinação dos recursos da União, os quais devem priorizar, pela ordem: suprir carências de estados e municípios para universalizar o ensino obrigatório, suprir a mesma carência para o ensino médio, financiar estudos de alunos carentes em instituições públicas e particulares, financiar pesquisa em instituições públicas e privadas – justifica a emenda por equacionar dois problemas: a participação efetiva da União no financiamento do ensino fundamental e a correção da distorção de a União financiar o ensino superior apenas para os poucos alunos das instituições federais públicas.

Subvinculação de recursos ao ensino fundamental e FUNDEF

Art.60 (ADCT-CF/88) – “Nos dez primeiros anos de 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”.

Art. 60 (ADCT-PEC 233/95) – “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 art. 212 da Constituição ao ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração do magistério.

§1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, na forma do disposto no art. 211 da Constituição, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado, de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma estabelecida por lei federal.

§2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15% dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II, 158, inciso IV, e 159, inciso I, letras “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre o Estado e seus Municípios, de acordo com o número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, na forma da lei.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado, seu valor por aluno não alcançar um mínimo nacional, na forma da lei.

§ 4º 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.

¹⁴² Embora haja uma emenda relativa a este artigo, a PEC enviada pelo Executivo não inclui nenhuma modificação no mesmo.

§ 5º Para cumprimento do disposto no § 3º, a União fará uso de parte dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, inclusive os oriundos da fonte adicional prevista no § 5º do mesmo artigo”.

- Emenda que propõe: (1) a inclusão da palavra “condigna” antes de remuneração do magistério; (2) o ajuste do orçamento da União para atingir os limites definidos no *caput* (60%); (3) o uso, pela União, dos recursos referidos no *caput* (60% recursos vinculados) para complementar os fundos; (4) que não possam ser utilizados recursos do salário-educação para complementação dos fundos; (5) que o fundo deva ter natureza contábil; (6) a eliminação do parágrafo 4º. As justificativas apresentadas são: a proposta do Executivo retira a obrigação da União de financiar o ensino fundamental; a Emenda acaba por declarar a União apenas responsável pelo ensino superior público federal e este deve ser responsabilidade das instituições privadas e, assim, a emenda busca resgatar a obrigação da União com o ensino fundamental; os fundos devem ser de natureza contábil, com repasses automáticos; o parágrafo 4º precisa ser retirado pois os inativos já consomem de 30 a 60% dos recursos e, caso os ativos vierem a consumir 60%, a folha de pagamentos ultrapassará os 100%. Paulo Bornhausen (PFL/SC – 05)
- Proposta de modificação do parágrafo 2º, estabelecendo que o Fundo seja composto apenas pelos recursos do salário-educação – justifica que a contribuição prevista para o Fundo fere a autonomia concedida aos estados e municípios e pode criar uma situação perversa, uma vez que muitos municípios perderiam recursos que lhes cabem e continuariam a ter que investir em educação os 25%. Marcelo Teixeira (PMDB/CE – 12)
- Propostas de (1) modificação do *caput*, incluindo a eliminação do analfabetismo na subvinculação e a subvinculação, para o ensino fundamental e alfabetização, de 15% dos recursos vinculados da União (2) nova redação ao parágrafo 2º, incluindo nos recursos do Fundo o imposto de exportação e o IPI (da União) e excluindo o ICMS-cota municipal e o IPI-Exp. – justifica que a eliminação do analfabetismo deve ser responsabilidade obrigatória do Poder Público e que a União não pode retirar-se da obrigação de dividir com estados e municípios a responsabilidade com o ensino fundamental. Severiano Alves (PDT/BA – 14)
- Emenda que recupera praticamente a mesma redação (de 1988) do *caput* do art. 60 – justifica que não é possível dispensar a responsabilidade financeira da União na universalização do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Esther Grossi (PT/RS – 17)
- Alterar o parágrafo 5º, excluindo o salário-educação como recurso a ser utilizado pela União para complementar os fundos e dizendo que a União deve utilizar, para tal, parte dos recursos vinculados – justifica que o salário-educação, cota-federal, tem permitido a melhoria da rede física do ensino fundamental e não deve ser disponibilizado para custeio e, na prática, o uso deste recurso para complementar o fundo pode significar a desobrigação da União em aplicar parte dos 18%, vinculados à educação, no ensino fundamental. Marisa Serrano (PMDB/MS – 19)
- Mantém praticamente o *caput* da redação original e acrescenta parágrafos: (1) a distribuição de responsabilidades e recursos entre as esferas de governo será assegurada pela elaboração de planos nacional, estaduais e municipais de educação; (2) o repasse de recursos a estado ou município será efetuado apenas com a elaboração do plano estadual ou municipal de educação; (3) os planos deverão prever que todos os estados e municípios atinjam um custo-aluno-qualidade, a ser definido em lei; (4) fica criado um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, o qual será regulamentado por lei complementar – justifica que os planos, a partir de um sério diagnóstico podem estabelecer metas a curto, médio e longo prazo para assegurar oferta de educação básica de qualidade. Pedro Wilson (PT/GO – 24).
- Proposta de que (1) a União aplique 40% (a atingir num prazo de 5 anos) e os estados e municípios 60% dos recursos vinculados para a universalização do ensino fundamental e remuneração condigna do magistério; (2) seja excluído o salário-educação como fonte para complementar os fundos; (3) os fundos sejam de natureza contábil – justifica que a redação da PEC 233/95 retira da União a obrigação para com o financiamento do ensino fundamental e a emenda resgata essa responsabilidade. Maria Elvira (PMDB/MG – 38)
- Modificação do parágrafo 2º – ao invés de “de acordo com o número de alunos”, a redação deveria ser “proporcionalmente” ao número de alunos; no parágrafo 3º, ao invés de “um mínimo”, “o mínimo” – justifica as mudanças para evitar discrepâncias de hermenêutica. Eliseu Padilha (PMDB/RS – 46)

Comparando-se essas emendas com as proposições para a Constituição de 1988, observa-se que as sugestões quanto a estender o apoio financeiro do Poder Público às instituições privadas são poucas.

Destacam-se, neste caso, as emendas de Paulo Bornhausen, as quais sugerem maior participação da União no financiamento do ensino fundamental público a fim de abrir maior espaço ao setor privado na oferta de educação superior. Apresenta-se, entretanto, como central, a definição das responsabilidades e a repartição de recursos das esferas de governo para atender a educação pública. Há diversas emendas que aperfeiçoam o texto, como a última sintetizada, sem maiores sugestões. Outras, entretanto, imprimiriam profundas mudanças na PEC do Executivo, especialmente as que visam estabelecer referências de qualidade do ensino e necessidade de planejamento regional para fixação de montantes e distribuição de recursos.

Na emenda 24, de Pedro Wilson (PT/GO) está traduzida a pauta do momento do Plano Decenal e, provavelmente, sua proposição contou com a contribuição da CNTE. A emenda 18, de Esther Grossi (PT/RS) contempla em parte essa pauta, mas preocupa-se em detalhar critérios homogêneos para a repartição de recursos entre as esferas de governo.

Uma das preocupações que sobressai nas proposições é com o caráter e a abrangência da participação da União no financiamento da educação, em especial do ensino fundamental (o montante de recursos para a educação e, neste, as fontes e proporções para o nível que for prioritário e para a complementação dos fundos; a natureza de suas ações – oferecer ensino x repassar recursos; exercer função redistributiva e supletiva x exercer essa função mediante assistência técnica e financeira; os critérios a levar em conta na assistência técnica e financeira). Outro ponto contestado são as prioridades mais gerais do setor educacional (ensino fundamental x ensino obrigatório x educação básica x ensino fundamental e eliminação do analfabetismo) e as prioridades de cada esfera de governo. Encontra-se, ainda, a atenção aos critérios e fatores para estimar recursos e parâmetros de distribuição destes recursos (receita de impostos disponível x padrão de qualidade do ensino; matrícula x população escolarizável). O aumento do fundo público para a educação pública é demandado também na emenda de Ivan Valente sobre o salário-educação.

6.4.3 A avaliação do MEC sobre as emendas à PEC 233-A/95¹⁴³

O Parecer do MEC às emendas revela o minucioso acompanhamento das discussões e proposições do Congresso Nacional. É examinada a viabilidade das proposições e recomendada, ou não, sua incorporação ao texto¹⁴⁴.

As emendas que tratam de alteração no artigo 60 das Disposições Transitórias no sentido de aumentar a participação da União no financiamento do ensino fundamental – emendas de n.º 05, 12, 17, 24 e 25 – apresentam como problemas, segundo o MEC, a diferença entre o desejável e o possível e a equivocada interpretação da redação vigente do artigo. É explicado que a subvinculação, de 50%, ao ensino fundamental da receita de impostos que importa à educação, deve ser alcançada pelo “Poder Público” em seu conjunto e, portanto, a União não está obrigada a aplicar metade dos 18% vinculados à educação no ensino fundamental (observa-se que este argumento conferiria legalidade ao fato de os recursos federais vinculados serem alocados quase integralmente no ensino superior). Com tal absorção dos recursos federais, o documento aponta hipóteses¹⁴⁵, logo reconhecidas como inviáveis, para diminuir as despesas com ensino superior e, implicitamente, aumentar as despesas com os demais níveis. Entretanto, o Ministério ressalta que, de acordo com a proposta da Emenda, a União estará aumentando sua participação no financiamento do ensino fundamental, uma vez que a complementação aos fundos que não atingirem o valor mínimo de R\$ 300,00 implica em dispor de um adicional de 900 milhões de reais. A necessidade de tal volume de recursos, difíceis de obter orçamentariamente, levou a que o governo previsse “*que metade desta quantia seja obtida através dos recursos do salário-educação*”¹⁴⁶ (p. 6). Apontando desdobramentos de mais médio prazo, o MEC sugere que seria possível destinar maior volume de recursos para os outros níveis que não o superior, desde que restringida a expansão e mantido constante o custo deste último. No entanto, aponta como política mais adequada para a ação da União a

¹⁴³ Essa avaliação consta no Documento: MEC. SECRETARIA DE POLÍTICA EDUCACIONAL. *Parecer sobre as emendas à PEC 233, A/95*. Brasília, 06 de março de 1996.

¹⁴⁴ Além das avaliações descritas, o MEC também posicionou-se, é claro, quanto à autonomia universitária, gratuidade do ensino e deveres do Estado para com a educação.

¹⁴⁵ Essas hipóteses são: a redução das despesas com pessoal a partir da suspensão da estabilidade e irredutibilidade de vencimentos; repasse aos estados da manutenção de alguns dos estabelecimentos federais; abolição da gratuidade do ensino superior público; proibição de pagamento dos inativos com as verbas da educação.

¹⁴⁶ Com base nesse dado, o documento aponta a inviabilidade de aceitar as emendas que proíbem a utilização do salário-educação para a complementação dos fundos ou aquela que exige que a suplementação seja feita exclusivamente com essa fonte (emendas 19 e 12, respectivamente).

ampliação do 2º grau, para o qual se prevê uma explosão de demanda: “A União não possui, hoje, nenhuma parcela destinada a auxiliar os Estados no desenvolvimento desse nível de ensino. Por essas razões, todas, convém não estabelecer uma vinculação excessiva de recursos para o 1º grau (p. 6). O Documento aponta como viável, em termos de subvinculação de recursos da União ao ensino fundamental, apenas a proposta da emenda 14 (de Severiano Alves), a qual estabelece esta proporção em 15%,

mas ressalva que “Seria preferível, entretanto, que se especificasse ‘o equivalente a 15%’, porque esta fórmula daria flexibilidade para a utilização de outras fontes, uma vez que a manutenção da rede federal de ensino superior e de escolas técnicas federais consome perto de 100% dos 18%” (p. 7).

O Documento pontua muito brevemente outras propostas de alteração da redação da PEC para o artigo 60, recomendando que podem ser aceitas as sugestões de que o fundo tenha natureza contábil (emendas 05 e 38, de Paulo Bornhausen e Marisa Serrano, respectivamente) e a proposta de redação da emenda 46 (Eliseu Padilha) sobre o critério de repartição dos recursos do fundo (“proporcionalmente ao número de alunos” ao invés de “de acordo com o número de alunos”). Especifica as propostas que não devem ser aceitas, como a da emenda 13, que visava introduzir um programa de renda mínima, o qual seria inviável por exigir a multiplicação de recursos¹⁴⁷.

6.4.4 As audiências públicas

Como já referido, as audiências públicas da Comissão, em número de nove, foram realizadas no período de 18 de janeiro a 27 de março de 1996. Foram ouvidos 21 representantes de associações, universidades, especialistas em educação e autoridades: os presidentes ou representantes do CRUB, UNDIME, CONSED, ANDIFES, UNE, UBES, da CNTE; o Ministro Interino da Ciência e Tecnologia; o Reitor da Universidade Federal do Paraná; do MEC, o Ministro da Educação, o chefe de gabinete do Ministro, os secretários das secretarias de Educação Superior, de Educação Fundamental e Política Educacional; o ex-senador João Calmon; o ex-secretário executivo do MEC João Batista Oliveira; especialistas em educação ou financiamento da educação.

Nesse mesmo período foram promovidas, por cinco grupos de parlamentares, audiências públicas em Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Salvador e Natal.

Parte dos depoimentos e debates executados na Câmara dos Deputados serão objeto de descrição, na seqüência, visando identificar as posições de diferentes atores,

de acordo com os assuntos tratados que dizem mais diretamente respeito ao financiamento da educação básica.¹⁴⁸

¹⁴⁷ A emenda 13, de Nelson Marchezan (PSDB/RS), pleiteava acrescentar aos programas suplementares, o de renda familiar mínima e promoção sócio-educativa a crianças e adolescentes em situação de risco social.

¹⁴⁸ Da consulta às notas taquigráficas das reuniões da CESP, fontes para esta descrição, foram estudadas as seguintes: (1) 3ª Sessão, de 18/1/96, tendo como depoentes Eunice Durhan (Secretária de Política Educacional do MEC), José Martins Filho (Presidente do CRUB), Ana Luiza Machado Pinheiro (Presidente do CONSED) e Edla de Araújo Lira Soares (Presidente da UNDIME); (2) 5ª Sessão, de 25/1/96, com depoimentos de João Calmon (ex-senador); Antônio Diomário de Queiroz (Presidente da ANDIFES) e Vanessa Guimarães Pinto (Secretária de Ensino Superior do MEC); (3) 8ª Sessão, de 28/2/96, tendo como depoentes José Henrique de Faria (Reitor da Universidade Federal do Paraná) e João Batista de Oliveira (Diretor-Executivo da Brasil Século XXI e ex-secretário executivo do MEC); (4) 11ª Sessão, de 07/3/96, com os depoimentos de Fúlvia Rosemberg (Fundação Carlos Chagas); Iara Glória Areias Prado (Secretária de Ensino Fundamental do MEC) e Eunice Ribeiro Durhan (Secretária de Política Educacional do MEC); (5) 9ª Sessão, de 29/2/96, onde foram ouvidos Jacques Velloso (Professor da UNB), José Carlos Melchior (Professor da USP), Maria Eudes Bezerra Veras (Professora da UFCE) e Edson Machado (chefe de gabinete do Ministro de Estado da Educação); (6) 13ª Sessão, de 14/3/96, com depoimentos de João Monlevade (representante da CNTE), Orlando Silva Júnior (Presidente da UNE), Kerison Lopes (Presidente da UBES) e Eunice Ribeiro Durhan (Secretária de Política Educacional do MEC); (7) 14ª Sessão, de 20/3/96, tendo como depoente Carlos Augusto Abicalil (Presidente da CNTE); (8) 15ª Sessão, de 27/3/96, quando foi ouvido o Ministro de Estado da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza, auxiliado pela Secretária do Ensino Superior, Eunice Durhan. Uma das audiências públicas não será aqui referida por ter tratado exclusivamente da autonomia universitária. A 4ª Sessão, de 24/1/96 – reunião de qualificação – também será referida. Quando necessário, identificarei o número da Sessão da CESP, cuja referência completa se encontra nas Referências Bibliográficas – Seção Documentos do Congresso Nacional.

Os depoimentos dos representantes do MEC na Comissão Especial

A indefinição quanto à distribuição de encargos entre as esferas de governo foi apontada, em diversos momentos, pelos representantes do MEC, como um dos principais entraves à correta aplicação dos recursos vinculados à educação; especialmente, foi citada a necessidade de delimitar as responsabilidades de estados e municípios para com o ensino fundamental, dada a diversidade de situações. Tal preocupação liga-se ao caráter de máxima prioridade a uma etapa que é obrigatória.

Quanto ao papel da União, o acento foi na negação de que estivesse se eximindo da responsabilidade para com o financiamento do ensino fundamental, uma vez que lhe caberia complementar os fundos que não atingissem o valor mínimo nacional por aluno. Diante da afirmação generalizada de retrocesso para o fato de a PEC do Executivo não subvincular recursos da receita de impostos da União ao ensino fundamental, os depoentes do MEC reafirmaram que a subvinculação vigente no texto constitucional, da ordem de 50%, era para o conjunto do Poder Público e não “para cada uma das esferas de governo”; reconheceram que a União nunca havia aplicado metade dos recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, mas tal se justifica pelos gastos da União com o ensino superior. Portanto, manter, e cumprir, essa subvinculação inviabilizaria o financiamento da rede federal de ensino superior e escolas técnicas, como expressou claramente Eunice Durhan, Secretária de Política Educacional do MEC:

“Mas a verdade é que os recursos do Ministério, no ano passado, foram de cerca de 10 bilhões de reais. Desses 18% da emenda, vieram 3,7 bilhões de reais apenas. Se calculássemos os 20% adicionais chegaríamos a cerca de 4,3 bilhões de reais, com os 18%. As universidades federais custaram 5,8 bilhões no ano passado. Elas custaram mais. A idéia agora é a seguinte: não interessa como vamos fazer, mas reduzir o dinheiro da universidade não dá” (13ª Sessão, p. 46-7).

O Ministro manifestou-se na mesma linha, quanto a manter uma proporção significativa dos recursos federais para o ensino fundamental:

“Eu acho que se se quiser comprometer tem que dizer o que é que se faz: cobra-se a universidade? O que se faz? Mas não é a nossa proposta, eu insisto. Aliás, foi esse o motivo pelo qual os partidos mais da esquerda votaram contra essa emenda do Deputado Osvaldo Coelho, dos 50% – eu lembro isso – na Constituinte, não é isso? Porque eles estavam defendendo as universidades públicas, gratuitas” (15ª Sessão, p. 53).

Já Edson Machado, Chefe de Gabinete do Ministro, explicou que a União teria um papel normativo e fiscalizador, “mas não uma responsabilidade direta na oferta de ensino superior. A mesma coisa se passa com os demais níveis de ensino” (9ª Sessão, p. 28); Segundo eles a proposta da Emenda era de deixar claro que a União tinha uma função redistributiva, o que conduz à ação supletiva:

“Ao invés de atribuir uma responsabilidade pela oferta direta da prestação dos serviços, está se propondo que a União tenha esta ação de suprir, criar e fornecer os meios necessários, para que as outras instâncias possam suprir a oferta de serviços educacionais a toda a população, em todos os níveis” (9ª Sessão, p. 29, grifos meus).

Quanto à manutenção, no texto constitucional, da função de assistência financeira da União, reclamada pelos parlamentares, especialistas e entidades, o Ministro, por exemplo, dirá, na 15ª Sessão da CESP, que o governo a concebe incluída na função supletiva e redistributiva, mas que o Congresso pode propor melhor redação, para tornar isso claro.

Quanto ao artigo 60 das Disposições Transitórias, a proposta de mudança “sintetiza grande parte das intenções do governo” (Eunice Durhan, 3ª Sessão, p. 4). Além do não-cumprimento do disposto no artigo, desde o início de sua vigência, os depoentes do Ministério lembraram que seu prazo de validade estaria próximo de esgotar-se, como manifestado por Eunice Durhan: “O art. 60 estava para ser eliminado dentro de dois anos ou em um ano e meio. A emenda repõe a questão do ensino fundamental, como originalmente abordada, dentro da ordem de discussão” (13ª Sessão, p. 39).

Como já foi descrita, acima, a posição dos dirigentes do MEC quanto à subvinculação de recursos da receita federal de impostos ao ensino fundamental, resta aclarar aquela referente ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundo). Um primeiro ponto a mencionar, relacionado ao Fundo, é o da municipalização da oferta do ensino fundamental. Iara Prado,

Secretária de Ensino Fundamental, disse, na 11ª Sessão, que o Fundo era, em última instância, um indutor de municipalização, mas tal dependeria de o município querer, ou não, ter ou aumentar sua rede; a fórmula, segundo a Secretária, respeitava a diversidade de situações no país e permitia aos municípios planejar seu atendimento, sem que houvesse um processo de decretação da municipalização. Edson Machado manifestou-se nos seguintes termos: “... na realidade, esse fundo, da maneira como está proposto, ele aponta na direção de um sistema único de ensino fundamental. Quer dizer, não vamos falar aqui de municipalização do ensino fundamental, nós vamos ter um sistema único de ensino fundamental, mantido em conjunto pelo Estado e cada Município” (9ª Sessão, p. 69). O Ministro disse que a proposta poderia ser de obrigar constitucionalmente a municipalização, mas que “a forma pela qual estamos induzindo a isso é mais natural” (15ª Sessão, p. 54). E, acrescentou, caso o município não assumisse matrículas, ele perderia 15% dos recursos do Fundo¹⁴⁹.

A redistribuição dos recursos do Fundo no âmbito de cada estado da Federação e a proposta de que contemplasse apenas a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental foram, também, objeto de defesa dos dirigentes do MEC. No primeiro caso, foi dito que o Fundo deveria cobrir todos os estados da Federação por uma questão de equidade.¹⁵⁰ Na 11ª Sessão, a professora Eunice Durhan expressou que deveria haver, inclusive, uma completa equidade em todo o território nacional, mas isso iria de encontro à estrutura federativa brasileira. Essa última também foi apontada como empecilho para uma intervenção maior na redistribuição de recursos, que incluísse, por exemplo, toda a educação básica e a totalidade da receita de impostos vinculada à educação, sendo que, nos limites propostos para a redistribuição, a Emenda “... foi bastante costurada politicamente para obter a anuência dos Estados e Municípios” (Eunice Durhan, 13ª Sessão, p. 41). Assim, às propostas que procuravam modificar a redação original da PEC, estendendo os benefícios, foram imputados os seguintes problemas: primeiro, comprometiam o ensino superior pois, por exemplo, se os estados alocassem 25% dos recursos apenas para a educação básica, deveriam cerrar as portas das universidades estaduais; segundo, deveria haver diferença na política destinada a atender o ensino fundamental e na política de atendimento ao ensino médio e à educação infantil. A definição de um gasto mínimo para o ensino fundamental seria possível por este já estar praticamente universalizado (ou seja, é um gasto de manutenção), precisando melhorar sua qualidade, já a definição de um mínimo para a educação infantil e para o ensino médio congelaria a situação atual da oferta, pois são níveis em expansão, que demandariam o cálculo de investimentos na ampliação de rede.¹⁵¹

A complementação da União aos fundos foi exaustivamente debatida, especialmente seu montante e as fontes de recursos para tal. A previsão do valor a ser aportado pelo governo federal girou entre 800-900 milhões de reais. Para que o governo federal pudesse alocar este recurso na complementação, os representantes do Executivo defenderam a disponibilidade de parte da receita do salário-educação, cota federal¹⁵². Não deixaram claro, entretanto, qual o exato montante da cota federal a ser destinado aos fundos, embora a professora Eunice Durhan, na 11ª Sessão, tenha dado a informação de que no projeto de regulamentação do Fundo estaria previsto que não mais da metade dos recursos da complementação poderiam vir desta fonte.

O assunto anterior tem relação direta com aquele que foi o tema mais debatido nas reuniões da Comissão Especial da PEC da Educação – o valor mínimo nacional por aluno/ano. Os representantes do Ministério não foram, entretanto, unânimes, quanto à fixação desse valor mínimo em 300 reais. Assim, Eunice Durhan dirá, na 3ª Sessão, que os gastos em educação são inferiores ao que está legalmente disponível para a educação, uma vez que as análises, embora consideradas por ela antiquadas, têm como referência amostragens e indicam um gasto efetivo de 125 a 150 reais por aluno/ano no país.

¹⁴⁹ Após esta afirmação do Ministro, o Deputado Maurício Requião contestou a hipótese de municípios não oferecerem matrícula, pelo menos segundo sua capacidade, ao que Paulo Renato Souza argumentou que o Executivo está induzindo a um processo de municipalização e que, se fosse o caso, **caberia ao Congresso ser mais radical**.

¹⁵⁰ Tanto a professora Eunice Durhan como o Ministro defenderam a automaticidade no recolhimento e repasse dos recursos do fundo em cada estado, ou seja, sua natureza contábil, afirmando, inclusive, que se este procedimento não estivesse claro na PEC, os deputados deveriam melhorar a redação.

¹⁵¹ A abordagem deste tema se colocou como necessária para os representantes do MEC, uma vez que estava sendo divulgado estudo da CNTE apontando que a disponibilidade legal de recursos para a educação permitiria um custo aluno potencial, em todos os níveis da educação básica, de R\$ 621,55. Este cálculo da CNTE tomou, como dividendo, 25% da receita de impostos dos estados e dos municípios, 9% da mesma receita da União e o salário-educação, como divisor, a matrícula na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio públicos.

¹⁵² Todos os depoentes do MEC afirmarão que a proposta do governo não prevê que os recursos da cota estadual do salário-educação componham o Fundo.

Considerando o legalmente disponível, ou o chamado ideal de gastos, fossem 60% aplicados no ensino fundamental, poderia ser atingido um gasto médio de R\$ 300,00, valor que foi comparado a recomendações de organismos internacionais e gastos por aluno em outros países em desenvolvimento e proclamado como adequado. O Ministro Paulo Renato Souza, ao explicar a fórmula de cálculo do valor mínimo, também reiterou a referência de 300 reais e que o projeto de lei a ser encaminhado pelo Executivo estipularia a correção do mínimo de acordo com a expectativa de arrecadação de estados e municípios. Já Edson Machado disse que o mínimo de 300 reais per capita por aluno/ano foi obtido manipulando números da arrecadação da União, estados e municípios tendo como base o mês de junho de 1995: *“Portanto, trezentos reais é um número médio obtido por uma aritmética muito simples, que é pegar o total da arrecadação daqueles impostos previstos, calcular os 15% desta arrecadação e dividir pelo total de alunos. É daí que saíram os trezentos reais”* (9ª Sessão, p. 35). Para ele, seria preciso deixar de falar em 300 reais como valor mínimo por aluno/ano, uma vez que este número poderia ter mudado em função de mudanças na arrecadação ou no número de alunos, e que, portanto: *“não nos fixemos nessa figura retórica que são os trezentos reais”* (9ª Sessão, p. 36, grifos meus).

Uma vez que a intenção de estabelecer um valor mínimo por aluno de 300 reais por ano, reconhecida por Eunice Durhan e pelo Ministro, foi alvo de críticas na Comissão, por ser considerado um valor baixo, o Ministro afirmou que talvez se devesse chegar a um gasto por aluno maior, desde que levando em conta a disponibilidade orçamentária e financeira: *“... haverá um mínimo que acompanhará a evolução orçamentária e financeira, porque há uma regra. Esses 300 reais não são permanentes. Haverá uma regra. À medida que o país avance e que haja mais arrecadação de impostos, também aumentará o patamar mínimo com que a União se compromete”* (15ª Sessão, p. 32).

Sempre que instados a responder sobre a suficiência ou não dos recursos para a educação, os representantes do MEC fizeram menção a que não consideravam suficientes os recursos disponíveis, mas a tônica recaiu sobre a iniquidade na distribuição do dinheiro e os desperdícios, ou “ralos”, e sobre a não-aplicação por parte de estados e municípios.

Um último tema de destaque a mencionar é a questão salarial do magistério, no qual sobressairam a referência salarial de 300 reais e o piso salarial profissional nacional. O Chefe de Gabinete do Ministro, por exemplo, esclareceu, na 9ª Sessão, que o piso salarial do magistério no país não seria fixado em trezentos reais, que esta informação, embora divulgada, não estaria correta, uma vez que só seria possível afirmar que, aplicando 300 reais por aluno, tornar-se-ia viável o pagamento de um salário médio de 300 reais mensais.

Iara Prado lembrou que a proposta da PEC não foi produzida no MEC e sim no Fórum de Valorização do Magistério, com a participação do CONSED, UNDIME, CNTE e CRUB: *“... trata-se de um fórum amplo, as discussões já vinham acontecendo há muito tempo, o Ministério traduziu o que era consensual em relação ao Fundo”* (11ª Sessão, p. 43). Segundo a Secretária de Ensino Fundamental do MEC, nem todas as questões eram consensuais no Fórum, sendo que, por exemplo, o piso salarial nacional não era consenso, uma vez que o CONSED e muitas prefeituras e secretários municipais diziam que seria impossível um piso nacional. Quanto ao pagamento dos aposentados, disse que havia consenso de que tal gasto não deveria ser despesa educacional e que o Fórum vinha discutindo mecanismos para garantir a paridade de vencimentos entre aposentados e profissionais da ativa. Embora sem referir-se mais amplamente aos debates e propostas surgidos no Fórum, o Ministro Paulo Renato respondeu a uma questão sobre o Acordo Nacional nos seguintes termos:

“Quanto ao piso salarial, Deputada, na verdade nunca houve um acordo de fixar um piso salarial. O acordo dizia: estudar as medidas para garantir um piso equivalente a trezentos reais, naquela ocasião. E parece-me que a emenda é compatível com aquele acordo, porque naquela ocasião falava-se de trezentos reais – hoje, pela correção com algum índice de inflação que não sei qual é, seriam 430, e aquele acordo estaria contemplado, porque estava se falando em professor de tempo integral. Seria possível, com o Fundo, que os Estados que pagassem menos pagassem uma média de trezentos reais para vinte horas” (15ª Sessão, p. 54).

Quanto ao pagamento dos aposentados, Eunice Durhan e o titular do MEC concordaram que deveria ser considerado despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, tanto que o Ministro chegou a afirmar que, caso os deputados quisessem, poderiam incluir o pagamento dos inativos na proporção dos 60% do Fundo destinados a salário do professor. Essa afirmação do Ministro gerou, inclusive, uma certa surpresa, levando o Relator a perguntar se esta era a posição do Ministro, obtendo confirmação.

Como contraponto ao que foi defendido pelos dirigentes do Ministério da Educação e do Desporto, João Batista Oliveira, ex-Secretário Executivo deste órgão e há pouco tempo afastado, indicou, como

grande mérito do projeto, o fato de disciplinar o uso de recursos entre estados e municípios para o 1º grau e, entre o que chama de recuos, o fato de desobrigar a União do seu compromisso com o 1º grau. Nas suas palavras:

“(...) O governo está propondo para o ensino básico um mínimo que será definido em lei e já acenou em papéis que esse mínimo seria de 300 reais, mais ou menos o que já é hoje, portanto, é essencialmente um reordenamento, uma disciplina no uso dos recursos que afetam essencialmente a relação entre Estados e Municípios, porque ele está tirando deles. E o papel do Governo Federal seria o de definir esse mínimo, o de bancar aqueles Estados ou Municípios que não conseguem atingir esse mínimo – e ele propõe fazer isso com o salário-educação de hoje, portanto, não tem dinheiro novo -, ao mesmo tempo em que ele se desobriga dos 50%” (8ª Sessão, p. 16).

Na opinião deste depoente, a vinculação de uma parte dos recursos do fundo ao pagamento de professores na ativa iria impedir que se fizesse qualquer coisa no pré-escolar e no 2º grau, uma vez que o peso das despesas com pessoal, considerando a paridade dos profissionais inativos, levaria a um estouro no orçamento global de estados e municípios.

Para ele, o maior ganhador, com a instituição do Fundo, seria o Estado de São Paulo, que receberia o que os seus municípios deveriam aplicar em educação e, quanto ao Nordeste: *“O que há para o Nordeste é apenas uma correção de dinheiros que eu duvido que vá melhorar a educação, porque vai melhorar salários. Vai apenas melhorar salários” (8ª Sessão, p. 56).*

A posição das entidades

A CNTE, o CONSED e a UNDIME foram as entidades que se detiveram mais longamente nos temas do financiamento da educação básica e distribuição de encargos entre as esferas de governo. Nenhuma delas rejeitou, em bloco, a Proposta de Emenda Constitucional do Executivo, mas suas posições variaram bastante, desde propostas de caráter mais pontual, para aperfeiçoar o texto, como foi o caso do CONSED, a outras que imprimiriam um rumo muito distinto à reforma, caso da CNTE.

A adesão do CONSED à PEC foi proclamada já no início do depoimento da Presidenta da entidade, Ana Luíza Machado, quando declarou que “...o CONSED se coloca inteiramente favorável a essa proposta de emenda constitucional. Entendemos que essa proposta seria o que poderíamos considerar a redenção do ensino fundamental, porque irá garantir a quem efetivamente faz educação recursos para realizar uma educação com qualidade” (3ª Sessão, p. 17, grifos meus).

A Presidenta tratou da iniquidade na distribuição dos encargos entre estados e municípios, dizendo que a proposta favoreceria a equidade, uma vez que somente receberiam recursos aqueles que tivessem uma rede de ensino

As propostas defendidas pela entidade, no que diz respeito aos temas desta tese, foram: (1) a inclusão da garantia de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios; (2) o estabelecimento de uma subvinculação, ao ensino fundamental, também para os recursos da União, da ordem de 40%, pois “Nessa emenda o governo retira sua obrigatoriedade. De forma alguma aceitamos que isso aconteça. O Governo Federal também tem de se comprometer de alguma forma a injetar os recursos necessários...” (3ª Sessão, p. 20) – propôs um prazo de cinco anos para atingir esta proporção, a fim de não inviabilizar o ensino público federal; (3) a redação da PEC deveria deixar claro que o fundo é de natureza contábil, sem que nenhum ente deixe de receber recursos por problemas de inadimplência; (4) os recursos do salário-educação – tanto cota federal como cota estadual – não deveriam integrar o Fundo.

Edla de Araújo Soares, que presidia a UNDIME, iniciou seu depoimento dizendo que iria manifestar algumas divergências com pessoas que a antecederam na Audiência e pontuar os aspectos sobre os quais foi possível chegar a um consenso na entidade. Declarou que *“A UNDIME não considera, diferentemente do CONSED, que esta seja a redenção do ensino no país”* e ainda que *“De um modo geral, avaliamos que essa proposta traz uma determinação clara do Executivo no sentido de retirar da União a responsabilidade com o ensino fundamental” (3ª Sessão, p. 22).* Ao apresentar os elementos principais da avaliação da entidade, situou, como primeira questão, a desresponsabilização da União; seria importante que o artigo 60 subvinculasse recursos para o ensino fundamental, mas lembrou, entretanto, que a União deveria alocar 50% dos recursos, pela redação em vigor. A professora enfatizou que, no contexto do regime de colaboração, a universalização do ensino fundamental será mais difícil de alcançar sem a atuação da União: *“... na medida em que o Executivo se afasta da responsabilidade, também fragiliza suas possibilidades de coordenação de um projeto nacional que tenha como perspectiva essa universalização” (3ª Sessão, p. 25).* Ou ainda, mais para o final da reunião: *“E eu gostaria de*

reafirmar (...) com toda a paixão que uniu todos os secretários que discutiram a PEC, que esta emenda efetivamente desobriga o Governo Federal da manutenção do ensino fundamental” (3ª Sessão, p. 69).

Como segundo ponto, explicou que a proposta não contemplava os principais acordos feitos na sociedade brasileira, especialmente a partir da elaboração do Plano Decenal, da assinatura do Acordo Decenal e do Pacto de Valorização do Magistério e Qualidade do Ensino. Comentou haver consenso na entidade quanto à importância de criar um fundo de valorização do magistério, mas não quanto aos percentuais específicos a serem destinados para tal, especialmente para professores em exercício. Um dos fatores para o dissenso diria respeito às dificuldades de atendimento à educação infantil caso a subvinculação entrasse imediatamente em vigor. Declarou que o ajustamento, tendo em vista a equalização, requeria debate mais amplo e, portanto, a subvinculação para o fundo poderia ser objeto de outra emenda, para ampliar a discussão e disponibilizar maiores informações.

Assim, a presidenta aclarou que os municípios reunidos chegaram a dois consensos em torno da Emenda: a manutenção da responsabilidade da União para com o ensino fundamental e o entendimento do fundo como mecanismo disciplinador da aplicação de recursos. Disse que a dificuldade de chegar a um consenso sobre o conjunto a PEC se deve à própria história do atendimento ofertado pelo município; por exemplo, municípios que tinham um atendimento consolidado na educação infantil enfrentariam sérios problemas com o fundo, na medida em que, por exemplo, os recursos fossem para pagamento de professores em efetivo exercício no ensino fundamental.

A CNTE foi ouvida em duas das audiências públicas. O assessor da entidade, João Monlevade, e seu presidente, Carlos Augusto Abicalil, foram ouvidos na 5ª e 14ª sessões, respectivamente.

Na 5ª Sessão, o Professor Monlevade tratou, primeiramente, do tema da priorização do ensino fundamental *versus* a educação básica. Segundo ele, a PEC estaria tomando uma posição bastante perigosa ao privilegiar o ensino fundamental e não estabelecer a progressiva implantação do ensino médio e da educação infantil; priorizar o fundamental, isolando-o, acabaria por prejudicar o próprio ensino fundamental, já que muitos estudos apontam a contribuição da educação infantil para o desempenho no 1º grau e do ensino médio para a formação do cidadão. Quando à distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, situou o regime de colaboração como decorrente da situação federativa e, que, portanto, havia responsabilidades dos três níveis de governo; neste sentido, a PEC representava um avanço, por utilizar a matrícula como indicador para a distribuição equânime de recursos. Entretanto, um problema grave seria tirar da União a responsabilidade de aplicar 50% dos recursos vinculados à educação no ensino fundamental, o que se relaciona com o cálculo de um gasto mínimo segundo as disponibilidades financeiras atuais e não pelas necessidades da qualidade do ensino: “*Em outras palavras, se uma empresa estiver sonhando impostos ou se existe uma FUNDAÇÃO, no Espírito Santo, ou um incentivo fiscal na SUDENE que isente impostos para a educação, já estamos embutindo este não-imposto a um custo que seria o custo da não-qualidade*” (5ª Sessão, p. 8). Afirmou que a definição de um custo mínimo só seria viável se fosse consenso no Congresso e desde que não partisse dos recursos existentes mas sim de um esforço para jogá-lo a patamares superiores. Informou aos parlamentares estar distribuindo alguns dados, que demonstravam a possibilidade de garantir 600 reais por aluno, por ano, na educação básica. Este valor foi obtido somando os recursos da receita de impostos – 9% dos federais e 25% dos governos subnacionais – mais aqueles do salário-educação e dividindo pelo número de alunos da educação básica.

Outro assunto tratado mais extensamente por Monlevade foi a valorização dos profissionais da educação. Situou a longa história de desvalorização do professor, concluindo que, diante da mesma, era fundamental uma idéia como a do fundo, desde que contemplando ou corrigindo alguns aspectos. Sobre a abrangência, defendeu que os professores de toda a educação básica fossem incluídos. Quanto à concepção, a necessidade de estabelecer um custo de qualidade. Chamou a atenção para a necessidade de um piso salarial profissional nacional, este o único capaz de caracterizar a profissão, nacionalmente, como profissão única.

O Presidente da CNTE, Carlos Augusto Abicalil, afirmou que a PEC tinha origens remotas na luta dos trabalhadores em educação por uma escola pública voltada ao exercício da cidadania e, mais recentemente, lembrou o movimento nacional decorrente da Conferência de Jomtien que resultou no Plano Decenal de Educação para Todos e no Acordo Nacional, este tratando, fundamentalmente, da valorização do magistério e das formas de colaboração entre os diversos sistemas de ensino.

Quanto à alteração do papel da União, significava uma redução do seu compromisso com o financiamento do ensino fundamental e da educação básica, uma vez que o “caráter supletivo” poderia significar nada e seria importante que se mantivesse a responsabilidade de assistência financeira aos estados e municípios.

No que diz respeito ao Fundo proposto na Emenda, o Presidente da CNTE ponderou que não respeitava o Acordo Nacional e, portanto, o governo federal rompia, definitivamente, com o processo de debate social inaugurado em 1993, com o Plano Decenal de Educação para Todos. Acrescentou que o

Fundo impunha obrigações a estados e municípios, via confisco de recursos, que reduziriam a capacidade de financiamento do ensino básico, além de consagrar o *status* vigente de financiamento; contrabalançou a proposta de um gasto mínimo de 300 reais com a possibilidade de um gasto maior, desde que instituído um regime de colaboração que levasse em conta a integralidade dos recursos destinados ao ensino. Para o que chama de qualificação do debate sobre a emenda, mencionou que dever-se-ia ter como horizonte para a previsão de recursos financeiros a qualificação e universalização da oferta e não apenas o número de matriculados. Enfim, se a política de financiamento *“for consagrar a miséria, pode significar a determinação de nosso retrocesso absoluto nessa área e dentro da ótica da competitividade internacional, inclusive o decreto do fracasso econômico da nação brasileira”* (14ª Sessão, p. 15). Para ele, uma concepção distinta implicaria o envolvimento dos atores sociais, um debate periódico e planejamento, especialmente um Plano Nacional de Educação.

Falam os especialistas em financiamento da educação

Jacques Velloso, Maria Eudes Bezerra Veras e José Carlos Melchior foram os especialistas em financiamento da educação ouvidos na Comissão Especial da PEC da Educação, em sua 9ª Reunião. Os dois primeiros manifestaram-se bastante favoráveis à reforma, enquanto que o último pontuou uma série de restrições.

O Professor da UNB, Jacques Velloso, disse que a PEC caracterizava-se por sua abrangência em relação à matéria que tratava e pela coragem em abordar questões, que outras propostas não tiveram. A orientação do projeto parecia-lhe adequada e correta no que diz respeito à orientação dos repasses e distribuição dos recursos, tendo como preocupação básica a equalização de oportunidades educacionais. Para ele, *“... trata-se de um dos projetos mais importantes, senão o mais, que já passou por esta casa quanto ao financiamento da educação. Esse é o meu entendimento. Ele é viável, respeita a Federação, tem credibilidade política e operacional”* (p.10).

Seu parecer foi de que o papel da União estava definido adequadamente, uma vez que estabelecia sua atuação junto ao sistema federal, assim como seu papel redistributivo junto aos sistemas estaduais e municipais, criando, para isso, o Fundo. Diz que Melchior teria lhe falado que a proposta é “um cheque em branco” e, para ele, a resposta seria sim e não; se examinada a documentação que acompanhava o projeto, não seria cheque em branco, pois o Fundo permitiria que a União viesse a exercer seu papel de redistribuição de oportunidades educacionais e, ainda *“É um instrumento da maior relevância para a redução da desigualdade da educação no País. É, portanto, um instrumento da maior relevância para a construção da democracia brasileira”* (p. 8).

Para Jacques Velloso, o projeto deveria modificar a disposição referente ao salário-educação, eliminando a possibilidade de dedução. Reiterou a importância de manter o salário-educação, propondo que o mesmo tivesse como base de incidência o valor agregado da produção da empresa.

Sugeri, ainda, que a Carta Magna ou uma lei dispusesse sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que a lei vigente (7.348/85) estaria caduca e sempre teria sido insuficiente; especialmente, defendeu que as despesas com inativos e pensionistas fossem excluídas da MDE.

À questão “há dinheiro suficiente?”, o professor respondeu negativamente e indicou o aumento da vinculação, o cumprimento dos gastos mínimos e a eficácia da arrecadação como estratégias para aumentar o volume de recursos *“... a fim de que a área da educação disponha de um mínimo para dar educação de qualidade decente às nossas crianças. Ou quase decente. Decente num médio prazo”* (9ª Sessão, p. 61).

Maria Eudes Bezerra Veras, professora da Universidade Federal do Ceará, pontuou os aspectos a seguir relatados. Quanto à delimitação dos papéis das esferas de governo, defendeu que fossem estabelecidos níveis de responsabilidade no ensino fundamental, pois, do contrário, a atuação simultânea de estados e municípios nesta etapa do ensino poderia gerar dificuldades na responsabilização da autoridade competente pela não oferta ou oferta irregular. A grande inovação da Proposta, para Maria Eudes, era a nova redação do art. 60 do ADCT, pois: o ensino fundamental estava eleito como prioridade para estados e municípios, embora não pela União; valorizava-se o magistério; fortalecia-se financeiramente estados e municípios que assumissem a educação fundamental; distribuía-se de forma mais equânime os recursos para a educação fundamental entre estados e municípios. Entendia que o projeto era uma ponte para a municipalização do ensino – pois os municípios teriam interesse em oferecer maior número de matrículas a fim de receber maior volume de recursos. Quanto ao papel da União, definido na PEC como de equalização de oportunidades, disse pensar que deveria ser restabelecida a atribuição de prestação de assistência técnica e financeira.

A professora argumentou que o salário-educação não poderia ficar previsto como fonte de remuneração do magistério pois era a única fonte que, especialmente nos estados do nordeste, financiava o desenvolvimento dos sistemas de ensino. Comentou que o Fundo levaria a tratamento desigual em

termos de remuneração, tanto para inativos como para docentes dos outros graus que não o fundamental. Propôs alterações na PEC, entre as quais: (1) o nome do fundo deveria incluir “manutenção” (o que será aceito); (2) que ficasse estabelecido que o salário-educação não poderia ser utilizado para a remuneração do magistério; (3) deveriam ser computadas, para o cálculo do Fundo, as matrículas nas classes de alfabetização, assim como deveriam ser consideradas as despesas que os estados tinham com bolsas de estudo, pois representavam um custo para o poder público. A professora disse, ainda, que eram necessários maiores estudos para fundamentar a decisão de vincular recursos do fundo ao pagamento de professores do ensino fundamental, uma vez que “o lençol poderia ficar muito curto” considerando o volume de recursos para as demais despesas.

Em síntese, a apreciação da Professora foi a seguinte:

“Considero, porém, que o projeto em referência, se aprovado, significará, na prática, uma das maiores inovações no campo das subvinculações e a transformação do ensino fundamental numa prioridade de fato. Por isso, ele merece ser analisado e aprovado no Congresso com a urgência que a causa da educação fundamental requer. (...)” (9ª Sessão, p. 16).

José Carlos Melchior, da USP, ao tratar do papel conferido à União, na PEC, disse que havia uma contradição na proposta, que diz respeito ao seu caráter supletivo: no ensino superior, a União não tinha papel supletivo, atuava diretamente e isso não estava sendo levado em consideração. Chamou a atenção para o fato de que não estava definido o que seria “função supletiva”, o que poderia eximir de responsabilidade o Poder Público federal. Para o Professor, o objetivo, posto para a ação da União, de equalizar oportunidades educacionais, seria positivo, mas mostrava-se contra a supressão da prioridade à escolaridade obrigatória como função da União.

Referiu-se ao fundo como o cerne da emenda, mas que, realmente, para ele, o fundo era um cheque em branco, pois aumentava a subvinculação de estados e municípios para o ensino fundamental, sem definir uma responsabilidade para a União, ou melhor, que essa responsabilidade ficaria presa ao mínimo. Acentuou que o mínimo de trezentos reais criaria certo tipo de qualidade do ensino e mencionou, para comparação, o gasto de dois mil dólares, por aluno, por ano, do sistema americano. Seu parecer quanto às definições de custos ficou explícito:

“.. é preciso pensar, antes de custo mínimo, em variáveis de qualidade de ensino, chegar a variáveis aceitáveis em termos de uma educação que não seja uma farsa e, a partir daí, ver quanto custa esta qualidade e estabelecer um sistema gradativo ... (...) Fala-se aqui que esse mínimo vai depender da União: num ano ela tem recurso, é um mínimo; no outro ano pode ser outro mínimo” (9ª Sessão, p. 24).

Reiterou várias vezes que o mínimo não estaria associado à qualidade do ensino e que defendia “um processo gradativo de elevação da qualidade do ensino, cuja dinâmica em termos de gradatividade, não está prevista no Fundo” (9ª Sessão, p. 54).

Ao responder a uma questão sobre a suficiência ou não dos recursos para a educação, perguntou se os recursos eram suficientes “em relação a quê?”; para ele, a comparação que o Ministro vinha fazendo em relação à Coreia não procedia, pois nesse país eram gastos 4% do PIB em educação, sim, mas em educação fundamental, diferente do Brasil que despendia o equivalente a 4% em todos os níveis de ensino.

Declarou discordar da Deputada Esther Grossi quanto a não priorizar apenas um nível de ensino. Disse que os recursos eram escassos e por isso existiam prioridades e se fazia necessária uma ação seletiva; assim, defendia naquele momento a priorização do ensino fundamental.

Com a palavra os ilustres deputados e deputadas

Nas manifestações dos deputados, durante as audiências públicas, revela-se um gradiente de posições quanto à distribuição de encargos entre as esferas de governo no atendimento à educação básica e no seu financiamento. Tais posicionamentos vão desde a defesa incontestada da PEC, onde se destacam os argumentos de Vicente Arruda (PSDB/CE), que afirmou “a PEC é perfeita”; passam por discordâncias mais pontuais ou ênfase no esclarecimento de dúvidas quanto aos dispositivos e sua regulamentação, como será o caso do Relator, de Severiano Alves (PDT/BA), Marisa Serrano (PMDB/MS) e de Maurício Requião (PMDB/PR); chegam a um outro extremo, de repúdio a concepções centrais da composição e abrangência do Fundo, tal como expressaram, especialmente, Esther Grossi (PT/RS) e Ivan Valente (PT/SP), este último lançando o emblema do Fundo como “**socialização da miséria**”. Assim, são

descritas, na seqüência, as manifestações dos parlamentares, a partir de uma seleção que buscou levar em conta o espectro de argumentos e dúvidas que foram expostos.

Como presidente da Comissão Especial da “PEC da Educação”, o Deputado Elias Abrahão (PMDB/PR) não externou maiores apreciações pessoais, assumindo o papel de mediador das discussões, quase sempre instando parlamentares e depoentes a manterem o debate mais restrito aos assuntos implicados com a Emenda¹⁵³.

Enquanto relator, o Deputado José Jorge (PFL/PE) manifestou-se em todas as sessões de audiência pública, especialmente solicitando aos depoentes opiniões sobre a PEC ou o detalhamento de aspectos a que tenham se referido durante suas falas. É possível, entretanto, pinçar alguns posicionamentos por ele explicitados. Um primeiro, é o de que pensava que a União, através da vigência da PEC, não estaria se ausentando do financiamento do ensino fundamental, dada a complementação dos fundos que não atingissem um custo mínimo; caberia à Comissão verificar uma forma para que a responsabilidade pelo ensino fundamental ficasse definida para cada esfera de governo.

Na apresentação de seu Relatório, José Jorge explicou que, quanto ao percentual de recursos da União a serem aplicados na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental, foi tentada a manutenção dos 50%, o que mostrou-se inviável, pelo compromisso com o financiamento das universidades. Assim: “*Trinta por cento pareceu um valor razoável, que pode ser cumprido*” (17ª Sessão, p. 64). E mais especificamente: “*A idéia é que possamos ter, aplicados nas diversas fontes que o Ministério possa obter, 30% desses recursos. O caput do art. 212 serve de referencial. Trinta por cento desses recursos no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo*” (17ª Sessão, p. 64-5).

Na 8ª Sessão, o Deputado José Jorge externou posição favorável à municipalização do ensino, dizendo que nunca houve coragem para definir, na Constituição e na legislação, a responsabilidade do Município em relação ao 1º grau. Para ele, a municipalização seria positiva, uma vez que as grandes redes estaduais eram praticamente pouco gerenciáveis.¹⁵⁴

Em sessão posterior, o Relator apontou, como aspectos que considerava positivos da proposta do Fundo, o fato de que a disponibilidade de um mínimo de recursos atacaria a questão da qualidade onde esta fosse pior e, ainda, que, pela primeira vez, estava sendo discutido quanto deveria custar um aluno e quanto deveria ser aplicado na educação de uma criança. Nesta mesma reunião, reiterou uma apreciação anterior em relação ao custo por aluno, no sentido de que a PEC deveria prever um custo-aluno que levasse em conta a qualidade do ensino:

“Mesmo que agora não tenhamos os recursos para oferecer o mínimo, é preciso que a sociedade saiba que não estamos oferecendo os recursos mínimos e a que distância consideramos estar do mínimo. Evidentemente tem de ser o mínimo razoável, mas é preciso que se leve em conta esse outro lado, quer dizer, o lado da necessidade dos recursos” (14ª Sessão, p. 26).

Assim, os argumentos de entidades, especialistas e deputados a favor de um custo-aluno-qualidade não foram ignorados pelo Relator e, na 17ª Sessão, ao descrever o Substitutivo de sua relatoria, explicará a inclusão de um referencial de custo/qualidade que a proposta do Executivo não contemplava. Segundo o Deputado:

“A emenda baseava-se apenas numa realidade financeira existente, mas não tinha uma meta que se pudesse atingir, porque o grande mérito desse Fundo é que com ele se vai começar a discutir quanto deve custar um aluno, quanto está custando, quais são os recursos disponíveis” (17ª Sessão, p. 64).

¹⁵³ Pode-se destacar, entretanto, algumas das suas intervenções. O Presidente aceitou o argumento do MEC de que na redação vigente do artigo 60 do ADCT a subvinculação se referia ao conjunto do Poder Público e não, individualmente, a cada esfera de governo. Para ele, a Emenda deveria aclarar esta situação e atentar para o fato de que o prazo desta subvinculação estava expirando e que, portanto, um novo prazo deveria ser definido. Na 8ª Sessão, argumentou que não se deveria propor retirar recursos do ensino superior para colocar no ensino fundamental, uma vez que a questão é que não havia recursos suficientes para nenhum dos níveis e tal é o que deveria ser debatido pela Comissão.

¹⁵⁴ Nesta mesma sessão, José Jorge perguntou a Lara Prado porque o fundo deveria ser criado em todos os estados e não apenas naqueles que tivessem poucos recursos. Tal pergunta, de resposta óbvia, revela que os objetivos do fundo não estavam ainda bem compreendidos sequer pelo Relator.

É oportuno registrar, por último, o entendimento do Relator quanto ao papel da Comissão Especial e da Relatoria na tramitação da PEC:

“(...) a discussão política é um pouco diferente da discussão técnica, onde sentamos numa mesa para discutir e queremos chegar a uma conclusão comum. A discussão política tenta radicalizar pelo extremos: aqueles que têm as opiniões mais discordantes, que discutem mais, falam mais, produzem as idéias; mas certamente são aqueles que têm as idéias menos discordantes que no fim dão a caminho da decisão. (...) Aqui se começa pelo dissenso e, como é uma discussão coletiva, chega-se à conclusão. (...) No fim há um funil que vai fazer com que tudo isso apareça e aí acho que as frustrações se acabam”(8ª Sessão, p. 65).

Ao receber um apelo da Deputada Esther Grossi para que fosse sensível ao que vinha sendo dito e discutido ao longo dos trabalhos da Comissão Especial, o Relator retrucou que seu papel era o de ouvir e examinar as propostas e argumentos, verificar o que fosse consensual, decidindo, entretanto sobre o que não fosse consensual. Acrescentou que a PEC provinha do Executivo, o qual também fazia parte da sociedade (*sic*) e deveria, legitimamente, ser ouvido. Caberia, portanto, ao Relator e à Comissão *“equilibrar a opinião do Executivo e a dos representantes da sociedade que aqui vieram debater o assunto. Acho que estou psicologicamente – vamos assim dizer – preparado para levar em conta todos os aspectos referentes à emenda.”*(14ª Sessão, p. 34).

Na ala da oposição e de maior oposição à Emenda, tal como proposta pelo Executivo, Lindberg Farias (PCdoB/RJ) demonstrou, reiteradas vezes, preocupação com os gastos educacionais brasileiros em relação ao PIB. Para ele, o gasto de três vírgula alguma coisa em educação, como proporção do PIB, seria muito baixo. Quando da presença de João Calmon, na 4ª Sessão da CESP, perguntou ao mesmo qual seria o caminho para aumentar os recursos para a educação e se o ex-senador havia visto alguma ação concreta para se chegar a um gasto em educação correspondente a 5,5% do PIB, como definido no Plano Decenal de Educação para Todos.

Noutra reunião, declarou que muito o preocupava a idéia colocada por Ivan Valente sobre a socialização da miséria permitida pelo fundo¹⁵⁵, perguntando como ficaria, por exemplo, o município de Recife, que gastava 600 reais por aluno e que passaria, com o Fundo, a contar com R\$ 450,00, afirmando que *“é aquela história do cobertor, para cobrir a cabeça deixamos os pés descobertos”* (4ª Sessão, p. 20).

Esther Grossi (PT/RS), também alinhando-se com divergências de fundo em relação às modificações no financiamento da educação, reiterou que a Emenda estava longe de significar a redenção do ensino brasileiro, enfatizando, para tal, o fato de não contemplar a qualidade do ensino, ou seja, não oferecer condições para a produção de aprendizagem nas escolas. Destas condições, muitas vezes chamou a atenção para a necessidade de qualificação e valorização dos professores.

Um dos argumentos recorrentes da Deputada será o de que priorizar a educação básica (para ela sinônimo de ensino fundamental) não levaria à solução dos seus problemas de qualidade, pois tal exigiria incidir também nos demais níveis da educação. Dirá, em mais de uma reunião, que seria preciso partir da idéia-chave de que, em educação, não é possível priorizar uma parte, fazendo analogia com o cuidado com a saúde, na qual não se pode priorizar uma parte do corpo. Embora tenha enfatizado a idéia, presente em sua emenda, de que a distribuição de encargos entre as esferas de governo e suas responsabilidades financeiras levassem em conta a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, afirmou, na 15ª Sessão, que concordava, naquele momento, com a priorização do ensino fundamental, uma vez que a faixa etária de 7 a 14 anos não poderia deixar de ser atendida.

Para ela, a concepção de que 300 reais seria um valor realista para a situação da educação não estaria correta e, fazendo analogia com os esforços que são feitos pelos pais para cuidar dos filhos, disse que *“A educação brasileira não pode ter a idéia de que a situação nos permite apenas gastar isso. Temos de ver realmente o que é preciso gastar e depois ir procurar esses recursos”*(9ª Sessão, p. 51).

Ivan Valente (PT/SP) somou esforços com Esther Grossi na contestação a muitos dos dispositivos da PEC e na proposição de maiores gastos com educação. Referiu-se inúmeras vezes ao Fundo como representando a “socialização da miséria”. Para ele, a avaliação do governo baseava-se na idéia de que o Estado estaria falido e, neste contexto, os recursos para a educação seriam restritos e suficientes, cabendo apenas corrigir os desperdícios. Para ele, essa idéia, de que os gastos eram suficientes representava o que

¹⁵⁵ Tanto Lindberg Farias como Ivan Valente irão referir-se, várias vezes, ao fato de não haver recursos para a educação num contexto em que o sistema PROER estava auxiliando os bancos em situação financeira difícil. Quando Ivan Valente, por exemplo, colocou ao Ministro que os recursos do PROER poderiam ser alocados para o pagamento do pessoal inativo, a fim de aumentar os recursos federais disponíveis para a educação, o Ministro respondeu-lhe que, se quisesse, também poderia ser panfletário.

de pior poderia existir na política educacional: “(...) a mídia e o Presidente estão incensando o Ministro porque ele é um racionalizador de gastos” (3ª Sessão, p. 41). Nesta linha, perguntou a Eunice Durhan:

“... a Prof^a. Eunice Durhan conhece alguma escola privada de qualidade que custe 25 reais por mês? Isso é quanto o governo quer gastar para melhorar a qualidade do ensino num período de um ano. Quero saber também se o salário médio do professor de 300 reais, médio repito, vai melhorar de fato a qualidade do ensino” (3ª Sessão, p. 44).

Em outra reunião, Ivan Valente afirmou haver uma visão conformista do governo quanto às verbas aplicadas e que seria preciso fazer a discussão envolvendo, globalmente, o orçamento, a economia e o projeto de nação. Na 15ª Sessão perguntou ao Ministro como poderia ser considerada revolucionária uma proposta que não tinha acolhida junto aos educadores e reiterou a incorreção da idéia da suficiência dos recursos, assim como a de partir de indicadores que não tomavam em conta os analfabetos, as crianças e jovens em idade escolar fora da escola e a péssima qualidade do ensino público. Desafiou o Ministro a mostrar quais são os valores do desperdício, dos ralos onde escoo o dinheiro da educação, uma vez que o MEC repetia isso mas nunca mostrava os números.

Para ele, entretanto, mais recursos seriam necessários, pois o gasto com educação no Brasil, da ordem de 3,9% do PIB, era medíocre. Defendeu que o país precisaria gastar, em educação, três vezes mais, o correspondente, portanto, a 10% do PIB, e durante muito tempo. Para exemplificar que haveria recursos, o Deputado lembrou, em diversas reuniões, os gastos com bancos privados e pagamento das dívidas interna e externa.

Marisa Serrano (PMDB/MS) destacou-se, no que diz respeito ao financiamento da educação básica, pelo recorrente repúdio à utilização da cota federal do salário-educação para a complementação dos fundos deficitários, como se verá, mais adiante, no item referente à votação do Substitutivo da CESP. Também manifestou, na 8ª Sessão, preocupação quanto à compatibilização entre a LDB, que neste momento estava no Senado, e a Emenda Constitucional.

Severiano Alves (PDT/BA) colocou, em mais de uma reunião, que entendia a PEC como um primeiro sinal de uma política pública para a educação, na medida em que vinculava os recursos e os redistribuía com mais disciplina ou, ainda, por buscar a melhoria da qualidade do ensino e a valorização do professor. Como pontos dos quais discordava, argumentou que a proposição retiraria a responsabilidade do governo quanto ao combate ao analfabetismo, assim como a função de assistência técnica e financeira da União e que não havia retenção ou vinculação de recursos da União ao Fundo; acentuou o fato de não haver especificações sobre a gerência do Fundo. Quanto a este último aspecto, preocupava-o a redação da PEC, estabelecendo a constituição do Fundo nos estados, pois se os estados fossem responsáveis por gerir e redistribuir os recursos, haveria o risco de cair em critérios políticos. Assim, propunha que o Fundo fosse constituído nacionalmente¹⁵⁶.

Na 9ª Sessão, este Deputado declarou-se preocupado com as informações de que o salário de 300 reais não era piso salarial e que o mínimo por aluno era uma estimativa e poderia variar; segundo ele, tais valores estavam sendo afirmados pelo Ministro da Educação¹⁵⁷.

Maurício Requião (PMDB/PR), também participante ativo nos debates, manifestou-se mais recorrentemente sobre questões de divisão de encargos entre as esferas de governo e o papel do governo federal. Embora ressaltando que considerava escassos os recursos para a educação, dizia acreditar que a PEC talvez pudesse colocar um pouco de ordem na administração dos recursos. Para ele, a Proposta poderia corrigir injustiças, embora tenha ressaltado, na 5ª Sessão, que o governo federal **fazia justiça com o “chapéu alheio”**. Para exemplificar a possibilidade de fazer-se essa justiça, referiu-se ao caso do Paraná, onde municípios ricos não atendiam a demanda que poderiam atender, levando à atuação do estado, a qual penalizava os municípios pobres que tinham rede grande. Defendeu como essencial a clara definição das competências de cada uma das esferas de governo; deveria ficar estabelecido o compromisso da União com o ensino superior e acabar-se com a sobreposição entre estados e municípios na oferta do ensino fundamental.

O Deputado Ubiratan Aguiar (PSDB/CE) apreciou que a Emenda buscava uma reorganização de recursos e de competências; de recursos, pois possibilitaria que os municípios que já atendiam as necessidades da MDE e aplicavam em coisas supérfluas colaborassem com aqueles que tinham dificuldades; quanto às competências pensava que não estavam devidamente claras, uma vez que o ensino

¹⁵⁶ Até a 15ª reunião da Comissão o Deputado vai insistir neste ponto, duvidando, portanto, da automaticidade no repasse de recursos, pelo menos em seu estado, a Bahia.

¹⁵⁷ Na votação da PEC no Plenário da Câmara, Severiano Alves declarou que estavam garantindo um piso salarial de 300 reais para os professores; não se pode dizer que faltaram informações ao Deputado durante as audiências públicas ou nos documentos ministeriais.

fundamental deveria ser competência do município, que o ensino médio estava sendo jogado para os estados e que deveria ficar clara a competência prioritária da União para com o ensino superior.

O Deputado defendeu, ainda, que se definisse um percentual fixo dos recursos para a educação da União a serem aplicados no ensino fundamental e a destinação de 60% de recursos do Fundo para uma “política de recursos humanos”, o que envolveria, além da política salarial, ações de treinamento e capacitação do magistério.

Maria Elvira (PMDB/MG) declarou-se, na 15ª reunião, uma entusiasta da PEC, considerando-a revolucionária. Inclusive, nesta mesma sessão, disse entender que o Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental não rompia com o Acordo Nacional de Educação Para Todos, uma vez que oferecia uma perspectiva de salário médio de 300 reais para os professores do ensino fundamental. Na 3ª Reunião, afirmou ser municipalista, que defendia a descentralização, mas que jogar novas responsabilidades para as prefeituras sem repassar receitas seria impossível. Na 5ª Sessão disse defender prioridades na área da educação, pela ordem: alfabetização e ensino fundamental (incluindo o pré-escolar), ensino médio e terceiro grau; quanto ao último, pensava que deveria ser gratuito apenas para aqueles que não tivessem recursos. Assim, a Comissão deveria debruçar-se sobre o tema do volume de recursos disponível para o ensino superior e para o ensino básico a par do número de alunos beneficiados por cada um.

Também alinhado à concepção do caráter revolucionário da PEC, o Deputado Vicente Arruda (PSDB/CE) atuou na maior parte das reuniões na defesa quase incontestada da Emenda. Nas suas palavras, a PEC representaria “*um avanço revolucionário na solução do problema da educação no Brasil*” (15ª Sessão, p. 23), sendo que não pretendia aumentar o mínimo constitucional da aplicação de recursos e sim “*reorganizar racionalmente a aplicação desses recursos*” (15ª Sessão, p. 24).

Na 8ª Reunião da Comissão Especial, resumiu os aspectos que caracterizariam o avanço possibilitado pelo fundo: proporcionaria aos estados mais pobres a oportunidade de ter um mínimo de recursos para atender suas necessidades; a União não estaria se afastando do financiamento do ensino fundamental, mas sim intervindo de maneira mais justa na aplicação de seus recursos, dando mais a quem mais precisa; os recursos seriam distribuídos sem intervenção de terceiros, apenas pelo número de alunos e haveria conselhos para controlar estes fundos. Com tantas qualidades, disse ele em outro momento que “**o Fundo é algo perfeito**” (9ª Sessão p. 48).

Como pontos discordantes em relação à Proposta, o Deputado avaliou que a previsão de intervenção nos estados seria instrumento inócuo, devendo, em seu lugar, prever-se a responsabilização penal do mau administrador. Outra divergência foi a defesa de que os recursos do salário-educação, fosse a cota federal ou dos estados, não entrassem no Fundo: “*Porque ela (a União) tinha obrigação de tirar os recursos diretamente para suplementar esse Fundo e deixar o salário-educação para suprir outras necessidades especiais de carência dos Estados*” (11ª Sessão, p. 48).

O deputado Osvaldo Coelho (PFL/PE), que, à época da Constituinte, foi o autor da emenda que propunha a subvinculação de recursos no art. 60 do ADCT disse, na 15ª Sessão, que sua emenda, entre os partidos de esquerda, teve o apoio de apenas um deputado, pois havia a defesa da universidade. Relatou uma série de movimentos que fez, desde a vigência do texto constitucional, para que o dispositivo fosse cumprido pela União, nunca tendo conseguido lograr seu objetivo. Desta forma, declarou que a PEC 233/95 fazia com que sentisse ter realizado o maior feito de sua vida pública, pois sua idéia estava servindo de base para promover a revolução na educação. Portanto, trocava sua idéia inicial dos 50% pelo que estava disposto na Proposta.

Os posicionamentos dos deputados, como já dito, são bastante diversos, mas pode-se apontar duas convergências: a necessidade de definir critérios e procedimentos para o regime de colaboração governamental no financiamento da educação e a eliminação, ou redução, da possibilidade da União utilizar recursos do salário-educação para a complementação dos fundos deficitários.

6.4.5 O Parecer do Relator da CESP

Após o Relatório, onde o processo de tramitação da PEC na Comissão é o assunto em tela, o Parecer traz o “voto do Relator”, no qual são apreciados os temas suscitados pela PEC 233/95 e pelas emendas¹⁵⁸, com maior ou menor destaque às justificativas para incluir ou não as proposições dos parlamentares, especialistas ou entidades.

¹⁵⁸ Cabe registrar que o Relator não se manifestou sobre as emendas ou a proposta relativa à “autonomia universitária, na forma da lei”, contida na PEC. Segundo o Relatório, esse foi o tema mais polêmico suscitado pela PEC 233/95 e seu debate exigia uma tramitação independente. Assim, o Relator indica que o disposto sobre o art. 207 da Constituição Federal constitua proposição separada, que tramite de forma autônoma, que seja remetida à Mesa para ser renumerada e redistribuída. E, de fato, esta proposta constituirá a PEC N.º 370/96.

Quanto à intervenção da União nos estados, é mencionado o fato de que, já vigente, desde 1934, a possibilidade de intervenção da União nos estados com o intuito de “prover execução de lei federal”, não se conhece caso de intervenção que tenha sido motivada pela não aplicação dos recursos vinculados à educação. Embora a medida tenha sido questionada na CESP – pela afronta ao princípio federativo e pela dificuldade de torná-la, exequível – o Relator a mantém no Substitutivo, pois não houve emendas supressivas ou modificativas e tampouco óbices da CCJR. Entretanto, atendendo recomendações do prof. José Carlos Melchior, feitas em audiência pública, modifica a redação do artigo, ficando a possibilidade da mencionada intervenção no caso de não aplicação em MDE da “*receita resultante de impostos estaduais, compreendidas as transferências*”, quando a Proposta original menciona, apenas, “*receita estadual*”.

A modificação do conteúdo da PEC quanto ao artigo 211 da Constituição, será parcialmente acatada no Substitutivo de José Jorge, explicitando-se a responsabilidade da União em oferecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios¹⁵⁹. Será também acatada emenda (18 – de Esther Grossi) que inclui a “garantia de padrão mínimo de qualidade”, ao lado de “equalização de oportunidades educacionais”, como objetivo da função supletiva e redistributiva da União.

Será acolhida, ainda, nesta temática, parte da redação da Emenda 21, de Marisa Serrano, incluindo a educação infantil, e não mais apenas a pré-escola, como um dos níveis de atuação prioritária dos municípios. O autor diz que não acatará as emendas que propõem mudanças drásticas na repartição de responsabilidades para com a educação entre os entes federados, uma vez que, dada a diversidade organizativa, podem trazer mais traumas que benefícios.

Outra temática é a da vinculação dos recursos para a educação. O Relator informa que não acolheu as duas propostas apresentadas sobre o tema, afirmando que seus autores poderiam apresentá-las como Proposta de Emenda Constitucional. O aumento do percentual da receita de impostos da União vinculada à educação, pleiteado pela emenda 35, de Lindberg Farias, merece uma aprofundada discussão, pelas injunções do tema com a área tributária e com as demais despesas do governo federal. Na mesma emenda, o Deputado trata da transferência automática dos recursos vinculados e o Relator lembra que o Substitutivo de LDB de Darcy Ribeiro já trata do repasse de recursos para os órgãos da educação, nas três esferas de governo. Já a emenda 26, de Ivan Valente, que trata do salário-educação, não será acolhida, uma vez que impedir as deduções no valor devido de salário-educação poderá inviabilizar o funcionamento das escolas criadas pelas empresas e das escolas que se beneficiam das bolsas de estudo concedidas pelas empresas.

O Relator posiciona-se pela manutenção do art. 213 da Constituição Federal, rejeitando as emendas que objetivavam modificá-lo. Manifesta mais extenso argumento de rejeição à emenda 06, de Paulo Bornhausen, que amplia as possibilidades de destinação dos recursos públicos às escolas privadas e limita a gratuidade do ensino superior. Segundo o Relator, esta proposição foi fortemente rejeitada por segmentos que se fizeram presentes às audiências públicas e sua posição é a de defesa da gratuidade do ensino público, um princípio consagrado na história brasileira e que perpassa todo o capítulo sobre educação na Constituição Federal.

O Parecer se estende mais no relativo às mudanças do art. 60 do ADCT da Constituição Federal. Após resumir o proposto na PEC, trata de cada um dos itens.

A inexistência de subvinculação dos recursos da União ao ensino fundamental gerou muitos questionamentos; o Relator entende que, tendo a União que complementar fundos estaduais, esta desobrigação inexistente, mas inclui em seu substitutivo a determinação de que a União aloque o **equivalente** a 30% de seus recursos vinculados para o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, garantindo, assim, não apenas a complementação aos fundos mas também a expansão do atendimento à população que está fora da escola; este indicador de 30% será estabelecido no parágrafo 5º, ficando aberta a possibilidade de utilizar ou não os recursos do salário-educação para atingir esta proporção

O Relator informa que acolhe as emendas 12 (Marcelo Teixeira) e 38 (Maria Elvira) definindo a natureza contábil dos fundos. De outra parte, rejeita as emendas cujo pleito é modificar as receitas dos fundos e acolhe a emenda 46 (Eliseu Padilha) estabelecendo que a distribuição dos recursos do fundo seja “*proporcional ao número de alunos*”, em lugar de “*de acordo com o número de alunos*”. O Substitutivo altera o nome do fundo, de “desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério” para “**manutenção** e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério”.

Outra modificação é que o Substitutivo inclui a idéia da busca progressiva de um valor por aluno que corresponda a padrão mínimo de qualidade no ensino fundamental, dentro do prazo de vigência do art. 60 do ADCT.

¹⁵⁹ Sugestão das emendas de Paulo Bornhausen (04), de Esther Grossi (18), de Marisa Serrano (20) e de Maria Elvira (41).

Dos pontos acima examinados, pode-se observar que as modificações imprimidas ao texto original foram a indicação de um referencial para estabelecer o *quantum* de recursos da União que devem ser destinados ao ensino fundamental (o equivalente a 30% da receita de impostos destinada à MDE) e a previsão de fixar um valor por aluno/ano condizente com padrão mínimo de qualidade do ensino (o que implicaria em ajuste das contribuições aos fundos estaduais). Quanto à primeira, o MEC recomendou, em sua apreciação às emendas, que poderia ser fixado um referencial de 15% e, então, o Substitutivo foi além, mas deixando aberta a possibilidade de utilização dos recursos do salário-educação para complementação dos fundos pela União – este um ponto considerado inegociável pelo Executivo. O segundo ponto é uma inovação, pois inscreveria no ordenamento constitucional uma meta que abre possibilidades à inclusão da qualidade do ensino como critério para definir o montante das contribuições dos entes federados aos fundos, uma vez que, no texto reformador original, a fórmula inclui, tão somente, recursos contingenciados de estados e municípios, complementação da União e número de alunos matriculados no ensino fundamental.

6.4.6 A discussão e votação do Parecer do Relator na CESP

Nas últimas reuniões da CESP, o Parecer do Relator foi apresentado, discutido e votado; a discussão e votação dos destaques aconteceu nas reuniões de 24 e 25 de abril de 1996. São pontuados, a seguir, alguns dos argumentos colocados nestas sessões, buscando não repetir as posições dos deputados já explicitadas na síntese dos debates nas audiências públicas.

Na reunião de 23 de abril de 1996¹⁶⁰, Marisa Serrano (PMDB/MS) insiste que a redação “*nunca menos que o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o caput do art. 212*” inclui os recursos do salário-educação. Há o argumento de que os recursos mencionados no *caput* do art. 212 são aqueles da receita de impostos da União e, portanto, o salário-educação não estaria incluído; entretanto, a deputada estava com a razão uma vez que o termo “equivalente” encaminha para um valor de referência e não, necessariamente, a utilização da fonte “receita de impostos”. Nas palavras da Deputada:

“Os advogados que consultei hoje indicam que, se colocarmos o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o caput do art. 212, estarão aí incluídos os recursos do salário-educação – cota federal. Como o Sr. Ministro nos disse que pensava em aplicar – e apontei isso em ofício que encaminhei a S. Ex.a. – pelo menos 871 milhões de reais para as fontes que irão compor o Fundo de Valorização do Magistério, quer dizer, a aplicação da União na PEC n.º 233, o equivalente mais ou menos ao que hoje é a cota federal do salário-educação, que representa cerca de seiscentos e poucos milhões de reais; isto equivale a dizer que, se realmente a União quiser retirar do salário-educação o recurso para aplicar no Fundo de Valorização do Magistério, ela poderá fazê-lo. (...) Portanto, a PEC não apresenta aporte de nenhum tostão novo; temos apenas um remanejamento de verba, incluindo o salário-educação” (17ª Sessão, p. 3-4).

No Substitutivo do Relator e na redação final da emenda, o comprometimento dos recursos da União com a priorização do ensino fundamental ficou assim definido: “*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 30% (trinta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal*” (art. 60 do ADCT, § 6º). A possibilidade de uso ou não do salário-educação não foi mencionada (nem “inclusive”, nem “exclusive”), mas ficou implícita e, embora tal tema também tenha sido objeto de discórdia na lei regulamentadora do FUNDEF, o Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997, estabeleceu que os recursos da cota federal do salário-educação podem ser destinados à complementação da União “*(...) até o limite de 20% do total da referida complementação*” (art. 4º).¹⁶¹

O Relator admitiu que a deputada Marisa Serrano tinha razão ao afirmar que o salário-educação, cota federal, poderia fazer parte dos recursos utilizados pela União para atingir um gasto em ensino

¹⁶⁰ Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. 17ª Sessão – Reunião de Qualificação – apresentação e discussão do Relatório, de 23/4/96. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

¹⁶¹ Não foi possível obter explicações sobre critérios ou negociações para estabelecer este limite, uma vez que reiteradas vezes o MEC apontou para a utilização de um montante muito maior de recursos do salário-educação para efetivar a complementação aos fundos (em verdade, pretendia que metade do valor da complementação viesse do salário-educação, cota federal).

fundamental correspondente a 30% de sua receita vinculada à MDE. Mas sua manifestação registra que o salário-educação não precisaria ser usado para complementar os fundos: “*Na realidade, a idéia é que os 30% representam mais de 2 bilhões de reais, dos quais cerca de 800 são do salário-educação. (...) Então, na realidade poderão ser retirados desse dinheiro os recursos para o Fundo, sem se mexer no salário-educação*” (17ª Sessão, p. 65).

Vicente Arruda (PSDB/CE) disse que os 30% eram somente da receita de impostos. Isso mostra que permaneciam nebulosas as informações, gerando diversos entendimentos. Hipoteticamente, pode-se avaliar que alguns deputados não haviam entendido ainda o significado do “equivalente”. Ou, então, houve uma estratégia deliberada de confundir a interpretação.

Ivan Valente (PT/SP), referindo-se à distância entre o mínimo de 300 reais proposto pelo governo e um custo/qualidade, disse o seguinte:

“Um país que tem uma renda per capita da ordem de 3.000 reais deveria investir na educação de cada uma de suas crianças pelo menos a metade desse valor, já que ela deve passar grande parte de seu tempo na escola. O curioso é que a Lei n.º 8.981/95, que trata da declaração de rendimentos, permite abatimento das despesas com instrução regular até o limite de 1.500 reais. Parece que o Ministério da Fazenda entende mais de financiamento da educação do que o próprio MEC, pois ele mesmo viu que não dá para pensar que uma escola de qualidade pode custar 300 reais/ano”(17ª Sessão, p. 47).

Mais adiante, na mesma reunião, o Deputado defendeu que o Brasil deveria investir 10% do PIB em educação.¹⁶²

Maurício Requião (PMDB/PR) comparou a apresentação da emenda com o que ele chama “a história do bode”, a qual, embora anedótica, ilustra a estratégia de pulverização das atenções na apreciação da matéria:

“... junto com essa bela iniciativa de racionalizar, com justiça, a distribuição dos recursos, vieram para dentro da nossa sala alguns bodes. Lembro-me de ter feito referência a três deles pelo menos: a questão da autonomia universitária, a questão do ensino pago e as questões ligadas à educação infantil” (17ª Sessão p. 4)

Segundo ele, essas questões foram sendo retiradas e a Comissão pode se ater ao que ele denominou “o coração da PEC”.

Em 24 de março de 1996¹⁶³, José Jorge, ao louvar os trabalhos da Comissão, destacou o compromisso e a seriedade com que os deputados levaram adiante os trabalhos, ressaltando, inclusive, que tal comprometimento se deu mesmo não tendo a Comissão recebido destaque na mídia “.. *nunca aparecemos no jornal, na televisão, em nenhuma revista*” (p. 7).¹⁶⁴

Neste dia o Relatório foi posto em votação. Contrariamente, votaram os deputados do PT e PCdoB; foram, assim, 21 votos favoráveis ao Relatório e 4 contrários (Esther Grossi, Ivan Valente, Pedro Wilson e Lindberg Farias). Quanto aos destaques para votação em separado – apreciados nesta e na 19ª sessão – nenhum foi aprovado, ficando, portanto, o Substitutivo da Comissão, exatamente igual ao Substitutivo do Relator.

¹⁶² Neste período já estava em discussão o Plano Nacional de Educação da Sociedade, propondo: o estabelecimento de um custo-qualidade para as etapas da educação básica, equivalente a frações da renda per-capita e a meta de gasto em educação correspondente a 10% do PIB, a atingir em uma década.

¹⁶³ Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. 18ª Sessão – Reunião de Qualificação – discussão e votação do Parecer do Relator, de 23/4/96. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

¹⁶⁴ Embora não seja viável a verificação desta afirmação, não há dúvidas de que os trabalhos desta Comissão não se tornaram visíveis através da imprensa, caso comparemos, por exemplo, com as comissões que trabalharam com as emendas da reeleição (16/97), da reforma administrativa (19/98) ou da reforma da previdência (20/98). Pode-se, por um lado, supor que a educação, ou determinados assuntos da educação, nunca sejam objeto da devida atenção pela imprensa e pela sociedade, mas é oportuno pensar, de outra parte, que a PEC 233/95 tramitava com um relativo nível de consenso entre os parlamentares e entre os governos estaduais. Provavelmente a oposição manifestada pela UNDIME não expressava a posição majoritária dos executivos municipais, ou mais especificamente, dos prefeitos e suas associações.

Na 19ª Reunião da CESP¹⁶⁵, de 25 de abril de 1996, a votação dos destaques foi concluída. José Jorge explicou o que ocorreu com a questão de utilizar ou não os recursos do salário-educação na complementação da União:

“(...) Enfim, o Governo estava explicitando na Constituição que gostaria de incluir no Fundo os recursos do salário-educação. Do salário-educação, quota federal ... O que aconteceu? Apareceram algumas emendas, por iniciativa da própria Deputada, da Deputada Maria Elvira. O pessoal do CONSED conversou comigo e também ficou preocupado com esse artigo. E a emenda visava exatamente trocar a palavra “inclusive” por “exclusive”... Optamos por uma terceira via, a de não explicitar que não se poderia usar, nem explicitar que se deveria usar. Quer dizer, vamos ter uma lei que regulamentará esse fundo ... Serão inseridas na lei todas as preocupações da Deputada Marisa Serrano, inclusive a possibilidade de que o salário-educação, quota federal, não seja usado no fundo”(19ª Sessão, p. 19).

Com efeito, a polêmica continuou durante a apreciação da lei regulamentadora do FUNDEF, como se verá no item 6.8. O texto da Lei N.º 9.424/96 aprovado no Congresso Nacional vedou a utilização da cota federal do salário-educação para complementação dos fundos. Esse dispositivo, entretanto, foi vetado quando da sanção presidencial à matéria.

A declaração de voto de Vicente Arruda (PSDB/CE) à emenda de Marisa Serrano que propunha a exclusão dos recursos do salário-educação para complementação dos fundos pela União ajuda a compreensão das negociações:

“O PSDB é contrário ao destaque e apoia o parecer do Relator. É preciso dizer que o § 6º foi fruto de uma negociação direta envolvendo a Comissão e o Ministério, que concordou em estabelecer um teto, contanto que se incluísse o salário-educação na composição do fundo. Não podemos agora furar esse acordo...” (19ª Sessão, p. 20, grifos meus).

Entretanto, a deputada Rita Camata (PMDB/ES) rebateu:

“Sr. Presidente, o Deputado Vicente Arruda disse que houve um entendimento, um acordo. Acho importante que conste da ata que deve ter havido um equívoco por parte do Deputado Vicente Arruda, porque não houve acordo nesse sentido, para não ficar parecendo, quando do registro nos Anais, que alguns partidos que fazem parte da base de sustentação do Governo teriam participado de um acordo e não estariam mantendo esse entendimento. Não é verdade, não houve acordo ... (19ª Sessão, p. 21, grifos meus).

O Presidente da CESP, Elias Abrahão (PMDB/PR), concordou:

“Como sempre, Deputada, a intervenção de V. Ex.a é bastante oportuna. A mesa faz questão de ratificar a sua manifestação. Não houve acordo. Absolutamente. Pode ter havido discussão sobre o assunto, e alguns pontos devem ter sido acordados entre algumas pessoas. Acho que deve ter sido neste sentido a manifestação do Deputado”(19ª Sessão, p. 21, grifos meus).

A extensão do acordo fica questionada, mas certamente os termos para incluir o referencial de gastos da União no ensino fundamental e na “erradicação” do analfabetismo foram negociados com o Executivo. Lembre-se que o próprio subterfúgio de redação (“o equivalente a”) foi concebido pelo MEC. Esta situação muito bem ilustra a “conciliação oculta” – embora os interesses estivessem explicitados, as negociações não foram transparentes e nem, ao que parece, abertas a todos os parlamentares da situação que integravam a CESP.

A Comissão Especial aprovou, em 25 de abril de 1996, nos termos do Substitutivo do Deputado José Jorge, a PEC 233-A/95, com votos em separado dos deputados Esther Grossi, Ivan Valente, Pedro Wilson e Lindberg Farias.

¹⁶⁵ Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. 19ª Sessão – Reunião de Qualificação – continuação da votação do Parecer do Relator, de 23/4/96. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

Os três primeiros deputados ofereceram voto em separado conjunto, apontando uma série de limitações na Proposta, entre elas: o fato de garantir recursos por aluno que nivelavam por baixo; o MEC pretender eximir-se de suas responsabilidades para com o ensino fundamental e a eliminação do analfabetismo; sem o aporte de mais recursos a priorização do ensino fundamental reduziria as possibilidades da expansão dos demais níveis da educação básica; o rompimento, pelo Ministério, do Acordo Nacional de Educação para Todos.

Louvando certas modificações do Substitutivo de José Jorge, que melhoram a redação original da PEC, os deputados lamentam o não acolhimento da emenda de Ivan Valente sobre o salário-educação. Lembram que a exclusão da possibilidade de deduções no valor devido pelas empresas estava contida no Plano/DEF, ou seja, o próprio Ministério da Educação já havia reconhecido as distorções colocadas pela possibilidade de redução nos valores a serem recolhidos.

Apresentam, ao final, um Substitutivo que compila os textos das emendas de autoria dos três parlamentares.

Em sua declaração de voto, Lindberg Farias diz que a idéia do governo federal de que o principal problema no financiamento da educação brasileira é de que se gastam mal os recursos é “*uma meia verdade para esconder um escândalo*” (DCD, 23/4/96, p. 10827). Para ele, o país segue as recomendações da política de contenção de gastos do Banco Mundial. Também questiona a perversidade da idéia de “vilania do ensino superior”, como se as despesas proporcionais com este nível levassem à crise de financiamento na educação básica; argumenta contra essa idéia, apontando a falta e as distorções na aplicação de recursos para o ensino superior público e a articulação entre este nível de ensino e os demais e com a produção científica e tecnológica. Denuncia o esquecimento da meta do Plano Decenal de atingir-se um gasto em educação correspondente a 5,5% do PIB.

Segundo o Deputado, a afirmação do MEC de que pretende priorizar o ensino básico cai por terra quando a PEC restringe direitos à educação consagrados na Constituição de 1988 e também quando a prioridade na alocação de recursos para o ensino fundamental fica estabelecida apenas para os estados e municípios, com uma tímida participação da União. Embora ressaltando que o Substitutivo de José Jorge têm pontos positivos, o Deputado votará contrário ao mesmo pois “*insiste em reproduzir as idéias de desresponsabilização do Estado com a manutenção e desenvolvimento da Educação*” (p. 10.830).

Enfim, a oposição de esquerda mostrou-se incansável na denúncia dos limites da Proposta ou no oferecimento de sugestões a fim de reverter concepções centrais nela presentes. Já se viu que demandas recorrentemente colocadas por alguns parlamentares quanto aos temas aqui examinados não foram atendidas, o que não se constituiu em óbice para que votassem favoravelmente.

6.5 Tramitação da PEC N.º 233/95 na Câmara dos Deputados: discussão e votação no Plenário

A discussão da PEC em Plenário, em primeiro turno, iniciou em 07 de maio de 1996 e o projeto final (PEC 233-D/95) obteve aprovação em 18 de junho do mesmo ano. Foi aprovado, em dois turnos, o Substitutivo da Comissão Especial¹⁶⁶ e houve apenas uma modificação, com o acatamento da Emenda 26, de Ivan Valente, sobre o salário-educação, que foi destacada para votação em separado.

¹⁶⁶ No primeiro turno, foram 350 votos a favor, 94 contrários e 11 abstenções. No segundo turno, 358 votos favoráveis, 82 contra e 02 abstenções. Recomendaram voto contrário o PT, o PCdoB, o PDT (apenas no 1º turno), o PSB e o PV; os demais recomendaram voto favorável, inclusive o PPS. A oposição, especialmente PT e PCdoB, encaminharam as discussões contra a PEC basicamente pelos mesmos motivos que constam nas declarações de voto em separado quando da apreciação da Proposta na Comissão Especial. Os deputados que a defenderam repetiram muitos dos termos da Exposição de Motivos do Executivo que acompanhava a PEC. Entretanto, chama a atenção o apelo demagógico, quando alguns parlamentares (como Marisa Serrano, Osvaldo Biolchi e Marconi Perillo) afirmaram que a Emenda Constitucional garantiria um piso salarial de R\$ 300,00 para o magistério. Demagogia pois em nenhum momento ficou garantido um piso salarial nacional, mas apenas uma redistribuição de recursos que poderia, segundo a Exposição de Motivos “*induzir políticas de remuneração do magistério nos Estados e Municípios mais consentâneas com a relevância social destes profissionais*”. Além disso, o Plano/DEF, ao acenar para a relação entre valor mínimo por aluno e salário do magistério, pressupunha, por um lado, a modificação das carreiras docentes e, por outro, que a fixação de salários orientada pelo gasto-aluno “*refere-se necessariamente ao salário-médio*” (p. 25). Ora, salário médio é muito diferente de piso salarial. A votação em primeiro turno consta em: DCD, de 08/5/96, p. 12796-12805; DCD, de 09/5/96, p. 13002-13003. Em segundo turno, DCD, de 23/5/96, p. 14730-738; DCD, de 13/6/96, p. 16686-693 e DCD, de 19/6/96, p. 17531-538.

Algumas afirmações dos deputados durante as votações são transcritas na continuidade, demonstrando as diferentes posições.

Paulo Bornhausen (PFL/SC): “*Sr. Presidente, o Bloco PFL/PTB recomenda o voto ‘sim’ aos seus companheiros, contra as elites e a favor do povo brasileiro*” (1º turno, DCD de 9/5/96, p. 13031).

Silvio Abreu (PDT/MG): “*Sr. Presidente, pessoalmente o meu voto será contra. O PDT, em geral posiciona-se contra esta matéria, votará ‘não’, deixando contudo a questão em aberto para aqueles Parlamentares que decidirem posicionar-se de outra forma*” (1º turno, DCD de 09/5/96, p. 13028).

Sérgio Arouca (PPS/RJ): “*(...) o PPS continua considerando que este é um dos projetos mais bem construídos e inteligentes que o Ministério da Educação já apresentou, pois além de distribuir renda, valoriza o professor e cria novas alternativas para o ensino básico fundamental neste País. Por isso, o PPS vota ‘sim’*” (2º turno, DCD de 19/6/96, p. 17534).

Marconi Perillo (PSDB/GO):

“Sr. Presidente, esta proposta (...) revoluciona a educação e avança grandes passos no sentido de modernizá-la e melhorá-la efetivamente. Cria, inclusive, benefícios para os professores, como o salário de 300 reais, o que valoriza enormemente o magistério. Desta forma, o PSDB vota a favor da emenda da educação e pede o voto de todos os seus parlamentares” (2º turno, DCD de 19/6/96, p. 17534)

Lindberg Farias (PCdoB/RJ): “*Somos contra esse plano, que fere a Constituição e significa uma desobrigação da União, concentrando a culpa e a responsabilidade nas Prefeituras e governos estaduais*” (1º turno, DCD de 09/5/96, p. 13024).

Elias Abrahão (PMDB/PR): “*(...) Não é tudo aquilo que a educação precisa, nem merece. Mas é, sem dúvida, um avanço. Tenho, portanto, a facilidade e a tranqüilidade de acompanhar o voto do Relator recomendando a todos os companheiros do PMDB, o voto ‘sim’*” (2º turno, DCD de 10/6/96, p. 17534).

Inocência Oliveira (PFL/PE): “*Sr. Presidente, o Bloco PFL/PTB recomenda o voto ‘sim’, sobretudo porque esta emenda é um grande passo para o fortalecimento da educação, tendo em vista que os municípios poderão aplicar mais recursos no setor. Desse modo, poderemos vencer o analfabetismo que ainda grassa no país*” (2º turno, DCD de 19/6/96, p. 17535).

Ivan Valente (PT/SP): “*Perguntamos: onde existe escola de qualidade que custe vinte e cinco reais por mês? (...) O PT entende que a reforma da educação necessita de mais verbas, valorizar o magistério e garantir que todos os alunos matriculados tenham ensino de qualidade. O PT vota ‘não’*” (2º turno, DCD de 19/6/96, p. 17533).

Com a aprovação da emenda de Ivan Valente, excluindo do texto constitucional a possibilidade de deduções no recolhimento do salário-educação pelas empresas, acrescentou-se importante contribuição do Parlamento à “PEC da Educação”, pela possibilidade de aumento de recursos para o ensino fundamental público.

O texto aprovado na Comissão Especial foi modificado, no Plenário, somente quanto ao dispositivo sobre o salário-educação. A Proposta aprovada na Câmara foi ratificada pelo Senado. Desta forma, optou-se por apresentar, mais adiante o quadro de destaques da Emenda Constitucional N.º 14/96, com os comentários respectivos, identificando a alteração mencionada.

6.6 Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional no Senado Federal

A PEC 233/95 recebeu no Senado a identificação “PEC 30/96”, e, em dois meses, foi apreciada e aprovada por essa Casa. Foi despachada à CCJC em 25/6/96, sendo designado relator da matéria, nessa Comissão, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE). O Parecer favorável do Relator, com uma emenda de redação¹⁶⁷, foi divulgado em 10/7/96. Na seqüência, foi concedida vista coletiva a todos os membros da CCJC, até 16 de julho e, neste período, não foram oferecidos votos em separado ou emendas à matéria;

¹⁶⁷ A emenda de redação propõe suprimir o art. 6º da PEC 30/96, que estabelecia: “*É vedada a adoção de Medida Provisória para regulamentar o disposto no art. 34, alínea e; incisos I, II e VII do art. 208; §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 211; e art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada por esta Emenda Constitucional*”. Segundo o Relator, este dispositivo seria dispensável, pela determinação contida no art. 246 da Constituição Federal: “*É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995*”

em 17/7/96 a Comissão aprovou o Parecer n.º 418/96¹⁶⁸, favorável, acatando a emenda de redação do Relator, votando com ressalvas os senadores Josaphat Marinho (PFL/BA) e José Eduardo Dutra (PT/SE).

É oportuno registrar algumas das observações contidas no Parecer n.º 418/96, uma vez que colocam-se argumentos de constitucionalidade ou legalidade das proposições e posicionamentos, mesmo que não originais, sobre a pertinência das normas para a expansão e qualificação da educação pública.

Quanto ao pleito de intervenção nos estados pelo descumprimento da aplicação dos recursos vinculados à educação, a Comissão entende que esta é uma medida de equidade, pela existência da mesma punição para os municípios e, ainda, pelo potencial de inibir o descumprimento da norma constitucional.

As mudanças na repartição de responsabilidades entre os níveis de governo são louvadas: a introdução de princípios orientadores da ação da União, a correção da imprecisão terminológica do “pré-escolar” como um dos níveis de atuação prioritária dos municípios; a correção, também, da omissão dos níveis de atuação prioritários dos estados; o forte estímulo que pode derivar do fato de transformar em norma constitucional a colaboração estado-municípios na oferta do ensino fundamental.

A mudança no parágrafo que trata do salário-educação é apontada como correta, pelos mesmos motivos alegados na emenda que submeteu à Câmara a apreciação dessa mudança.

O Parecer se estende mais na análise das modificações no artigo 60 do ADCT. Fica reconhecido que o disposto no *caput* do artigo 60 vinha sendo descumprido, especialmente pela União, o que, segundo o Parecer, é compreensível, dado o seu comprometimento com o ensino superior. Mas a solução dos problemas do ensino fundamental exige o envolvimento de todos os níveis de governo e, embora não cheguem a ser reduzidos os dispêndios públicos com a educação, “(...) *O grande problema brasileiro, como já se tornou um truísmo afirmar, é que gastamos mal*” (DSF, 19/7/96, p. 12770). Assim, é afirmado que os conceitos-chave, e o mérito, da proposta são a racionalização e a equidade – há parâmetros objetivos para a colaboração estado-municípios e a disparidade de gastos por aluno poderá ser corrigida “*não por meio de um nivelamento por baixo, mas pelo estabelecimento de um valor mínimo nacional por aluno, que aproximará a realidade dos municípios e estados mais pobres daquela dos mais ricos*” (DSF, 19/7/96, p.12770). Outro ponto positivo é o enfrentamento do baixo nível salarial dos professores e “ (...) *Se o salário mínimo nacional calculado pelo Ministério da Educação e do Desporto não é alto para determinados estados e municípios mais ricos, poderá representar um extraordinário impacto positivo para a docência na maior parte das unidades federadas*” (DSF, 19/7/96, p. 12771, grifos meus). Por fim, o Parecer alerta para alguns desafios, como a compreensão que deverão ter os municípios que perderem recursos com as transferências, o rigor no levantamento do número de alunos matriculados e a administração hábil dos efeitos da medida nos demais níveis de ensino.

Em 23 de julho de 1996 iniciou a discussão da matéria, em 1º turno, no Plenário do Senado, sem que se apresentassem oradores. No segundo dia de discussão, 24/7/96, manifestou-se a Senadora Emília Fernandes (PTB/RS).

Em seu discurso, após referir-se aos baixos índices de escolarização do povo brasileiro e aos baixos salários do magistério, a Senadora sintetizou a PEC, dando relevo às modificações, entendidas por ela como avanços, imprimidas pela Câmara à proposição original. Solicitou apoio a uma emenda, visando ampliar o público-alvo dos 60% dos recursos dos fundos destinados ao pagamento de pessoal – disse entender que não apenas os professores deveriam ser beneficiados, mas também os especialistas em educação. Chamou a atenção para um equívoco e uma limitação gerados pela PEC N.º 30/96: a referência de R\$ 300,00 era para o salário-médio e não piso salarial nacional profissional para o magistério, como seria desejável; o estabelecimento de um valor anual por aluno deveria partir de uma qualidade mínima do ensino e de quanto isso custa e não de uma média de gasto por aluno. Apesar desta e de outras limitações que aponta, disse a Senadora:

“ (...) *Mas quero crer que, com essa medida que está sendo tomada, com algumas correções que ainda podemos fazer, e com o cuidado que certamente o Governo terá ao regulamentar essa lei, será um primeiro passo na direção de resgatar as injustiças feitas e as discriminações mantidas com relação à educação e a seus profissionais*” (DSF, 25/7/96, p. 13141).

Nas três sessões posteriores de discussão (25/7, 06 e 07/8), apenas o silêncio dos senadores sobre a matéria. Não obstante, foram oferecidas as emendas 02 e 03 de Plenário, de autoria de José Bianco (Sem Registro/RO) e outros e José Eduardo Dutra (PT/SE) e outros¹⁶⁹, respectivamente. A matéria retornou, então, à CCJC para exame das emendas de Plenário e o Parecer do Relator, Lúcio Alcântara (PSDB/CE),

¹⁶⁸ Diário do Senado Federal, 19 de julho de 1996, p. 12767-772.

¹⁶⁹ As emendas deveriam contar com assinatura de, pelo menos, 1/3 da composição do Senado.

foi contrário ao acolhimento das mesmas. A Comissão aprovou o Parecer do Relator, em 14/8/96¹⁷⁰- Parecer 454/96, da CCJC (DSF, 15/8/96, p. 14010-012).

A Emenda n.º 2 trata de assunto já referido no discurso antes sintetizado de Emília Fernandes, pleiteando que 60% dos recursos dos fundos fossem destinados “... ao pagamento dos professores e do pessoal de apoio do ensino fundamental, no exercício da função” (DSF, 26/7/96, p. 13253). Na justificativa, entende-se que o “pessoal de apoio” não são apenas os especialistas, mas também os funcionários das redes de ensino e que sua inclusão evita excessiva disparidade de vencimentos, além, é claro, da necessária valorização destes profissionais.

No Parecer 454/96, a indicação é pela rejeição da emenda. Na justificativa, está a observação de que a escassez de meios implica na imprescindível hierarquia de prioridades e que o “saber científico” é usado como recurso para estabelecer o que é prioritário. Ou seja, são referidos resultados de pesquisas nacionais que mostram a elevada participação de pessoal não docente nas redes públicas e de pesquisas internacionais, que não constatarem qualquer efeito tangível do pessoal de apoio no rendimento dos alunos, enquanto que certas características e procedimentos dos professores têm resultados positivos. Assim, dada esta distorção e estes efeitos, os recursos não devem ser pulverizados.

A Emenda n.º 3 (DSF, 08/8/96, p. 13623) objetivava três mudanças: (1) ampliar a abrangência da aplicação de recursos do fundo redistributivo determinando que o mesmo fosse um “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério”, sob a justificativa de que é indispensável a universalização do conhecimento enquanto um bloco integral; (2) que os critérios de distribuição dos recursos do fundo entre o estado e seus municípios fossem definidos em lei, e não, previamente, conforme o número de alunos, justificando que este é um tema que merece mais debate e aprofundamento; (3) elevar a proporção e ampliar as possibilidades de alocação da subvinculação da União, devendo esta aplicar pelo menos o equivalente a 50% dos recursos vinculados na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na erradicação do analfabetismo, sob a justificativa de que a diminuição dos recursos da União seria um retrocesso e contraditória aos princípios da obrigatoriedade e universalização da educação.

No Parecer 454/96 esta emenda também foi rejeitada, novamente pelo argumento da eleição de prioridades para “alcançar metas realistas, ao invés de dispersar recursos” (DSF, 15/8/96, p. 14011).

Em 28/8/96 a matéria foi votada e aprovada em 1º turno¹⁷¹. Todos os senadores que encaminharam a votação informaram voto favorável, dois deles com ressalvas.

Emília Fernandes (PTB/RS) explicou que votaria favoravelmente à PEC, pela valorização do ensino fundamental e salarial do magistério. Embora o apoio, ressaltou dois limites da Proposta: que não tratava da educação como um todo e que apenas estava prevista a valorização salarial dos professores (DSF, 29/8/96, p.15038-039).

José Eduardo Dutra (PT/SE) informou que o PT votaria favoravelmente à PEC. Explicou que a proposta de criação de um fundo de valorização do magistério e do ensino fundamental havia feito parte do Programa de Governo da Frente Brasil Popular em 1989 e que o Partido não deixaria de aprovar a Proposta pelo fato da mesma ser oriunda do Executivo. Entretanto, defendeu modificações na PEC, as mesmas que constam da Emenda de sua autoria, com a respectiva justificação.

José Serra (PSDB/SP) louvou os “quatro aspectos fundamentais dessa emenda que poderão trazer uma contribuição muito importante para a revolução que temos de fazer no sistema educacional de nosso país”: a prioridade financeira ao ensino fundamental, a alocação dos recursos segundo o número de alunos, a garantia de um *per capita* anual mínimo de R\$ 300,00 por aluno e que 60% dos recursos dos fundos terminariam nos salários dos professores em atividade (DSF, 29/8/96, p.15039-040).

Hugo Napoleão (PFL/PI) expressou o apoio do PFL à PEC e ressaltou como mais positivo a garantia de recursos para o ensino fundamental, o que reverteria a destinação desproporcional de recursos para o ensino de terceiro grau.

Darcy Ribeiro (PDT/RJ) destacou que o projeto obrigaria o governo federal a fazer um investimento muito maior em educação e que se destinava a melhorar o salário dos professores. Disse que

¹⁷⁰ O Senador José Eduardo Dutra (PT/SE) destacou sua emenda para votação na Comissão; a mesma foi rejeitada pela maioria e votaram vencido os senadores Roberto Requião (PMDB/PR), Josaphat Marinho (PFL/BA) e o autor da emenda.

¹⁷¹ Foram 57 votos “sim” e 01 voto contrário, do Senador Valmir Campelo (PTB/DF). Este Senador votou contra pois não aceitava que a subvinculação para salários não atingisse todos os profissionais. A emenda n.º 1, da CCJC, retirando o artigo que proibia a edição de medida provisória para regulamentar artigos daquela Emenda Constitucional foi destacada para votação em separado e aprovada; esta foi a única modificação do Senado ao texto da PEC da Câmara dos Deputados, pois as outras duas emendas, embora destacadas, foram rejeitadas.

o complemento que os professores viessem a receber deveria ser acompanhado de exigências de qualificação profissional.

A discussão do 2º turno foi incluída na ordem do dia em três sessões, de 10 a 12 de setembro de 1996 e encerrada sem que a reforma na educação merecesse a sonoridade de uma palavra, uma frase, quanto menos um discurso. No mesmo dia 12 de setembro foi votada a PEC N.º 30/96, em segundo turno, e aprovada por 53 votos favoráveis e 01 contrário. O texto da Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, aprovado no Plenário do Senado, foi praticamente o mesmo que aquele enviado pela Câmara dos Deputados (ver nota 49).

6.7 A configuração de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica na Emenda Constitucional N.º 14/96

No Quadro 6.2, interposto a estes comentários, estão pontuadas as mudanças nas determinações constitucionais que incidem sobre o financiamento da educação básica, decorrentes da EC N.º 14/96. Nas observações a seguir, enfatizam-se as contribuições do Poder Legislativo federal à PEC do Executivo.

A Constituição de 1988 estabelecia como competência da União a organização e financiamento do **sistema federal de ensino**. Como há instituições particulares que fazem parte desse sistema, o léxico não guardava coerência com as normas referentes à limitação do uso de recursos públicos nos estabelecimentos privados. A imprecisão foi corrigida no texto aprovado no Congresso Nacional, desmembrando-se essas competências: a União deve **organizar** o sistema federal e **financiar** as instituições de ensino públicas federais.

No Congresso Nacional foi especificada a prestação de assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais como o instrumento para o exercício de suas funções supletivas e redistributivas e ao objetivo indicado pela PEC do Executivo para esta atuação – garantir a equalização das oportunidades educacionais – foi acrescentado outro – garantir padrão mínimo de qualidade do ensino.

As disposições da PEC aprovada no Legislativo federal corrigiram a imprecisão terminológica de que um dos níveis de atuação prioritária dos municípios era o “pré-escolar”, passando para “educação infantil”, adaptando o texto constitucional aos substitutivos da LDB.

Na votação final da PEC N.º 233/95 no Plenário da Câmara foi aprovada a modificação da norma constitucional sobre o salário-educação, excluindo a ressalva de que as empresas poderiam deduzir do valor devido as aplicações realizadas no ensino fundamental de seus empregados ou de dependentes dos mesmos. Os motivos para a demanda da supressão e as implicações postas pela nova redação já foram extensamente enfocados neste e no segundo capítulo.

No *caput* do artigo 60 das Disposições Transitórias, um dos objetivos da subvinculação de recursos de estados e municípios, expresso, na PEC do Executivo, como de “remuneração do magistério” foi alterado para “remuneração **condigna** do magistério” (tal como requerido em uma das emendas à CESP).

O Congresso Nacional estabeleceu um referencial, a ser observado pela União, de gastos mínimos na alfabetização e no ensino fundamental – o equivalente a 30% da receita de impostos da União vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (ou, 5,4% do equivalente à receita resultante de impostos da União). Ficou preceituado que a complementação da União aos fundos deficitários poderia ser computada para compor esse gasto mínimo, mas o uso, ou não, do salário-educação para essa ação específica da assistência financeira da União não é mencionado e ficou para deliberação posterior.

Por último, destaca-se que, no Congresso, foi adicionado um dispositivo prevendo o ajuste progressivo das contribuições das três esferas de governo ao FUNDEF a fim de que, num prazo de cinco anos, pudesse ser garantido um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, este último a ser definido em âmbito nacional.

Quadro 6.2 – Destaques de interesse do financiamento da Educação Básica na Constituição Federal (redação original) e na Emenda 14/96 à Constituição Federal

DOCUMENTO/ TEMÁTICA	Constituição Federal (redação 1988)	Constituição Federal (Redação da Emenda 14/96) Modificações
Descentralização	Previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino	Institui o FUNDEF – influi na autonomia financeira de estados e municípios; o FUNDEF é de natureza contábil.
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino da União, estados e municípios em regime de colaboração; assistência financeira da União aos estados e municípios.	Estados e municípios devem definir formas de colaboração; União exerce função supletiva e redistributiva, mediante assistência financeira aos estados e municípios; institui o FUNDEF – redistribuição de recursos entre estado e municípios e complementação da União
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção nos municípios pela não aplicação da receita vinculada à MDE	Intervenção também nos estados, pelo mesmo motivo
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação à MDE de 18% e 25% da receita de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; salário educação como fonte adicional de financiamento do EF, com deduções.	Institui o FUNDEF – o “perde” ou “ganha” do estado e de cada município altera a disponibilidade de recursos; o FUNDEF está previsto para 10 anos; complementação da União aos fundos estaduais, de acordo com um valor mínimo anual por aluno; é excluída a possibilidade de deduções no valor devido de salário-educação (dispositivo aprovado no Plenário da CD).
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Prioridade de atuação dos municípios na Pré-Escola e EF; prioridade financeira ao ensino obrigatório; recursos vinculados para a MDE; recursos públicos para escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, dadas algumas condições; 50% dos recursos vinculados das três esferas devem ser destinados à alfabetização e EF (1988-1998)	Prioridade de atuação: (1) da União no financiamento da rede pública federal e na assistência financeira aos estados e municípios, (2) dos municípios na EI e EF; (3) dos estados no EF e EM; a colaboração estado-municípios deve priorizar a universalização do ensino obrigatório; a assistência financeira da União objetiva a equalização de oportunidades educacionais e a garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino; 60% dos recursos vinculados de estados e municípios são para o EF; 15% do FPM, FPE, ICMS e IPI-Exp, dos estados e municípios, compõe o FUNDEF e são para o EF; 60% dos recursos do FUNDEF são para pagamento de professores; a União deve aplicar 30% do equivalente aos seus recursos vinculados p/alfabetização e EF.
Objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos		Estabelece as fontes de recursos e respectivos percentuais dos fundos estaduais; redistribuição dos recursos dos fundos proporcionalmente ao número de alunos; garantia de valor mínimo por aluno como critério de complementação da União aos fundos estaduais; ajuste progressivo das contribuições aos fundos, para garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo nacional de qualidade do ensino.

EF – ensino fundamental; EM – ensino médio; EI- educação infantil; MDE – manutenção e desenvolvimento do ensino; CD – Câmara dos Deputados

6.8 A lei regulamentadora do FUNDEF – N.º 9.424/96

O parágrafo 7º do artigo 60 do ADCT da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda N.º 14/96, determina: “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”.

Para atender ao disposto, em 19 de setembro de 1996, deu entrada na Câmara dos Deputados o Anteprojeto de Lei que “Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, através da Mensagem N.º 886, de 19/9/96, do Poder Executivo.¹⁷²

Na Exposição de Motivos que acompanhou o Anteprojeto, são sublinhados os parâmetros operacionais para a transferência, utilização e acompanhamento da aplicação dos recursos que compõem o Fundo. Os recursos (FPE, FPM, ICMS e o IPI-Exp) deverão ser depositados em contas únicas (cada ente federativo deve ter uma conta) e específicas (conta exclusiva para o depósito dos recursos) dos estados e dos municípios, observando procedimentos e prazos legais já estabelecidos para o ingresso dos mesmos nos caixas respectivos. A União complementarará os fundos que não atingirem um valor mínimo fixado nacionalmente; este cálculo deve considerar a previsão da receita do Fundo e o número de alunos do ano anterior; esse aporte fica condicionado, porém, à correta aplicação dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, à observância das diretrizes da carreira do magistério e ao fornecimento das informações do censo escolar anual. Para ensejar o controle e acompanhamento, todos os recursos transferidos ou recebidos por conta do Fundo devem constar nos orçamentos dos governos. A participação da sociedade civil no acompanhamento e controle social do Fundo dar-se-á pela criação de conselhos estaduais e municipais com tal finalidade.

O Anteprojeto do Executivo continha, basicamente, dispositivos visando à regulamentação do FUNDEF. Na Câmara dos Deputados, serão incluídos outros artigos, tratando da base de incidência e a repartição dos recursos do salário-educação entre as esferas de governo e da elaboração de planos de carreira do magistério público.

Nos subitens a seguir resume-se a tramitação da matéria nas duas casas do Congresso Nacional e, por último são confrontados o Anteprojeto do Executivo, o Projeto de Lei aprovado no Congresso e os dispositivos da Lei N.º 9.424/96 vetados pelo Presidente da República.

6.8.1 A apreciação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados

O Anteprojeto foi acompanhado de solicitação de Regime de Urgência em sua tramitação; recebeu, na Câmara, a denominação “Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996” e, informalmente, “projeto trezentos reais”; foi despachado, para apreciação simultânea, a três comissões: CCJR, CFT e CECD; recebeu 50 emendas de Plenário, no período de 26/9/96 a 10/10/96.¹⁷³

Na Comissão de Finanças e Tributação¹⁷⁴, foi designado relator o Deputado Fernando Lopes (PDT/RJ). A Comissão aprovou seu Parecer em 27/11/96¹⁷⁵. O PL foi apreciado do ponto de vista de sua adequação financeira e orçamentária¹⁷⁶. Como a esta Comissão coube também exame quanto ao mérito¹⁷⁷ – do Projeto e das emendas – o Relator ofereceu um Substitutivo, aprovado na Comissão, uma vez que, conforme consta no Parecer, “... entendemos que o texto exige profundas modificações com vistas a

¹⁷² Essa Mensagem, a Exposição de Motivos n.º 112/96, do Ministro da Educação, e o Anteprojeto constam no Diário da Câmara dos Deputados, de 15 de janeiro de 1997, p.01211-216.

¹⁷³ Estas informações contam na “Sinopse de tramitação da Lei N.º 9.424/96”, da Câmara dos Deputados.

¹⁷⁴ O Parecer da CFT ao Projeto de Lei N.º 2.380/96 consta no DCD, de 15 de janeiro de 1997, p. 01229-01238.

¹⁷⁵ Votaram contra os deputados José Fortunati (PT/RS) e Celso Daniel (PT/SP).

¹⁷⁶ De acordo com as atribuições da Comissão, o exame de adequação orçamentária e financeira refere-se a suas repercussões sobre as finanças da União (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento vigente). A possível repercussão encontra-se na previsão de complementação, pela União, dos fundos que apresentem déficit, ou seja, não garantam o valor mínimo por aluno, e, conforme o Parecer “... o instrumento legal sob exame é de natureza global e perene, não criando, de imediato, despesa orçamentária para a União. Claro está, que regulamentado o projeto, o Poder Executivo terá de incluir previsão deste eventual déficit nas leis orçamentárias correspondentes” (Parecer da CFT ao Projeto de Lei n.º 2.380/96, DCD, de 15/1/97, p. 01230).

¹⁷⁷ No Parecer, é ressaltado que serão objeto de exame de mérito os aspectos orçamentários e financeiros, ficando as questões relacionadas à constitucionalidade e ao mérito específico da educação às comissões com tal atribuição.

assegurar a clareza de seus dispositivos e a sua maior identidade com a Emenda Constitucional n.º 14 que lhe deu origem” (Parecer da CFT ao Projeto de Lei n.º 2380/96, DCD, de 15/1/97, p.01230).

O Deputado Rodrigues Palma (PTB/MG) foi o relator do Projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Redação¹⁷⁸. Pelo exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, o Relator, em seu Parecer, ofereceu 13 emendas, através das quais foram aproveitadas, parcialmente, várias das emendas de plenário. A Comissão aprovou o Parecer em 26/11/96¹⁷⁹.

O Deputado Ubiratan Aguiar (PSDB/CE) foi designado, pela Mesa da Câmara, para proferir parecer às emendas de Plenário, em substituição à Comissão de Educação, Cultura e Desporto. O Parecer do Deputado, de 05/12/96, foi pela aprovação do Projeto, mas, também, com Substitutivo.

Neste mesmo dia, 05/12/96, o Substitutivo do Deputado Ubiratan Aguiar foi discutido, votado e aprovado no Plenário e foi aprovada a redação final; logo mais rumou para o Senado Federal.

Na discussão do PL N.º 2.380/96 manifestaram-se seis deputados¹⁸⁰, todos louvando o trabalho de negociação e acolhimento de sugestões realizado por Ubiratan Aguiar.

Pronunciaram-se contra a proposição os deputados Esther Grossi (PT/RS), Ivan Valente (PT/SP) e Padre Roque (PT/SP). Na realidade, os três informaram que o Partido adotaria posição favorável ao Projeto, face ao aperfeiçoamento que o mesmo sofreu na tramitação. Entretanto, cada qual procedeu à identificação dos limites contidos na Emenda N.º 14/96 e no PL N.º 2.380/96 para a universalização e qualidade do ensino, entre os quais: os jovens e adultos analfabetos não eram contemplados (Padre Roque); os recursos previstos não dariam condições para redefinir as propostas pedagógicas, uma vez que estas centram-se fundamentalmente sobre o professor (Esther Grossi); o período de transição previsto para implantação dos fundos era muito curto (Ivan Valente). Os três parlamentares deram relevo à questão de que um salário médio de R\$ 300,00 ou a garantia do mesmo valor por aluno não significariam nem remuneração condigna aos professores nem qualidade do ensino. Esther Grossi e Ivan Valente defenderam que fosse fixada a repartição dos recursos do salário-educação proporcionalmente ao número de alunos, o que será parcialmente atendido, como relatado mais adiante.

A favor do Projeto pronunciaram-se Severiano Alves (PDT/BA) e os deputados Welson Gasparini (PSDB/SP) e Marconi Perillo (PSDB/GO). O primeiro realçou o avanço que representava a natureza contábil do Fundo, a qual superaria possíveis manobras políticas e exemplificou as potencialidades de melhoria nos salários dos professores; os demais, elogiando as iniciativas do Presidente da República e do Ministro da Educação para promover mudanças na educação nacional, referiram-se, entre outros aspectos, ao processo de descentralização do ensino fundamental para as prefeituras municipais (Welson Gasparini), à distribuição mais equitativa dos recursos da educação e o início da recuperação salarial do magistério (Marconi Perillo).

A matéria foi aprovada, sem nenhuma manifestação individual ou de partido encaminhando voto contrário. Parte do pronunciamento de Ivan Valente (PT/SP) resume o consenso da oposição em votar favoravelmente: *“A regulamentação do Fundo, cuja relatoria foi do Deputado Ubiratan Aguiar, melhora muito o projeto do Governo. Por isso, votamos a favor”* (DCD, 06/12/96, p. 32247).

6.8.2 O PLC N.º 2.380/96 no Senado Federal

Ao aportar no Senado, em 06/12/96, o “projeto trezentos reais” recebeu a denominação PLC N.º 92/96 e foi encaminhado às comissões de Educação (CE) e de Assuntos Econômicos (CAE). Tramitando em regime de urgência, já em 12/12/96 o Projeto foi incluído na ordem do dia do Plenário para votação em turno único, com parecer do Relator, Senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE), designado para emitir-lo em substituição às duas comissões. Nesse dia, a proposição foi discutida e aprovada, com 03 emendas de redação, propostas pelo Relator.¹⁸¹

¹⁷⁸ O Parecer da CCJR ao Projeto de Lei N.º 2.380/96 consta no DCD, de 15 de janeiro de 1997, p. 01238-46. É interessante a observação do “voto do relator” de que o Projeto *“... objetiva a definição e a estruturação de um sistema nacional de financiamento do ensino fundamental público, cujo instrumento operacional é o Fundo de Manutenção e.....”* (p. 01238, grifos meus).

¹⁷⁹ Votou contra o Deputado Jarbas Lima (PPB/RS)

¹⁸⁰ Conforme DCD, de 06/12/96, p. 32239-32244.

¹⁸¹ Ao encerrar a votação no Senado, o presidente da sessão, dep. Renan Calheiros (PMDB/AL) informou que a matéria retornaria à Câmara dos Deputados (uma vez que houve emendas). Entretanto, o Projeto foi encaminhado à sanção presidencial. No Processo do Projeto de Lei N.º 2.380/96 constam documentos, do MEC e da Justiça Federal ao Presidente do Congresso Nacional, questionando os motivos de o PL não ter retornado à Câmara dos Deputados. Conforme resposta do senador Lúcio Alcântara, as emendas do Senado foram redacionais e, como tal, não havia necessidade de nova apreciação pela Casa iniciadora

A primeira manifestação, na discussão do PLC, foi a do senador Epiáfio Cafeteira (PPB/MA). Deixando a fala do Senador por último, porque a mais interessante, os demais senadores que se pronunciaram trataram de louvar, especialmente, a importância de priorizar a educação e o ensino fundamental ou os efeitos redistributivos do Fundo, em geral ou sobre o salário dos professores.

Para Roberto Requião (PMDB/PR), o fato de o projeto reservar 15% dos recursos da educação para o ensino fundamental lhe conferia um caráter excepcional, que justifica a urgência de tramitação.

Ramez Tebet (PMDB/MS) enfatizou que o Fundo “*permite a redistribuição, porque vai ajudar os municípios mais pobres. Aquele que conseguir colocar mais alunos nos bancos das escolas receberá mais recursos*” (DSF, 13/12/96, p. 20461).

O senador Ney Suassuna (PMDB/PB) disse acreditar que os grilhões que amarram o povo brasileiro poderiam ser quebrados ao se levar recursos para o ensino fundamental: “*Há fundos e fundos, até mesmo aqueles que não têm fundo. Este, por sua vez, é daqueles que, se tiver fundo, trará – com toda a certeza – uma grande redenção ao Brasil*” (DSF, 13/12/96, p.20461).

O Relator, senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE), ressaltou que relatou o projeto em regime de urgência com absoluta consciência de sua conveniência.

A crença de que o Projeto atenderia às exigências de intervenção do Estado na recuperação e no aprimoramento do ensino básico foi um dos pontos abordados pelo senador Romeu Tuma (PFL/SP).

O senador José Ignácio Ferreira (PSDB/ES) louvou a atuação do Ministro da Educação, uma vez que seu trabalho estaria absolutamente sintonizado com o seu tempo, pois a inserção do Brasil na economia globalizada exigiria muita educação.

Segundo Artur da Távola (PSDB/RJ), o Projeto, ao garantir igualdade de oportunidades, estaria coroando o esforço dos educadores brasileiros, que desde a década de 30 lutavam pela ênfase no ensino básico.

Júnia Marise (PDT/MG) pontuou o que entendia ser o mais positivo do PLC N.º 92/96: a valorização do magistério e a criação de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo.

O senador Epiáfio Cafeteira (PPB/MA), sem entrar tanto no mérito dos dispositivos contidos no Projeto, fez pronunciamento inserindo a proposição no contexto dos procedimentos legislativos que vinham sendo adotados naquele momento. Iniciou com a referência de que, para discutir aquele Projeto, teve que recorrer a duas constituições: a de 1988 e outra contendo as emendas de n.º 1 a 15 e, portanto, para ele, “*A Constituição virou um periódico. Quem tem um exemplar dela deve examiná-lo diariamente para verificar se está atualizado*” (DSF, 13/12/96, p. 20459). Disse que o trabalho legislativo havia se tornado melancólico e criticou o fato de que vários projetos estivessem tramitando em regime de urgência, com a designação de relatores em substituição às comissões, impedindo um exame mais democrático e aprofundado dos temas. Ao dizer que procurou informar-se sobre “mais um fundo”, que estava sendo criado pelo PLC, ouviu dos colegas que “*É uma espécie de **fundo Robin Hood**, que tira de quem tem para dar a quem não tem. Ou seja, o governo para solucionar um problema seu, resolveu fazer como Robin Hood, tirando de quem tem para dar a quem não tem*” (DSF, 13/12/96, p. 20459). Seu argumento, entretanto, buscou reforçar mais a crítica aos vários projetos que tramitavam em urgência urgentíssima e encerrou com as seguintes palavras:

“Quando nos aproximamos do fim de uma sessão legislativa, colocamos toda a roupa suja na máquina e a ligamos no máximo da velocidade para lavar tudo de uma vez, a fim de que entremos no período da convocação extraordinária apenas com uma matéria: a emenda da reeleição” (DSF, 13/12/96, p. 20460, grifos meus).

As observações do Senador são importantes na medida que revelam a prática, aliás destacada no primeiro capítulo, da tramitação de projetos em regime de urgência (neste caso urgentíssima), proporcionando maior controle do processo pela base governista. Adiciona-se também mais um elemento: a conjuntura em que se desenvolveu a produção da lei regulamentadora do FUNDEF. Neste período, a emenda da reeleição impunha ela também urgência à apreciação das outras matérias e, com certeza, foi um sorvedor da mobilização política no Parlamento.

6.8.3 Os vetos ao “projeto trezentos reais”

Do Senado, a proposição seguiu para sanção e, através da Mensagem Presidencial N.º 1.439, de 1996, o Congresso recebeu a comunicação do veto parcial ao Projeto de Lei em tela¹⁸². A Comissão Especial¹⁸³

(informações retiradas da leitura do Processo do PLC N.º 2.380/96, na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal).

¹⁸² A Mensagem N.º 131, de 1997-CN (N.º 1439/96, na origem) consta em “Congresso Nacional – Sessão Conjunta”, de 14 de março de 1997, p 03003-009

constituída para relatar o veto encerrou seus trabalhos sem apresentar relatório. De acordo com a Mensagem acima referida, o Ministério da Educação sugeriu o veto a três dispositivos do PL N.º 92/96, “... por serem contrários ao interesse público” (p. 03003). O Documento cita cada um dos dispositivos vetados e expõe as “razões do veto”, o que se resume a seguir.

O primeiro veto foi ao inciso II do Parágrafo 1º do artigo 2º, que estabelecia que as matrículas do ensino fundamental nos cursos de jovens e adultos, na função suplência, deveriam ser computadas para a distribuição dos recursos do Fundo. Segundo a Mensagem, a inclusão destas matrículas seria temerária “do ponto de vista da precisa repartição dos recursos” (p. 03003). Tal “temeridade” é justificada por quatro pontos: (1) o cômputo dessas matrículas pode provocar a expansão da oferta através de cursos oferecidos sem qualidade, apenas para que estados ou municípios garantam uma fatia maior de recursos; (2) a falta de dados estatísticos consistentes do alunado do ensino supletivo; (3) dada a especificidade dos cursos supletivos, ficaria difícil a confirmação da frequência ou da própria existência do aluno; (4) o alunado do ensino supletivo não será levado em conta para a repartição de recursos, mas será destinatário dos benefícios do Fundo.

Foi vetado, também, o parágrafo 2º do artigo 15, o qual determinava a repartição, entre cada estado e seus municípios, de 70% da cota estadual do salário-educação, proporcionalmente às matrículas de cada rede de ensino. A justificativa trata das responsabilidades dos estados e municípios para com o ensino fundamental e, substantivamente, declara que a forma e percentual de distribuição da cota estadual deve ser fixada pelo Poder Legislativo dos estados.

O terceiro veto, recomendado pelo Ministério da Fazenda, é ao dispositivo que proibia a utilização dos recursos do salário-educação para a complementação da União aos fundos (§ 5º do artigo 6º). As breves “razões do veto” são: “A Lei não deve impor restrição ao uso de fontes específicas para o pagamento das despesas do Fundo, sob pena de agravar a já excessiva rigidez orçamentária da administração pública” (p. 03004).

6.8.4 O movimento textual: Anteprojeto do Executivo Federal – Projeto do Congresso Nacional – Lei N.º 9.424/96

Foram várias as modificações imprimidas ao Projeto na sua tramitação no Congresso Nacional. Para melhor visualizar os diferentes textos e identificar proponentes e, quando desejável ou possível, as justificativas, optou-se por apresentar, a seguir, uma síntese, artigo por artigo, confrontando o Anteprojeto do Executivo (Anteprojeto), o projeto aprovado no Congresso Nacional (Projeto CN) e a Lei N.º 9.424/96, a qual difere do Projeto CN devido aos vetos presidenciais que lhe foram apostos. Pela ordem, apresenta-se a síntese de:

- artigo do Anteprojeto;
- artigo do projeto aprovado no Congresso Nacional
- dispositivos vetados, com respectiva justificativa.
- identificação das instâncias ou parlamentares propositores das mudanças e, quando possível, a justificativa;
- proposições que não foram contempladas, sempre que possível com a justificativa;
- emendas oferecidas na Câmara dos Deputados ao Anteprojeto do Executivo.

Os números entre parênteses foram colocados para identificar as modificações em relação ao Anteprojeto e/ou a correspondência com as instâncias em que o dispositivo foi inserido.

Art. 1º Anteprojeto – Fontes de recursos para o Fundo: 15% do FPE, FPM, ICMS-cota estadual, ICMS-cota municipal, IPI-Exp.- cota estadual e IPI-Exp. – cota municipal. Embora não mencione, depreende-se que o Fundo entraria em vigor em 1997. Não houve emendas de Plenário.

Art. 1º Projeto CN – As fontes são as mesmas do Anteprojeto, acrescidas de: (1) recursos recebidos em moeda como compensação das perdas de receita decorrentes da desoneração fiscal do ICMS estabelecida na “Lei Kandir”; (2) complementação da União, quando for o caso; (3) o Fundo tem natureza contábil e deve ser implantado automaticamente em 1º de janeiro de 1998.

- (1) A inclusão das compensações da “Lei Kandir” consta no Substitutivo da CFT (sem justificativa) e no Substitutivo de Ubiratan Aguiar, explicado, neste, que tal foi a reivindicação do CONSED.

¹⁸³ Foram designados para esta Comissão os senadores Lúcio Alcântara (PSDB/CE), Gérson Camata (PMDB/ES) e Marina Silva (PT/AC) e os deputados Ubiratan Aguiar (PSDB/CE/PR) e Fernando Lopes (PDT/RJ).

- (2) A explicitação de que a complementação da União integra o Fundo consta nos substitutivos da CFT e de Ubiratan Aguiar.
- (3) A menção à natureza contábil do Fundo consta nos substitutivos da CFT e de Ubiratan Aguiar e é registrado, no caso da CFT, que reforçar, na Lei, o dito na Emenda 14/96 é importante, para que não haja qualquer interferência ou retenção de recursos pela autoridade que deve repassá-los. A previsão de início da operação do Fundo em janeiro de 1998 será incluída no Substitutivo de Ubiratan Aguiar, justificada pela necessidade de um período de transição, possibilitando que estados e municípios celebrem convênios, que sejam votadas as leis orçamentárias e as leis referentes à distribuição da cota estadual do salário-educação.

O Substitutivo da CFT continha parágrafo abrindo a possibilidade de aumento da contribuição ao Fundo, desde que acordado pelo Estado e seus municípios, o qual não foi integrado ao Projeto aprovado na Câmara.

Art. 2º Anteprojeto – Destinação dos recursos do Fundo à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e à valorização do magistério; distribuição dos recursos entre estado e municípios na proporção do número de alunos do ensino fundamental **regular**; o número de alunos será apurado pelo MEC, através de Censo Educacional a ser publicado no D.O.U.

Art. 2º Projeto CN – A destinação dos recursos é a mesma do Anteprojeto; (1) distribuição dos recursos entre estados e municípios considerando: matrícula de 1ª a 8ª do ensino fundamental e matrícula nos cursos de suplência do ensino fundamental; (2) a distribuição dos recursos deverá elevar em conta a diferenciação do custo por aluno, observando os componentes: 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série, estabelecimentos de educação especial, escolas rurais; (3) devem ser consideradas apenas as matrículas do ensino presencial; (4) detalhamento do censo educacional – deve ser anual e deve haver prazo para que estados e municípios possam apresentar eventuais recursos para retificação dos dados.

Lei N.º 9.424/96 – A inclusão das matrículas dos cursos de suplência foi excluída da base para calcular a distribuição de recursos, por veto presidencial.¹⁸⁴

- (1) O Substitutivo da CFT e uma emenda de redação da CCJR retiram a expressão “regular”. Assim, são acolhidas as emendas de Plenário n.ºs. 06, 23 e 34. O Substitutivo de Ubiratan Aguiar reforça que é desejável a garantia de oferta de ensino fundamental aos jovens e adultos e explicita a necessidade de criar metodologia adequada para o cômputo das matrículas, levando em consideração a evasão.
- (2) A diferenciação consta do Substitutivo de Ubiratan Aguiar, embora sem apresentação de justificativa.
- (3) Dispositivo incluído no Substitutivo de Ubiratan Aguiar.
- (4) Consta no Substitutivo de Ubiratan Aguiar e da CFT (mas não ficou no texto a proposta desta última de que os dados finais do Censo fossem publicados a tempo para permitir aos governos incluir nos orçamentos a aplicação dos recursos do Fundo)

Emendas:

- Supressão da expressão “regular”, ficando apenas “ensino fundamental”. Ivan Valente (PT/SP – 6); emenda 23, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros; emenda 34, de Esther Grossi, Pedro Wilson e Padre Roque (PT) e outros.
- Adicionar um parágrafo estabelecendo que o ensino fundamental regular é aquele de 1ª a 8ª série (esta redação evitaria restringir o ensino fundamental a uma determinada faixa etária). Emenda 44, de Chico Vigilante (PT) e outros (nos pareceres da CFT e CCJ, é chamada a atenção de que a emenda trata de ensino fundamental “regular”)
- Adição de artigo, estabelecendo que, no período de ajustes de contribuições ao Fundo (5 anos), os alunos da educação infantil das redes estaduais e municipais poderão ser incluídos no cômputo de matrículas, reduzindo as mesmas em 20% anuais – justifica que especialmente os municípios precisam de um prazo para adequar-se à nova proposta. Ivan Valente (PT/SP – 15). Segundo o Parecer da CFT, os alunos que se beneficiariam deste dispositivo não constam na Emenda 14/96 e o

¹⁸⁴ Embora a expressão “regular”, para o ensino fundamental, tenha sido retirada deste e dos demais artigos, a matrícula computada para redistribuição dos recursos entre estado e municípios ficou sendo aquela do ensino regular – o Decreto do Executivo que regulamenta a Lei N.º 9.424/96 (2.264/97) estabelece que um dos dados a considerar para fixar os coeficientes de distribuição, é “as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental regular”(art. 2º, § 1º, alínea a)

aumento de beneficiários reduz os recursos para o ensino fundamental. O Parecer da CCJC vai no mesmo sentido.

- Adição de artigo, estabelecendo que a matrícula na educação especial seja computada para todos os fins do Fundo (justifica que o projeto omite este cômputo e é preciso garanti-lo, para assegurar o atendimento aos alunos deficientes). Ivan Valente (PT/SP – 17). Segundo o Parecer da CFT, os alunos que se beneficiariam deste dispositivo não constam na Emenda 14/96 e o aumento de beneficiários reduz os recursos para o ensino fundamental. O Parecer da CCJC vai no mesmo sentido. No Parecer de Ubiratan Aguiar, é mencionado que, caso os alunos da educação especial estejam matriculados na rede pública de ensino fundamental, eles estarão computados no **levantamento**.
- Modificação da redação, estabelecendo a apuração do número de alunos do ano letivo em curso, pelos estados e municípios, com posterior registro no Censo Educacional. Ivan Valente (PT/SP – 03). Segundo os pareceres da CFT e CCJC, e de Ubiratan Aguiar, este procedimento impediria a definição prévia dos recursos do Fundo nos orçamentos.
- Modificação da redação, estabelecendo que o censo deve conter o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, supletivo e das instituições conveniadas com o poder público municipal ou estadual. Ivan Valente (PT/SP – 05). Segundo o Parecer da CFT, esta formulação ampliaria em demasia o número de beneficiários diretos de recursos do Fundo. Segundo a CCJC, o disposto não leva em conta as restrições e condições especiais previstas no art. 213 da Constituição para o recebimento de recursos públicos pelas entidades privadas. Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, seria excesso de detalhismo publicar no DOU o número de alunos atendidos em instituições conveniadas; entretanto, se a intenção fosse incluir estes alunos no Fundo, tal não procederia pois o Fundo prevê a distribuição de recursos somente na rede pública.
- Acréscimo de parágrafos, estabelecendo que o censo educacional é anual e, caso não seja realizado, os dados de matrícula deverão ser atualizados com base nas estatísticas do IBGE (porque a equidade na distribuição de recursos depende da fidedignidade dos dados e é notória a defasagem das estatísticas educacionais). Maurício Requião (PMDB/PR – 19). Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, não há como compatibilizar a utilização de duas fontes para apurar as matrículas.
- Modificação da redação, estabelecendo a distribuição dos recursos pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental, de acordo com as estatísticas do IBGE e do censo educacional (a inclusão dos dados do IBGE aperfeiçoa as bases quantitativas e evita a defasagem entre o real atendido e o oficialmente conhecido pelo censo educacional). Emenda 22, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros.
- Adicionar ao texto que até 5% dos recursos do Fundo poderiam ser aplicados em programas para estimular a frequência à escola. Nelson Marchezan (PSDB/RS – 01). Segundo o Parecer da CFT, esta matéria não é contemplada nos objetivos do Fundo, reduziria a flexibilidade gerencial do Fundo e os recursos específicos da educação. Segundo Parecer da CCJ, o dispositivo invade a autonomia dos entes federados e cria reserva compulsória numa lei que não é adequada para tal fim.

Art. 3º Anteprojeto – Repasse automático dos recursos do Fundo a contas únicas e específicas de cada estado e município; estabelece procedimentos e prazos para a União ou o estado creditarem os recursos nas contas específicas; os recursos do Fundo devem constar nos orçamentos (como receita e/ou como despesa).

Art. 3º Projeto CN – (1) detalhamento, por fonte de recurso, dos procedimentos e prazos de transferência e depósito nas contas individuais; (2) as receitas de aplicação de recursos do Fundo em operações financeiras constituem receita do Fundo e devem ser redistribuídas como os demais recursos; (3) estados e municípios recém criados devem ter assegurados os recursos do Fundo; (4) estados e municípios poderão celebrar convênios para transferência de encargos, prevendo a transferência imediata de recursos do Fundo, conforme as matrículas assumidas.

- (1) O detalhamento, por fonte, consta dos substitutivo da CFT e de Ubiratan Aguiar, justificado, no primeiro, pela intenção de assegurar maior isenção na transferência de recursos e nos repasses das esferas de governo depositárias
- (2) Dispositivo inserido no Substitutivo de Ubiratan Aguiar
- (3) Dispositivo dos substitutivo da CFT e de Ubiratan Aguiar (aceitas as emendas 07 e 47). Uma emenda de redação da CCJC colocava essa garantia apenas para “os municípios”.
- (4) O texto do item 4 consta nos substitutivo da CFT e de Ubiratan Aguiar

Emendas

- Adição de parágrafo estabelecendo a garantia de repasse de recursos do Fundo a novos municípios. Ivan Valente (PT/SP – 07); E47; emenda 47, de Chico Vigilante (PT/DF) e outros.
- Modificação da redação, estabelecendo que os recursos devem ser repassados para contas únicas e específicas dos órgãos de educação estadual ou municipal (além da desburocratização, isso garantiria a gestão dos recursos pelos gestores educacionais, mais sensíveis às demandas do setor). Emenda 24, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros; emenda 46, de Chico Vigilante (PT/DF) e outros. Segundo o Parecer da CFT, a aceitação desta emenda contradiz o princípio da “unidade de caixa”, que contribui para a transparência das contas públicas e reforça a unicidade de comando na gestão dos recursos financeiros.

Art. 4º Anteprojeto – Acompanhamento e controle social do Fundo por conselhos em cada estado e município; o conselho estadual deve ter representação do executivo estadual, de executivos municipais, do conselho estadual de educação, de APMs e do TCE; o conselho municipal deve ter representação do órgão municipal de educação, de professores e diretores de escolas públicas municipais, de pais de alunos; os conselhos não devem ter estrutura administrativa própria e seus membros não percebem remuneração, apenas diárias e passagens.

Art. 4º Projeto CN – Além do acompanhamento e controle social cabe aos conselhos (1) a supervisão do censo escolar anual; (2) composição do conselho municipal: órgão municipal de educação, professores e diretores de escolas públicas de EF, pais de alunos, servidores de escolas públicas de EF e, onde houver, o conselho municipal de educação deve ter representação no conselho; (3) composição do conselho estadual: poder executivo estadual, poderes executivos municipais, conselho estadual de educação, APMs, seccional da UNDIME, seccional da CNTE e DEMEC; (4) conselho federal, com representação do executivo federal, CNTE, CONSED, UNDIME, CNE, APMs; (5) não é mencionada a possibilidade de os conselheiros receberem diárias e passagens.

- (1) A atribuição de fiscalização do censo pelos conselhos foi incluída no Substitutivo de Ubiratan Aguiar, atendendo, segundo o Relator, a reivindicação da UNDIME.
- (2) A representação do conselho municipal de educação foi incluída no Substitutivo de Ubiratan Aguiar.
- (3) Nos pareceres da CFT e CCJR, é proposta a exclusão dos tribunais de contas do conselho estadual, uma vez que, segundo o Parecer da primeira, este é um órgão do poder legislativo para o controle externo das contas dos governos e não caberia sua representação em órgão auxiliar do poder executivo; no Substitutivo de Ubiratan Aguiar, a UNDIME é incluída no conselho estadual (acatando a emenda 09); também é incluída representação da seccional da CNTE.
- (4) No Substitutivo de Ubiratan Aguiar é acolhida a emenda 16, de criação de um conselho nacional
- (5) O Dep. Ubiratan Aguiar explica que excluiu esta possibilidade para que não se constitua em “ralo dos recursos” do Fundo.

Emendas

- Inclusão de parágrafo determinando que, caso exista, o conselho municipal de educação deve exercer as atribuições de acompanhamento e controle social do Fundo. Ivan Valente (PT/SP – 08). Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, um conselho específico de acompanhamento do Fundo seria mais eficaz.
- Modificação da redação, estabelecendo que nos municípios o acompanhamento e controle social do Fundo deve ser feito pelos conselhos municipais de educação e, se este não existir, devem ser criados, provisoriamente, conselhos para tal acompanhamento e controle (para não gerar duplicidade de órgãos e fragmentação de planejamento e avaliação de políticas públicas locais). Maurício Requião (PMDB/PR – 20).
- **Modificação da redação, incluindo representante da UNDIME no conselho estadual. Ivan Valente (PT/SP – 09).**
- Modificação da redação, estabelecendo que o conselho estadual deve contar também com representante da UNDIME e onde funcione conselho municipal de educação com representação do poder público, dos profissionais da educação e da sociedade civil, este deve acompanhar e controlar o Fundo. Emenda 25, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros.
- Modificação da redação, estabelecendo que devem ser criados conselhos curadores, com a participação dos governos e sociedade civil, de acordo com a normatização dos conselhos estaduais e municipais de educação. Emenda 18, de Humberto Costa (PT/PE) e Sandra Starling (PT/MG); emenda 48, de Chico Vigilante (PT/DF) e outros.

- Modificação da redação, estabelecendo como composição do conselho estadual: poder executivo estadual, poderes executivos municipais, conselho estadual de educação, associações de pais e mestres, conselhos escolares das escolas públicas de ensino fundamental, entidade que congrega os professores, entidade comunitária ou universidade pública ou conselho dos direitos da criança e do adolescente e o TCE. Emenda 35, de Esther Grossi (PT/RS) e outros. Os parecer da CFT e CCJ, conforme já referido, são contrários à inclusão dos tribunais de contas nos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo.
- Modificação da redação, incluindo na composição do conselho municipal um representante da comunidade (para dar maior representatividade ao conselho). Emenda 42, de Severiano Alves (PDT/BA) e outros.
- Adição de artigo, estabelecendo, a criação de um conselho nacional de acompanhamento e controle social do Fundo, com representação do MEC, CONSED, UNDIME, CNTE e CNE. Justifica que o exemplo deve vir de cima, todos devem ser fiscalizados. Ivan Valente (PT/SP – 16).
- Adição de artigo estabelecendo a criação de conselho federal de acompanhamento e controle social do Fundo, com representação federal, estadual e municipal do poder executivo, do TCU, da sociedade civil e da CEB/CNE. Emenda 25, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros. O Parecer da CFT, conforme já referido, é contrário à inclusão dos tribunais de contas nos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo.

Art. 5º Anteprojeto – Os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados de repasse ou receita do Fundo devem ficar à disposição dos conselhos e dos órgãos de controle externo e interno.

Art. 5º Projeto CN – Idem ao Anteprojeto

O Substitutivo da CFT acrescia aos registros e demonstrativos contábeis mensais os de encerramento do exercício fiscal e que ambos deveriam ser definidos pelo MEC; incluía possibilidade de constituição de fundo de natureza contábil nos municípios, para registro e controle de origem e destinação dos recursos do Fundo. Tais proposições não integraram o texto final.

Art. 6º Anteprojeto – A União complementa os recursos daqueles fundos que não atingirem um valor mínimo anual; esse valor é fixado mediante ato do Presidente da República e seu cálculo deve ter como base a previsão da receita total para o Fundo e o total de matrículas no ensino fundamental regular no ano anterior.

Art. 6º Projeto CN – (1) o valor mínimo anual por aluno nunca deve ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observando as diferenciações (1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série, estabelecimentos de educação especial, escolas rurais); (2) as transferências de recursos complementares devem ser realizadas mensal e diretamente às contas únicas e específicas; (3) em 1997 o valor mínimo por aluno é de R\$ 300,00; (4) é vedado à União utilizar recursos do salário-educação para complementar o Fundo.

Lei N.º 9.424/96 – O dispositivo (4), que vetava o uso do salário-educação na complementação aos fundos foi vetado pelo Presidente da República.¹⁸⁵

(1) Nos Substitutivo da CFT e em emenda de redação da CCJR foi excluída a expressão “regular”, embora sem referência às diferenciações; a exclusão da expressão “regular” implica o acolhimento das emendas 06, 23 e 34; no Substitutivo de Ubiratan Aguiar aparecem as diferenciações, embora tal dispositivo não seja justificado no Parecer.

(2) Consta nos substitutivos da CFT e de Ubiratan Aguiar.

(3) Como o Substitutivo de Ubiratan Aguiar previa a possibilidade de que a implantação do Fundo poderia ser antecipada para 1997, o valor mínimo para aquele ano já foi fixado no PL.¹⁸⁶ No Parecer da CFT constava tal valor para o primeiro ano de vigência do Fundo, justificando que foi fixado por acordo entre o MEC e o Relator da CECD.

¹⁸⁵ O Decreto do Executivo que regulamenta dispositivos da Lei N.º 9.424/96 (2.264/97) estabelece que na complementação da União aos fundos podem ser utilizados recursos da cota-federal do salário-educação “até o limite de 20% do total da referida complementação” (art. 4º, grifos meus).

¹⁸⁶ Como já colocado no segundo capítulo, esta antecipação ocorreu apenas no Estado do Pará.

(4) Consta no Substitutivo da CFT, sendo explicado, pelo Relator, que o salário-educação tem funções complementares na área de tecnologia educacional e capacitação do magistério. Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, tal foi a reivindicação do CONSED. Assim, foi aceita a emenda 27.

Emendas

- Supressão da expressão “regular”, ficando apenas “ensino fundamental”. Ivan Valente (PT/SP – 06); emenda 23, de Lindberg Farias (PCdoB) e outros; emenda 34, de Esther Grossi, Pedro Wilson e Padre Roque (PT) e outros.
- Adição de parágrafo, estabelecendo que a União não pode utilizar os recursos do salário-educação para complementar os fundos (é uma proposta do CONSED e pode ensejar que a União aplique algum “dinheiro novo”). Lindberg Farias (PCdoB/RJ – 27).
- Modificação da redação, estabelecendo que o cálculo do custo-aluno, com padrão de qualidade, deve considerar, ouvido o CNE, critérios quantitativos (alunos matriculados no ensino regular e supletivo das redes públicas e conveniadas, do ano letivo em curso) e qualitativos (módulos de alunos por classe, tamanho, tipo, localização e complexidade de funcionamento das escolas, capacitação dos profissionais da educação, composição diferenciada da jornada de trabalho dos docentes). Ivan Valente (PT/SP – 02). Obs.: esta emenda foi oferecida ao art. 2º, mas é colocada aqui pela semelhança com as demais. Segundo os pareceres da CFT e CCJ, esta matéria deve ser apreciada pela CECD. No Parecer de Ubiratan Aguiar, será inserido um artigo –13 – estabelecendo critérios para o ajuste progressivo de contribuições ao Fundo a fim de garantir padrão de qualidade.
- Adição de parágrafo, estabelecendo que o cálculo do valor mínimo também deve considerar: estabelecimento de número máximo de alunos em sala de aula, localização e complexidade de funcionamento das escolas, capacitação dos profissionais da educação, composição diferenciada da jornada de trabalho dos docentes, busca de aumento do padrão de qualidade do ensino (porque devem ser observados parâmetros de qualidade). Emenda 26, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros. Segundo os pareceres da CFT e CCJ, esta matéria deve ser apreciada pela CECD. No Parecer de Ubiratan Aguiar, será inserido um artigo –13 – estabelecendo critérios para o ajuste progressivo de contribuições ao Fundo a fim de garantir padrão de qualidade.
- Modificação da redação, estabelecendo que o valor mínimo anual deve levar em conta indicadores de qualidade, como: número de horas-aula por dia, programas de melhoria da qualidade e de redução da repetência e da evasão e o valor mínimo, calculado em base à receita do ano anterior, deverá ser acrescido de 10%. Emenda 37, de Pedro Wilson, Padre Roque e Esther Grossi (PT) e outros. Segundo o Parecer da CFT, esta proposição não leva em conta a necessidade de aporte de recursos a outros setores deficitários, como a saúde. Fixa percentual rígido e não leva em conta a progressividade de ajuste das contribuições ao Fundo, estabelecida na Emenda 14/96. No Parecer de Ubiratan Aguiar, será inserido um artigo –13 – estabelecendo critérios para o ajuste progressivo de contribuições ao Fundo a fim de garantir padrão de qualidade.
- Modificação da redação, estabelecendo que o valor mínimo nacional por aluno deveria ser fixado em 120% (na justificativa se entende que é para somar 20%) da média.¹⁸⁷ Emenda 49, de Eraldo Trindade (PPB/AP) e outros. Segundo o Parecer da CFT, esta proposição não leva em conta a necessidade de aporte de recursos a outros setores deficitários, como a saúde. Fixa percentual rígido e não leva em conta a progressividade de ajuste das contribuições ao Fundo, estabelecida na Emenda 14/96.
- Modificação da redação, estabelecendo que o valor mínimo por aluno será sempre, pelo menos, 20% superior ao valor do ano anterior. Ivan Valente (PT/SP – 11). CFT: idem comentário à emenda 49.
- Modificação da redação, estabelecendo que o valor mínimo por aluno será sempre, pelo menos, 10% superior ao valor do ano anterior. Emenda 50, de Eraldo Trindade (PPB/AP) e outros. CFT: idem comentário à emenda 49.
- Modificação da redação, estabelecendo como critério para o cálculo do valor mínimo por aluno a estimativa de R\$ 300,00 como piso salarial dos professores, valor a ser corrigido pelo INPC (um salário digno é indispensável para reter e conquistar os profissionais mais capacitados). Emenda 36, de Pedro Wilson, Padre Roque e Esther Grossi (PT) e outros. Segundo o Parecer da CFT, o pleito não leva em conta as sérias dificuldades financeiras de estados e municípios e tampouco está em sintonia com o texto constitucional. Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, o piso salarial dos professores é uma discussão à parte e o advento do Fundo permitirá uma elevação da média salarial (as emendas estabelecendo um piso devem ser rejeitadas).
- Adicionar dispositivo estabelecendo que a União deve estimular as iniciativas de melhoria da qualidade do ensino, em especial aquelas voltadas para o aumento da jornada e escolarização de

¹⁸⁷ A justificativa para apresentação da emenda é que o valor mínimo proposto, pela média, reflete a “média de desvalorização” atual do ensino fundamental. Assim, se esta média estava naquele momento em R\$ 350,00, o valor mínimo seria fixado em R\$ 420,00 (350+20% de 350). Apenas um valor maior seria coerente com o objetivo de aumentar a qualidade.

crianças e adolescentes em situação de risco social. Emenda 38, de Pedro Wilson, Padre Roque e Esther Grossi (PT) e outros.

Art. 7º Anteprojeto – Pelo menos 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados ao pagamento dos **profissionais do magistério** em efetivo exercício **no ensino fundamental regular**.

Art. 7º Projeto CN – 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados à remuneração (1) dos **profissionais do magistério** em efetivo exercício **no ensino fundamental público**; (2) durante cinco anos, parte destes 60% poderá ser aplicada na capacitação de professores leigos.

- (1) Nos substitutivos da CFT e de Ubiratan Aguiar, e em emenda da CCJR, a expressão “ensino fundamental regular” é substituída por “ensino fundamental público” (portanto, foram aceitas as emendas 06, 23 e 34). Na emenda da CCJR, 60% dos recursos do Fundo seriam para o “pagamento **de professores** do ensino fundamental público”. No Parecer da CFT, consta que os 60% deveriam ser destinados para os professores (para manter coerência com a EC 14/96) mas no Substitutivo foi mantida a categoria “**profissionais da carreira do magistério**”.
- (2) Em seu Parecer, Ubiratan Aguiar apenas cita a inclusão da possibilidade de destinar parte dos 60% à capacitação de professores leigos, sem explicitar a origem de tal demanda.

Emendas

- Supressão da expressão “regular”, ficando apenas “ensino fundamental”. Ivan Valente (PT/SP – 06); emenda 23, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ) e outros; emenda 34, de Esther Grossi, Pedro Wilson e Padre Roque (PT) e outros.
- Acréscimo de parágrafo, estabelecendo que o valor da remuneração mensal mínima dos professores do ensino público será o equivalente a R\$ 300,00, corrigidos pelo INPC (20h/semana). Emenda 39, de Pedro Wilson, Padre Roque e Esther Grossi (PT) e outros. Segundo o Parecer da CFT, o pleito não leva em conta as sérias dificuldades financeiras de estados e municípios e tampouco está em sintonia com o texto constitucional. No Parecer de Ubiratan Aguiar, o piso salarial dos professores é considerado uma discussão à parte. O advento do Fundo permitirá uma elevação da média salarial e as emendas estabelecendo um piso devem ser rejeitadas.

Art. 8º Anteprojeto – Estados e municípios devem aplicar 25% das receitas resultantes de impostos que não integram o Fundo na MDE e, destes, pelo menos 60% no ensino fundamental. .

Art. 8º Projeto CN – (1) a instituição do Fundo não isenta estados e municípios de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 10% do ICMS, FPE, FPM, IPI-Exp e compensações da Lei Kandir (somando 25% com os recursos depositados no Fundo) e 25% das demais receitas resultantes de impostos (destas, pelo menos 60% no ensino fundamental).

(1) A CFT aperfeiçoou a redação, para ficar clara a garantia de aplicação de 25% de toda a receita resultante de impostos na MDE. Idem para o Substitutivo de Ubiratan Aguiar.

Art. 9º Anteprojeto – Condições para estados e municípios receberem complementação da União: cumprimento do art. 212 da CF, observância das diretrizes para carreira e remuneração do magistério estabelecidas pelo CNE, fornecimento de dados para o censo educacional e participação em outros levantamentos de indicadores educacionais; na falta destas condições pode ser suspensa a complementação da União.

Art. 10 – Projeto CN – Repete as exigências do art. 9º do Anteprojeto do Executivo, mas (1) o não-cumprimento não implica perda da complementação da União, apenas, “sanções administrativas”.

- (1) O Substitutivo da CFT e emenda de redação da CCJ mantinham praticamente inalterado o texto do art. 9º do Anteprojeto, apenas aperfeiçoando a redação. O Substitutivo de Ubiratan Aguiar exclui a possibilidade de sustação da complementação.

Emendas

- Supressão de “a participação em outros levantamentos de indicadores educacionais” das condições (é uma exigência incompatível com o objetivo da complementação). Ivan Valente (PT/SP – 12);

Ricardo Gomyde (PCdoB/PR – 29). Segundo o Parecer da CFT, as condições devem ser mantidas para garantir a lisura por parte das esferas de governo que recebam complementação da União.

- Modificação da redação, estabelecendo mais uma condição: cumprimento do pagamento do piso salarial de R\$ 300,00 e suas correções. Emenda 40, de Pedro Wilson, Padre Roque e Esther Grossi (PT) e outros. Segundo o Parecer da CFT, o pleito não leva em conta as sérias dificuldades financeiras de estados e municípios e tampouco está em sintonia com o texto constitucional. Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, o piso salarial dos professores é uma discussão à parte. O advento do Fundo permitirá uma elevação da média salarial e as emendas estabelecendo um piso devem ser rejeitadas.
- Modificação da redação, acrescentando mais uma condição: plano de cargos e salários para o magistério. Emenda 43, de Severiano Alves (PDT/BA) e outros.

Art. 10 Anteprojeto – Os sistemas de ensino e os tribunais de contas dos estados ou municípios devem estabelecer mecanismos para fiscalizar o cumprimento da lei e do art. 212 da CF.

Art. 11 Projeto CN – Idem ao art. 10 do Anteprojeto do Executivo, mas (1) inclui o Tribunal de Contas da União na fiscalização.

(1) Inclusão prevista nos substitutivos da CFT e de Ubiratan Aguiar.

Art. 11 Anteprojeto – A assistência técnica e financeira da União às redes ou sistemas de ensino fica condicionada ao cumprimento do disposto na lei.

O disposto não foi incluído no Projeto do Congresso Nacional. Portanto, foram aceitas as emendas 13 e 30 (CCJR, CFT e o Parecer de Ubiratan Aguiar são favoráveis a sua exclusão, por entenderem já estar contemplado o assunto no art. 9º).

Emenda

- Supressão do artigo (a assistência técnica e financeira deve ser garantida, inclusive para melhorar a execução e existem outros fortes mecanismos punitivos). Ivan Valente (PT/SP -13); Ricardo Gomyde (PCdoB/PR – 30)

Art. 12 Anteprojeto – Dois anos após a promulgação da lei, o MEC avaliará seus resultados com vistas à adoção de medidas corretivas.

Art. 12 Projeto CN – (1) O MEC deve realizar **avaliações periódicas** dos resultados da aplicação da lei, a primeira dois anos a contar de sua vigência.

(1) O Substitutivo da CFT estabelecia avaliações de dois em dois anos. Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, o MEC, sendo o órgão responsável pela educação, deve realizar as avaliações “de ofício”, periodicamente, o que não impede que outras entidades façam suas avaliações.

Emendas

- Modificação da redação, estabelecendo que o acompanhamento do Fundo deve ser permanente nos 5 primeiros anos de implantação e no 2º ano a avaliação especial deverá contar com a participação do MEC, CNE, CONSED e UNDIME. Ivan Valente (PT/SP – 14); Ricardo Gomyde (PCdoB/PR – 31)
- Modificação da redação, estabelecendo que deve ser realizada, anualmente, uma avaliação externa criteriosa (a avaliação externa é independente). Emenda 41, de Pedro Wilson, Padre Roque e Esther Grossi (PT) e outros.

Art. 9º Projeto CN – (1) estabelece prazo de seis meses (a contar de 01/1/97) para que estados e municípios apresentem novo plano de carreira para o magistério, assegurando: remuneração condigna dos professores do ensino fundamental, estímulo ao trabalho em sala de aula, melhoria da qualidade do ensino.

Esse dispositivo foi incluído no Substitutivo apresentado pelo Dep. Ubiratan Aguiar, atendendo, segundo ele, à emenda 43 (que visava incluir, entre as condições para recebimento da complementação da União, a existência de plano de cargos e salários do magistério, embora não estabelecesse prazo).

Art. 13 – Projeto CN – O ajuste das contribuições ao Fundo para garantir padrão de qualidade do ensino deve levar em conta: o n.º mínimo e máximo de alunos em sala de aula, jornada de trabalho que incorpore

os momentos diferenciados da atividade docente, complexidade de funcionamento das escolas, localização e atendimento da clientela, aumento do padrão de qualidade do ensino.

Este artigo foi inserido no Substitutivo de Ubiratan Aguiar, o qual justificou, em seu Parecer, que estes são critérios a levar em conta no processo de ajuste das contribuições e que atende, assim, às emendas que propugnam adotar critérios qualitativos para fixar o valor mínimo anual por aluno (emendas 02 e 37).

Art. 14 – Projeto CN – a União deve estimular iniciativas de melhoria da qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, principalmente aquelas voltadas a crianças e adolescentes em situação de risco social. Este dispositivo foi incluído no Substitutivo de Ubiratan Aguiar, sem justificativa ou identificação do proponente.

Art. 15 – Projeto CN – O salário-educação deve ser calculado com base na alíquota de 2,5% sobre a folha de salários das empresas; distribuição do salário-educação: quota federal – 1/3 dos recursos, destinada ao FNDE para ser aplicada em programas e projetos do ensino fundamental, buscando reduzir desníveis sócio-educacionais; (1) quota estadual – 2/3 dos recursos, na proporção da arrecadação em cada estado, creditados às secretarias de estado da educação; (2) 70% da quota estadual deve ser redistribuída entre o estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos do ensino fundamental; os estudantes de escola privada, beneficiários do sistema anterior de deduções, terão o benefício garantido, mas são vedados novos ingressos.

Este artigo foi incluído no Substitutivo de Ubiratan Aguiar. Conforme o Parecer do Deputado, tal acréscimo justifica-se por unir, numa mesma lei, a matéria referente aos recursos para a educação (fundamental).

Lei N.º 9.424/96 – O disposto no item (2), sobre a repartição da cota-estadual entre estado e municípios, também foi vetado.¹⁸⁸

(1) e (2) O Substitutivo do dep. Ubiratan Aguiar fixava que a repartição dos recursos entre estado e municípios deveria ser fixada em lei estadual, levando em conta o número de alunos do ensino fundamental; a repartição de 70% dos recursos da cota estadual foi inserida no texto por proposta do Deputado, pouco antes de iniciar a votação no Plenário da Câmara. No Senado, os itens (1) e (2), que constituíam o inciso II do § 1º do art. 15 foram desagregados e o item (2) passou a constituir parágrafo separado, justamente este foi vetado pelo Presidente da República.

Emendas tratando de tema não contemplado no Anteprojeto do Executivo

- Adição de artigo, estabelecendo que na hipótese de adoção de política fiscal, por qualquer esfera de governo, que implique em renúncia de arrecadação, o percentual referente à MDE deve ser considerado indisponível para isenções, devendo o valor correspondente ser recolhido ao respectivo Fundo (para evitar que políticas fiscais eventuais corroam os recursos da educação). Emenda 28, de Lindberg Farias (PCdoB/RJ). Segundo o Parecer da CFT, esta é proposta de reduzida eficácia quanto a efeitos futuros e, sendo acolhida em “lei ordinária”, poderia ou não ser acolhida em futuras leis de semelhante hierarquia que tratassem de renúncia fiscal. Além disso, a medida acarretaria a disponibilidade de menos recursos para outros setores da administração pública. Segundo a CCJC, a proposta só se viabilizaria através de emenda constitucional. Segundo o Parecer de Ubiratan Aguiar, a medida proposta na emenda seria de difícil operacionalização.

¹⁸⁸ Posteriormente, a Lei N.º 9.766/98 determinou, em seu art. 2º, a redistribuição da cota-estadual entre estado e municípios, dependente de regulamentação por lei estadual, sendo que uma parcela de, pelo menos, 50% deve ser repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental de cada rede. Antes dessa Lei, a Medida Provisória 1565, editada em 06/2/97 e reeditada 10 vezes, seguida pela MPV 1607-12, estabeleciam a necessidade dessa redistribuição, sem estabelecer percentual.

- Adição de artigo, estabelecendo que os estados e municípios terão um período de transição de 03 anos para adequarem suas estruturas administrativas e de recursos humanos e materiais ao disposto na lei. Emenda 33, de Ricardo Gomyde (PCdoB/PR). Segundo o Parecer da CFT, tal disposição não seria necessária, uma vez que o texto constitucional já prevê um prazo de cinco anos para o funcionamento pleno do Programa. Segundo a CCJC, tal dispositivo não encontra amparo nos dispositivos constitucionais que dizem respeito ao Fundo.

O teor das emendas oferecidas ao Anteprojeto do Executivo demonstra que houve um conjunto de parlamentares que se deteve minuciosamente no exame da matéria, oferecendo proposições para aperfeiçoar o texto e, principalmente, inscrever novas garantias em torno ao FUNDEF e também ao salário-educação e à valorização do magistério. Certamente, os parlamentares contaram também com a contribuição de entidades da área da educação e especialistas ou pesquisadores para analisar as proposições e oferecer sugestões.

No que diz respeito às determinações sobre o FUNDEF, o trabalho parlamentar incluiu ou ampliou garantias quanto à automaticidade e cumprimento de prazos nas transferências de recursos, ao controle do uso dos recursos e do censo educacional, à inclusão dos alunos de cursos supletivos no cômputo das matrículas e aos critérios a levar em conta para a fixação dos valores anuais por aluno e para o ajuste progressivo de contribuições aos fundos.

As matrículas na educação de jovens e adultos na modalidade suplência, pelo veto presidencial, não são consideradas no divisor do cálculo para a redistribuição de recursos do Fundo. Incluí-las significaria priorizar, também, essa modalidade de ensino enquanto que a intenção do Executivo, reposta através do veto, era a de priorizar o ensino obrigatório¹⁸⁹.

O artigo sobre o salário-educação, além a novidade de ter sido inserido no Projeto de Lei do Congresso, continha disposições renovadas frente às normas vigentes, como a distribuição de parte cota estadual entre o estado e seus municípios e outra que resolvia o impasse durante a apreciação da Emenda N.º 14/96 – a proibição do uso da cota-federal para a complementação dos fundos deficitários. Essas duas normativas foram vetadas. A primeira, mais limitada, seguiu regulada por Medida Provisória e, mais adiante, pela Lei N.º 9.766/98. Quanto à cota federal do salário-educação, a legislação estabeleceu o uso para complementação dos fundos no limite de 20% (do montante da complementação)

Enfim, mudanças significativas operadas no Anteprojeto não foram reconhecidas pelo Executivo e tampouco o Poder Legislativo conseguiu (re)legalizar pontos fundamentais das suas decisões normativas, uma vez que não foi levado adiante o processo de derrubada dos vetos. Entretanto, nos casos do dispositivo sobre o salário-educação, o Executivo estabeleceu ou encaminhou normas legais respondendo, se bem que em pouca medida, ao disposto no Projeto do Congresso Nacional.

Acrescente-se ainda que, efetivamente, passados quase quatro anos de operação do FUNDEF, as diferenciações do custo por aluno pouco foram levadas em conta, pois apenas em 2000 tal foi implementado, mas limitado a proporções diferentes entre valor por aluno/ano de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série e educação especial. Quanto ao ajuste de contribuições aos fundos para garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo de qualidade do ensino, não se sabe se ainda vai ocorrer. A “progressividade”, já se pode afirmar com certeza, foi totalmente ignorada.

A Lei N.º 9.424 aporta à área da educação novas instâncias de controle público e social da gestão financeira do setor, que são os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF (que também possuem a atribuição de supervisionar o censo escolar anual) e reforça as determinações da LDB (sancionada quatro dias antes) sobre o controle do uso dos recursos da educação pelos órgãos fiscalizadores.

6.9 Comentários finais do Capítulo

No que se refere aos temas aqui examinados, o Congresso Nacional aperfeiçoou a “PEC da Educação”. As mudanças constitucionais quanto à arrecadação do salário-educação, ao referencial de gastos da União no ensino fundamental e na alfabetização e ao ajuste das contribuições das esferas de governo aos fundos foram as contribuições significativas do Parlamento à reforma. Significativas pelo fato de conterem a possibilidade de elevação do patamar de gastos **com o ensino fundamental**.

¹⁸⁹ Na prática, o cômputo de matrículas na educação de jovens e adultos foi se tornando possível pela transformação dos cursos supletivos em cursos regulares. A nova organização, aliás, pode ser considerada positiva por possibilitar a superação das segmentações entre as modalidades de ensino. Entretanto, o temor manifestado na Mensagem Presidencial que acompanhou os vetos – de que proliferassem cursos de suplência de baixa qualidade – estende-se agora aos cursos regulares de educação de jovens e adultos, embora estes possam estar mais diretamente sob supervisão das secretarias e conselhos de educação.

Ou seja, embora as propostas alternativas oferecidas, os dispositivos modificados ou adicionados pelo Congresso Nacional ficaram restritos à pauta estabelecida pelo Executivo: as responsabilidades, a colaboração intergovernamental, os procedimentos e os critérios para a priorização financeira do ensino fundamental.

Cria-se, como foi registrado durante a tramitação da lei regulamentadora do Fundo, um “sistema nacional de financiamento do ensino fundamental público” e ficam dependentes deste e “congeladas”, ao que parece, por um decênio, as definições quanto ao regime de colaboração no financiamento das demais etapas da educação básica.

O texto constitucional reformado (re)definiu proporções de gastos e critérios e sistemáticas da colaboração intergovernamental no financiamento do ensino fundamental. Não previu, entretanto, referenciais para aumentar o fundo público da educação como um todo. Estes aspectos impõem ou induzem novos tipos de segmentação no planejamento da distribuição dos gastos públicos entre os níveis ou etapas da educação e da forma de atuação dos estados e municípios no cumprimento de seus deveres para com a educação escolar.

Ao examinar-se o resultado do trabalho de produção da Lei N.º 9.424 verifica-se que o Executivo pôs em primeiro plano a sua vontade política, através dos vetos apostos a alguns dispositivos importantes e pelos encaminhamentos na implementação de normas contidas nessa lei, os quais foram apontados no item anterior, ao que se acresce o descumprimento da fórmula para calcular o valor mínimo por aluno, bastante referido no segundo capítulo. No que se refere ao desencontro entre as normas e a implementação, não é nada mais nada menos do que a histórica atuação por cima das regras do jogo democrático.

Os dois instrumentos legais simbolizam o **ponto de inflexão** na política de financiamento da educação básica na segunda metade dos anos noventa. A reforma redefine o papel da União no financiamento da educação e na regulação do fundo público disponível para a educação e da gestão financeira dos sistemas de ensino dos governos subnacionais. Combinando o cálculo de um valor mínimo de recursos por aluno, a exclusão das matrículas da educação de jovens e adultos do divisor dos recursos do FUNDEF, a alteração na base de referência dos valores a aplicar no ensino fundamental e o uso de parte dos recursos do salário-educação para complementar os FUNDEF(s), a União legitima uma participação relativamente reduzida no financiamento do ensino fundamental. Por conseqüência, redefine papel, cronograma e *quantum* para os estados e municípios. Ao estabelecer padrões e critérios nacionais homogêneos de redistribuição de recursos financeiros impõe aos governos subnacionais maior contribuição à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, um fluxo compulsório de recursos que desconsidera especificidades locais e regionais e cerceia a autonomia da gestão e do planejamento da educação.

No que se refere à prática política para (re)formular o ordenamento, a inflexão ocorre pela precedência do Executivo Federal na proposição de projetos normativos, pela prática da “conciliação oculta”, pela formulação tecnocrática de planos e projetos e pelo direcionamento para a limitada perspectiva de reforma educacional do Banco Mundial.

Conclusão

Esta pesquisa abordou a produção do ordenamento das diretrizes e bases do financiamento da educação básica nos momentos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1988-96), da Emenda Constitucional N.º 14/96 (1995-96) e da Lei N.º 9.424/96 (1996). Enfocou também a formulação dos documentos da Educação para Todos (1993-94).

No trabalho legislativo e no planejamento buscou analisar a configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica a partir da articulação entre as normas mais diretamente incidentes sobre a mesma, as quais foram posicionadas entre as seguintes diretrizes: descentralização, regime de colaboração, responsabilização dos órgãos educacionais na gestão financeira, controle público e social da gestão financeira, estabilidade relativa dos recursos financeiros disponíveis para a educação, hierarquização da alocação de recursos financeiros e objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos. As diretrizes foram concebidas como elementos organizadores de um nível de orientação mais geral das bases do sistema e da sistemática de financiamento da educação básica.

A fim de contar com subsídios de ordem teórico-metodológica, os capítulos que examinam a elaboração legal e do planejamento foram antecidos de outros dois.

O primeiro focalizou o **contexto político brasileiro** dos anos 80 e da primeira metade da década seguinte, informando sobre a correlação de forças políticas e as orientações da organização do Estado brasileiro e das políticas públicas em que estiveram circunscritas as estratégias e as propostas para ordenar a institucionalidade do setor educacional e do seu financiamento.

O segundo capítulo teceu o **contexto do ordenamento**, quer dizer, a explicitação das normas vigentes sobre a organização dos sistemas de ensino e o financiamento da educação básica, a partir das quais foram concebidas a base e as fronteiras para o exame da produção do ordenamento constitucional-legal.

Ao longo do período, e em cada momento examinado, as disposições normativas incidentes sobre o financiamento da educação foram sendo modificadas ou complementadas, operando-se um **movimento textual** que revela uma gama de interesses, dada por distintas ou opostas intenções dos atores quanto ao resguardo, ampliação ou criação de meios de intervenção política ou institucional. Nas proposições do Executivo, do Legislativo, de órgãos e entidades e de pessoas transparecem marcados **dissensos** no referente à regulação das relações entre o **público e o privado**, entre a **sociedade política e a sociedade civil** e entre os **entes federativos** no campo educacional. O que ficou contemplado e o que foi excluído ou desconsiderado em cada fase, expressam, também, o campo de possibilidades permitido pela correlação de forças no contexto político mais geral do país e no Parlamento Federal.

Os processos de deliberação sobre o ordenamento constitucional-legal e os textos de proposições, anteprojetos e projetos foram exaustivamente examinados ao longo do estudo. Elege-se, neste último segmento, acentuar os estreitos vínculos entre os textos e os contextos político e de formulação do ordenamento e recuperar os tópicos cruciais, sob os quais incidiram maiores debates, negociações ou dissensos, nos momentos analisados ou, ainda, aqueles que, não tão contestados em determinados fóruns de decisão, foram assumindo centralidade no decorrer da década. Nesta perspectiva, verificou-se que, ao longo do intervalo, foram assumindo maior relevância as deliberações e os conflitos em torno às competências e à colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação, interpondo-se, também, aqueles referentes às relações entre a sociedade política e a sociedade civil na formulação da política educacional, secundarizado, pois, paulatinamente, o conflito entre o público e o privado. Assinala-se, deste último, apenas um relativo arrefecimento, uma vez que seu histórico e a evolução da situação social do país poderão colocá-lo novamente em posição central.

A **Assembleia Nacional Constituinte** desenrolou-se durante o primeiro governo civil pós-regime militar. Esteve ela premida pelas sombrias transações para o restabelecimento do regime democrático – que lhe impuseram um caráter de não-exclusividade e as vicissitudes do frágil e oportunístico arranjo político-partidário pretendente a condutor da transição para a democracia - e pelas

demandas dos mais variados grupos sociais, os quais, na falta de bases democrático-representativas consistentes para mediar as relações Estado-sociedade, buscaram intervir diretamente na elaboração do texto constitucional.

Nas diversas fases de gestação da nova Constituição Federal, as propostas e deliberações sobre o financiamento da educação foram marcadamente atravessadas pelo conflito em torno à exclusividade ou não-exclusividade da destinação de recursos públicos às instituições educacionais públicas. Os anteprojetos e projetos foram oscilando no que diz respeito a este tema, acentuando mais ou menos a exclusividade e as restrições ou condições para o apoio financeiro do Poder Público ao setor privado do ensino.

A Constituição acabou por definir algumas possibilidades de destinação de recursos públicos às entidades particulares e de concessão de bolsas de estudo a alunos do ensino fundamental e médio, as quais, entretanto, foram cercadas de condicionalidades. Assim, sendo os recursos públicos destinados com primazia ao ensino público, a atuação do Estado deve orientar-se para a constituição de uma rede pública de ensino no cumprimento de seus deveres para com a educação básica.

A correlação de forças políticas na Constituinte pendia para os interesses conservadores – guardiães de estruturas e interesses sociais ou culturais discriminatórios e desiguais –, o que poderia ter resultado em maiores aberturas para o financiamento público à escola particular, ou seja, para que “**a liberdade de ensinar**” seguisse bem amparada pelo Poder Público. Se tal não se efetivou muito deve à ação propositiva de setores cujo horizonte de “**uma filosofia democrática da educação**” – especialmente as entidades reunidas no Fórum/ANC, os partidos de esquerda, alguns parlamentares do PMDB e PDT – permitiu agregar intensa mobilização e intervenção. Também contribuíram a posição de defesa do “público não-estatal” pelos os setores progressistas da Igreja Católica e o interesse central de certos grupos empresariais do ensino privado em minimizar a jurisdição pública de suas atividades.

A despeito desta situação, o conflito público-privado no financiamento da educação não foi encerrado com a solução constitucional, tendo continuidade durante a tramitação da LDB, especialmente no que toca aos postulados sobre as condições para o apoio financeiro do Poder Público às instituições privadas de ensino.

No processo constituinte, as definições sobre a organização político-administrativa do setor da educação oscilaram quanto à abrangência da descentralização e às formas ou instrumentos de colaboração entre as esferas de governo no planejamento e na execução de programas educacionais.

O texto constitucional preceituou a organização de sistemas de ensino pela União, estados e municípios, em regime de colaboração. Indicou, como instrumentos desta colaboração, o planejamento educacional de âmbito nacional e a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais e dos estados aos municípios. Ficaram definidas a competência da União em financiar o sistema federal de ensino e a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação pré-escolar. Com tal configuração, foram vencidas as premissas de anteprojetos e projetos que preceituavam a organização de sistemas de ensino apenas pela União e estados - e a conseqüente subordinação do sistema municipal ao estadual - ou as que designavam níveis do ensino de atuação prioritária para cada ente federativo. Abandonada também foi a prescrição de que fossem estabelecidos padrões mínimos de qualidade e custos como base para alocação e transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

A Constituição responsabilizou as três esferas de governo pelo atendimento à educação escolar, indicando, pela disponibilização de percentual fixo de recursos da receita de impostos dos governos nacional e subnacionais, a competência compartilhada no financiamento da educação básica. Não obstante alguns marcos, o regime de colaboração no financiamento permaneceu difuso e, portanto, remeteu à necessidade de que a legislação e o planejamento viessem a regular uma conformação mais explícita de seu escopo e operação.

O ensino fundamental foi eleito como prioritário na destinação dos recursos públicos. Esta etapa da educação e a “erradicação” do analfabetismo foram distinguidas como áreas às quais os entes federativos deveriam contingenciar 50% do montante da receita de impostos constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, por um período de dez anos. A instituição da precedência foi praticamente consensual durante a Constituinte, embora contestada a subvinculação. Foram estabelecidos uma estratégia e um *quantum* para dar funcionalidade à diretriz de primazia à alfabetização e à universalização do ensino fundamental, tornando imperativos novos critérios para o planejamento orçamentário e programático do setor educacional e abrindo caminho para ressignificações prospectivas.

A nova **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** teve longa gestação, atravessou quatro governos e três legislaturas no Congresso Nacional. Sofreu, portanto, as vicissitudes impostas por novas correlações de forças políticas nas alianças governamentais e no Parlamento. E não apenas, pois no período abrangido por sua tramitação foi se desenhando e consolidando novo direcionamento do modelo

de desenvolvimento do país, expandindo-se as estratégias de ajuste estrutural e de reforma gerencial do Estado, num movimento de busca de superação do nacional-desenvolvimentismo.

A produção legal iniciou congregando as expectativas, postas pelas próprias disposições constitucionais, de novas relações – mais democráticas - federativas e entre a sociedade política e a sociedade civil para a formulação e acompanhamento ou execução de políticas públicas sociais, a fim de construir, assim, a viabilidade para a efetivação dos direitos cidadãos à expansão ou universalização do atendimento. Era então o período do Governo Sarney, as crises econômica e política progredindo em larga escala, escasseando as capacidades de intermediação e de ação articulada da sociedade política e, no esteio mesmo do processo Constituinte, o Parlamento apresentava-se mais permeável às demandas da sociedade civil organizada e às negociações de interesses. Um arranjo que, entretanto, cedo se mostrou desarticulado e vulnerável diante dos novos rumos das políticas econômica, social e de integração do país à economia internacional.

À medida em que o ideário hegemônico desenvolvimentista foi sofrendo fraturas e que, desde o governo Collor de Mello, a agenda política foi agregando estratégias de ajuste para a estabilização econômica e a inserção competitiva no sistema econômico globalizado, as políticas públicas e seu ordenamento foram sendo redefinidas. Na nova conjuntura, um primeiro alvo de forte contestação na área da educação, no governo Collor, foram, justamente, as diretrizes e bases da educação que vinham sendo legalmente postuladas. No governo Itamar Franco observou-se um certo interregno nas disputas em torno à produção legal, concentrando-se muito da mobilização dos setores educacionais na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que poderia lastrear a passagem da LDB. O governo Fernando Henrique Cardoso, apoiado numa ampla coalizão governamental, que lhe garantiu hegemonia para aprofundar o ajuste liberal estrutural e postular uma nova regulação das funções e da estrutura do aparelho de Estado, levou adiante a formulação e implementação de um programa reformista, o qual, no setor educacional, incluiu forte intervenção na agenda legislativa, especialmente na tramitação da LDB e pela proposição de mudanças constitucionais.

A apresentação do projeto de lei de referência, estabelecendo as diretrizes e bases da educação nacional, foi de iniciativa do Poder Legislativo, tendo ocorrido no final de 1988. Até o encerramento da legislatura (1990), o projeto foi apreciado em três comissões da Câmara dos Deputados, fase caracterizada por um processo de debate e negociação qualificado como de “**conciliação aberta**”. Ficou tempo maior na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, onde as propostas dos setores progressistas foram largamente acolhidas nos substitutivos, num trabalho bastante articulado entre o Fórum/LDB e parlamentares dessa Comissão.

O Substitutivo aprovado na CECD propunha bases concretas para a democratização do planejamento e da gestão do setor educacional - a formação de um sistema nacional de educação, o qual contaria com um conselho nacional de educação como órgão coordenador e normativo - com ampla representação e com competências de formular e coordenar a política nacional de educação e de definir diretrizes e prioridades para o PNE - e com a realização de fórum nacional de educação consultivo na elaboração dos planos nacionais de educação.

Foram estabelecidos níveis ou áreas de atuação prioritários de cada esfera de governo: a União, na sua rede de ensino superior e de educação tecnológica; os estados, na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; os municípios na educação infantil e ensino fundamental. A assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios foi designada como a forma destacada de colaboração, por parte da União, com os governos subnacionais. A colaboração entre o estado e seus municípios incluiu áreas de atuação compartilhada e o dever dos estados em prestar assistência técnica e financeira aos respectivos municípios para o atendimento da educação infantil ou, quando necessário, atuar diretamente neste nível.

O Substitutivo aumentava a disponibilidade de recursos públicos para a educação pública – especialmente pela criação de uma nova contribuição social para financiar a educação infantil – o salário creche –, por definições que aumentariam o recolhimento do salário-educação e pela exclusão das despesas com pagamento de inativos e programas suplementares da manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que diz respeito à regulação das relações entre o público e o privado, a concessão de bolsas de estudo e o repasse de recursos públicos a entidades de finalidade não-lucrativa foi bastante restringida, pela determinação de muitos critérios e requisitos. Estes últimos foram objeto de várias emendas da relatoria da CFT – por onde o Projeto passou após ter sido aprovado na Comissão de Educação –, a qual, ligada aos interesses da escola privada, buscou reverter parte das condicionalidades.

Na legislatura seguinte do Congresso Nacional (1991-94), da apresentação de emendas de plenário ao Substitutivo da CECD, passando pelo retorno a comissões da Câmara culminando com a apreciação e aprovação pelo Plenário, passaram-se quase dois anos e meio. Rumando para o Senado, o PLC da Câmara foi aprovado, com Substitutivo, pela Comissão de Educação e, no início de 1995, foi incluído na ordem

do dia do Plenário, aguardando uma discussão que não se efetivou naquele momento. Já na Câmara dos Deputados, neste período, houve sérios retrocessos no que toca à gestão democrática dos sistemas do ensino e às novas fontes de financiamento da educação. A composição ainda mais conservadora do Congresso tornou difícil a manutenção de acordos progressos. A posição do Ministério da Educação durante o governo Collor foi a de contestar as atribuições protagônicas do conselho nacional de educação na formulação da política e do planejamento educacionais. A disponibilidade de maiores recursos para a MDE foi vencida pelos argumentos de que não era recomendável alargar a carga tributária e de que o Poder Público não poderia custear as despesas com inativos e programas suplementares com recursos adicionais.

Assim, o Projeto de LDB aprovado na Câmara não previu um sistema nacional de educação, mas apenas a organização da educação nacional sob forma sistêmica, compreendendo os sistemas da União, dos estados e dos municípios. A organização sistêmica expressava-se pela observância de princípios comuns aos diferentes sistemas e pela definição de instâncias com competências articuladoras, coordenadoras ou consultivas: o conselho nacional de educação como órgão normativo, o Ministério como órgão executivo e de coordenação, responsável pela elaboração do PNE e, ainda, o fórum nacional de educação como evento de consulta, especialmente para a elaboração dos planos nacionais de educação. As competências do CNE na formulação das políticas educacionais e dos planos educacionais de educação deixaram de ter o caráter imperativo do Projeto da CECD, uma vez que “formular”, “coordenar” e “definir” foram substituídos por “subsidiar” ou “propor”. Portanto, operou-se neste período, e pelos jogos de poder referidos, relevante inflexão textual quanto às relações entre sociedade política e sociedade civil na formulação da política educacional.

Quanto à composição do fundo público da educação, as principais modificações foram a exclusão do salário-creche como fonte adicional de financiamento da educação infantil e a inclusão dos programas suplementares de material didático-escolar e transporte escolar, assim como o pagamento de inativos e pensionistas no rol de despesas consideradas como de MDE. Ambos representaram um recuo quanto à previsão de maior disponibilidade de recursos para o setor educacional.

A legislatura que iniciou com o governo FHC aprofundou ainda mais as inflexões no projeto democrático. Naquele momento, o PL encontrava-se no Senado Federal, onde, após ser modificado em muitos aspectos, foi aprovado em fevereiro de 1996; retornando à Câmara, foi aprovado e sancionado em dezembro do mesmo ano. Nesta fase destacou-se a intervenção do Ministério da Educação - altamente propositiva, organicamente comprometida com o projeto de ajuste estrutural e disposta a alianças e outras estratégias, preferencialmente através da “**conciliação oculta**”, que garantissem, na futura LDB, ampla autonomia decisória ao Ministério da Educação e a inscrição de dispositivos que guardassem coerência com a concepção de racionalidade instrumental na (re) distribuição de recursos públicos da PEC N.º 233/95. O apoio da ampla maioria da base parlamentar da coalizão governamental foi crucial para costurar um “**novo consenso**” e modificar a pauta das diretrizes e bases para a educação até então estruturada. O senador Darcy Ribeiro, relator do Projeto de LDB no Senado, a partir de 1995, pode, em parte, realizar o seu intento de intervir fortemente na elaboração das diretrizes e bases da educação, inserindo dispositivos presentes já em seu Projeto de 1992 – encontrou, enfim, aliados de peso para viabilizar o seu “**sonho de demiurgo**” – organizar a realidade, a partir da lei, para que ela se transformasse.

A guinada na elaboração da LDB permitiu mudanças textuais que incidiram sobre as relações entre a sociedade civil e a sociedade política na formulação das políticas públicas educacionais, entre as esferas de governo no financiamento e gestão da educação e entre o público e o privado.

No texto das diretrizes e bases da educação, a partir de 1995, firmou-se o papel coordenador e articulador do Ministério da Educação na política e no planejamento educacionais, ficando apenas mencionada a possibilidade de existência de um conselho nacional de educação.

A colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica passou a ter como referência a capacidade financeira dos governos, capacidade esta estimada pelo montante de recursos de que dispõem dividido por um custo mínimo anual por aluno, da qual resulta uma capacidade real e uma capacidade “ideal” a ser perseguida. O regime de colaboração foi disposto como diretriz para a organização dos sistemas de ensino e sua concretização, no financiamento, ficou balizada por funções a serem exercidas pela União e pelos estados. O principal instrumento desta colaboração, no que diz respeito à União, é a assistência técnica e financeira aos estados e municípios, a qual deve ter em conta a redistribuição de recursos para corrigir disparidades de acesso à educação escolar e garantir padrão mínimo de qualidade do ensino em todas as redes públicas do país. Os estados ficaram com a atribuição de priorizar a oferta de ensino médio e a garantia do ensino fundamental; estabeleceu-se, portanto, para estes, uma área de atuação compartilhada com os municípios, inclusive reforçada pelo preceito de que os estados deveriam definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, levando em conta a capacidade de atendimento de cada governo.

As condições para o repasse de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas de finalidade não-lucrativa acabaram sendo as mesmas da Constituição Federal, acrescidas de que essas instituições devem prestar contas ao Poder Público dos recursos recebidos. As condições para autorização, funcionamento e gestão democrática das instituições privadas aptas a receber recursos públicos, presentes no Projeto da Câmara, foram suprimidas dos textos finais. Desta forma, o setor privado do ensino beneficiou-se de uma débil regulamentação quanto à sua autorização e funcionamento.

Paralelamente à produção legal das diretrizes e bases da educação nacional, ocorreu a elaboração dos documentos de referência da **Educação para Todos** no Brasil, nos dois últimos anos do governo Itamar Franco, tarefa esta coordenada pelo Ministério da Educação e do Desporto. O processo foi singular, congregando a participação de muitos segmentos sociais e governamentais, a partir de múltiplos fóruns de discussão e deliberação, indicando um curso que o Ministro Murílio Hingel qualificou de “**revolução silenciosa**”.

A iniciativa resultou dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro nos encontros internacionais sobre a Educação para Todos. Portanto, o momento caracterizou-se pela acolhida do discurso e das propostas da EpT, especialmente a estratégias de priorizar o ensino fundamental e alfabetização de crianças, jovens e adultos, de definir a equidade como critério do atendimento educacional e de celebrar parcerias entre Estado e sociedade para a consecução das ações.

Aproveitando a própria flexibilidade das definições da Educação para Todos, o discurso e as propostas singulares do espaço nacional matizaram a produção do planejamento, com destaque para o detalhamento das competências e do regime de colaboração entre os níveis de governo, sobressaindo a relação entre este aspecto e a centralidade da valorização salarial e da profissionalização do magistério. Assim, o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação apontou a fixação de um piso salarial profissional nacional, de carga horária ideal de trabalho e ações de qualificação profissional como instrumentos essenciais da política da EpT no país.

Pelos preceitos dos documentos nacionais da Educação para Todos, a ampliação do volume de recursos da educação seria alcançada, principalmente, pela criação de mecanismos de gestão e controle que assegurassem a aplicação dos recursos constitucionalmente contingenciados à educação – embora o Plano Decenal tenha definido a meta de alcançar um gasto em educação correspondente a 5,5% do PIB. Ao mesmo tempo, a equidade no atendimento educacional seria perseguida através da definição da necessidade de recursos com base em padrões básicos de condições da oferta escolar, da priorização de áreas críticas e do compartilhamento de responsabilidades ou revisão de critérios de distribuição de recursos entre os níveis governamentais, tendo em conta os diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa de estados ou municípios. Antevia-se no processo e nas deliberações “**uma nova ética de gestão**”, esteada na participação e na co-responsabilidade.

O governo federal que tomou posse em 1995 desconsiderou orientações que vertebravam o planejamento. Não obstante, a Educação para Todos continuou sendo objeto de atenção em diagnósticos e avaliações produzidos pelo Executivo Federal, embora resignificada e enquadrada nos programas de reforma educacional, quer dizer, o discurso da EpT foi adaptado à agenda política e diretrizes, metas e estratégias foram adotados se e na medida em que guardassem coerência com essa agenda. Parte das propostas do Plano Decenal e ações desenvolvidas por estados, municípios e entidades ou instituições decorrentes deste momento de planejamento tem sido apropriadas como de autoria ou como resultado da intervenção do Ministério da Educação.

Também paralela à tramitação da LDB ocorreu a apreciação da **Proposta de Emenda à Constituição N.º 233/95** no Congresso Nacional, nos anos de 1995 e '96, cujo produto foi a **Emenda Constitucional N.º 14/96**, seguida do exame da lei regulamentadora do FUNDEF.

A PEC foi uma proposição do Executivo Federal, inserida no programa reformista da administração pública e é ilustrativa do processo de “constitucionalização da agenda política” desencadeado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Este foi um período de fortalecimento do Poder Executivo central e de forte enquadramento dos governos subnacionais, especialmente os estados, na estratégia de ajuste estrutural. A redefinição de competências e funções no âmbito das políticas públicas sociais, antes marcada pelos ideais de democratização do Estado e superação da desigualdade social, passa a ser delimitada pela “lógica da emergência econômica”, a qual submete os programas sociais setoriais aos objetivos do ajuste fiscal e gerencial do Estado e da competitividade do setor produtivo brasileiro.

Declarando-se portador de uma “**política esclarecida**”, o Executivo apresentou a PEC, combinando postulados que já haviam aparecido em projetos de texto constitucional e de LDB, nos referenciais da Educação para Todos e no documento “Educação fundamental e competitividade empresarial”, do Instituto Herbert Levy. A PEC demarcou o repúdio à fixação de um piso salarial profissional nacional para o magistério público e à compreensão “alargada” da educação básica que

constaram no momento do Plano Decenal. Seu núcleo foi a (re)definição do regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento do ensino fundamental e colocou em pauta, desta forma, como foco central de debates e proposições, as relações intergovernamentais para a implementação das políticas públicas do setor educacional.

A Proposta reescrevia o artigo 60 das disposições transitórias, reeditando, por dez anos, a prioridade financeira ao ensino fundamental, através do aumento da vinculação da receita de impostos dos governos subnacionais para esta etapa do ensino e da constituição do fundo de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. Caberia à União complementar os fundos deficitários, inclusive utilizando recursos do salário-educação. A expectativa, declarada nos documentos ministeriais, era de que essa priorização e o Fundo garantissem um salário médio de trezentos reais para o magistério do ensino fundamental.

Na Seção da Educação da Constituição Federal, a PEC estabelecia funções e objetivos para a atuação da União na educação básica - supletividade, redistribuição de recursos e equalização de oportunidades educacionais -, etapas da educação básica de atuação prioritária dos estados - o ensino fundamental e o ensino médio - e a necessidade de que cada estado e seus municípios viessem a definir formas de colaboração visando a universalização do ensino obrigatório.

Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, a Proposta foi recorrentemente questionada, por parlamentares, entidades e especialistas em educação quanto à desproporção entre a participação da União e aquela dos governos subnacionais no financiamento do ensino fundamental e, por consequência, sua desresponsabilização com a garantia do atendimento educacional nesta etapa. O FUNDEF foi referido como um “**fundo Robin Hood**”, quer dizer, o governo federal estava impondo uma redistribuição de recursos entre estados e municípios para minimizar o aporte de recursos federais. De forma não tão generalizada, mas também marcante, foram apontadas sérias limitações nas concepções de priorizar apenas uma etapa da educação básica e de suficiência dos recursos financeiros constitucionalmente disponíveis para a educação, esta última, portanto, exigindo a necessidade de considerar de parâmetros de qualidade do ensino para a fixação de montantes de recursos ou de sua redistribuição entre os entes federativos.

O Congresso Nacional aperfeiçoou a PEC da Educação. As contribuições significativas foram: a exclusão da possibilidade de as empresas deduzirem os valores devidos de salário-educação; a fixação de um referencial de gastos da União no ensino fundamental e na alfabetização; a definição de uma meta de ajuste das contribuições das esferas de governo aos fundos a fim de garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo de qualidade do ensino. Tais contribuições viabilizam a elevação do patamar de gastos com o ensino fundamental.

Desta forma, o aperfeiçoamento da PEC, operado no Congresso, restringiu-se à pauta estabelecida pelo Executivo, ou seja, deteve-se nas responsabilidades, na colaboração intergovernamental e nos procedimentos e critérios para a priorização financeira do ensino fundamental. Foram vencidas as alternativas oferecidas pelos deputados do PT, que sistematicamente propuseram a distribuição de encargos e recursos para toda a educação básica, com base num custo-aluno-qualidade e num contexto de planejamento governamental articulado.

A Lei N.º 9.424, que regulamentou o FUNDEF, também de iniciativa do Executivo, foi aprovada por unanimidade na Câmara dos Deputados e no Senado. Ao Anteprojeto do Executivo, o Legislativo acrescentou disposições relevantes. Entre as que permaneceram no texto após a sanção presidencial, destacam-se as de maiores garantias quanto à automaticidade e cumprimento de prazos nas transferências intergovernamentais de recursos do FUNDEF e quanto ao controle público e social da aplicação dos recursos do FUNDEF e do censo educacional, de discriminação de critérios a levar em conta para fixação do valor mínimo anual por aluno e para o ajuste das contribuições aos fundos, de estabelecimento da alíquota e da base de incidência do salário-educação. Entretanto, postulados que impunham profunda inflexão no Anteprojeto foram vetados: a inclusão dos alunos de cursos de suplência do ensino fundamental no censo educacional que serve de base à definição de coeficientes para a redistribuição dos recursos do FUNDEF, a repartição da cota estadual do salário-educação entre cada estado e seus municípios e a proibição do uso da cota federal do salário-educação na complementação da União aos fundos deficitários. Estes dois últimos pontos, entretanto, foram parcialmente integrados ao ordenamento, o primeiro através de medidas provisórias e ambos, mais adiante, na legislação, o que demonstra que o trabalho do Legislativo não ficou de todo sem aproveitamento.

Enfim, a reforma no financiamento da educação centrou-se em constituir um verdadeiro sistema de financiamento do ensino fundamental público, no qual a União tem participação relativamente reduzida em termos de aporte de recursos. Em contrapartida, para os governos subnacionais, não só foi aumentada a proporção da receita de impostos a ser destinada ao ensino fundamental como criada uma colaboração compulsória entre todos os entes federativos no âmbito de cada estado. A concepção que subjaz ao ordenamento foi cunhada, ao longo do trabalho, por várias expressões: lógica do custo benefício,

concepção pragmática, minimalismo racionalizador, lógica da emergência econômica, modelo de gasto-aluno, racionalização instrumental e homogeneizadora da previsão e do uso de recursos financeiros, procurando qualificar a inflexão no ordenamento constitucional-legal da política de financiamento da educação básica a partir da reforma educacional desencadeada em 1995.

Da intervenção protagonista do Executivo Federal na produção dos marcos jurídico-normativos da educação, desde meados da década de noventa, evidencia-se a profunda determinação de afinar as ações programáticas do setor educacional aos acordos do projeto de ajuste estrutural. Muito do que queria inscrever no ordenamento o foi; muito do que o Legislativo quis contestar foi previamente e obscuramente negociado, ou foi vetado; preceitos que ultrapassaram estes anteparos têm sido pateticamente revogados pela prática administrativa.

Entre esses últimos estão o ajuste progressivo de contribuições das esferas de governo aos fundos para garantir padrão mínimo de qualidade do ensino e a fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. Com efeito, no que diz respeito a este segundo ponto, o Executivo se vale, mais uma vez, de sua hermenêutica casuística ao declarar que não está descumprindo a fórmula legal de cálculo, já que, não existindo um único fundo e sim 27 – um em cada estado da Federação – poderia ser observado “*como limite inferior para fixação do valor mínimo nacionalmente unificado o quociente da divisão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ano anterior (...) para qualquer um dos vinte e sete Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*” (N.T. N.º 05/99, da Secretaria Executiva do MEC). Ou seja, em outras palavras, o mínimo nacional poderia corresponder ao menor dos valores resultantes da divisão e a União estaria, portanto, eximida de qualquer complementação! Ficam cerceadas, assim, as poucas possibilidades de que o FUNDEF ultrapasse a concepção de “**socialização da miséria**” e revelam-se os interesses primeiros de garantia do ajuste fiscal do Estado.

Ultrapassando o período examinado neste trabalho, mas guardando estratégias e postulados aí encaminhados, há observações que podem ser feitas quanto a possíveis rumos do ordenamento e da programação da política de financiamento da educação básica.

Em 2001 foi editada a Lei N.º 10.172/01 – Plano Nacional de Educação, um dos instrumentos centrais, constitucional e legalmente previsto, para a definição e consecução das políticas públicas educacionais, tendo em conta a articulação entre os níveis do ensino e a integração das ações do Poder Público. Na tramitação da Lei do PNE, confrontaram-se dois projetos – um deles, apresentado em primeiro lugar, firmado pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP) e outros e, de fato, elaborado ou consagrado em seminários, encontros e congressos que envolveram a participação de aproximadamente 27 entidades da sociedade civil; o outro, encaminhado e elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto, o qual foi tomado como texto de referência pela relatoria da Comissão de Educação. Deixando de lado o impulso de detalhamento de processos e textos, cabe destacar que, ao final do trabalho legislativo, as metas do financiamento da educação que incidiam mais diretamente no aumento da disponibilidade de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino foram vetadas quando da sanção presidencial. Desta forma, a diretriz do PNE que garante um custo-aluno-qualidade ficou sem bases.

Por outro lado, o PNE estabelece metas de gestão e financiamento cuja implementação guarda a possibilidade de gerar novos impactos nas competências e na colaboração entre as esferas de governo ou entre os setores da administração pública, entre elas: a aplicação de 10% da receita de impostos dos estados no ensino médio e dos municípios na educação infantil; a aplicação de 15% da receita de impostos não incluída no FUNDEF na educação fundamental de jovens e adultos; a promoção da autonomia financeira das escolas, mediante repasse direto de recursos às mesmas; o uso de recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil; a criação de mecanismos que garantam o repasse dos recursos vinculados à MDE aos órgãos responsáveis pela educação.

Cabe ainda comentar que os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC N.º 101/2000) sobre a programação do setor educacional certamente serão objeto de discussão e investigação nos próximos anos. Sendo um setor que exige número significativo de profissionais, a Educação fica bastante vulnerável diante das exigências de cumprimento da proporção máxima de despesas com pessoal, especialmente nos estados e municípios. Já estão se disseminando justificativas de administrações públicas, escoradas nestas exigências, para deter processos de expansão de redes de ensino ou para privilegiar medidas de terceirização de serviços ou convênios com entidades privadas, os quais não implicam em elevar despesas com servidores públicos. Pode-se antever, assim, uma re colocação das relações entre o público e o privado no campo da educação.

À medida em que tem avançado a universalização do acesso ao ensino fundamental e que têm sido desenvolvidas políticas de correção do fluxo escolar e aumentado a demanda por educação infantil e ensino médio, deverá ser enfrentada, nos anos vindouros, a reconfiguração de prioridades e da responsabilização das esferas de governo. E talvez este debate não se dê apenas próximo a 2006, uma vez que, por exemplo, o Executivo apresentou PEC (N.º 232/00) para garantir que os estados possam usar

recursos do salário-educação para o ensino médio; e quiçá a PEC que dispõe sobre a criação de um “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB” (N.º 112/99, de Padre Roque, do PT/PR e outros) não venha a ser efetivamente apreciada. Entretanto, a viabilidade não apenas da expansão da oferta educacional mas, principalmente, da garantia de um ensino de qualidade, poderá colocar desafios que envolvem desde o sempre adiado aumento significativo do fundo público para a educação pública até o dimensionamento relativo das redes pública e privada de serviços educacionais.

Estes são e serão, certamente, alguns dos temas de investigação sobre o financiamento da educação. E sem dúvida, a mediação do ordenamento constitucional-legal, no país, nos estados e nos municípios, continuará sendo central para a definição política e, por consequência, merecendo a atenção continuada da sociedade e dos pesquisadores. Inclusive, no exame dos temas específicos sobre os quais este trabalho se debruçou, não passaram despercebidos do olhar fluxos textuais que aguardam a sistematização e interpretação da pesquisa em educação. Esta é uma tarefa relevante, no mínimo para que se avance na compreensão dos vínculos entre o sistema normativo e a sociedade que ele espelha ou quer instaurar.

Referências bibliográficas

Legislação e Normas

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (atualizada até a Emenda Constitucional n.º 27/2000).

_____. *Emenda Constitucional N.º 17, de 22 de novembro de 1997 (altera dispositivos dos art. 71 e 72 do ADCT)*.

_____. *Emenda Constitucional N.º 14, de 12 de setembro de 1996 (modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT)*.

_____. *Emenda Constitucional N.º 19, de 04 de junho de 1998 (modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências)*.

_____. *Emenda Constitucional N.º 27, de 21 de março de 2000 (acrescenta o art. 76 ao ADCT, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União)*.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969*.

_____. *Emenda Constitucional N.º 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)*.

_____. *Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*.

BRASIL. Leis, Decretos. *Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar N.º 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. *Decreto N.º 3.326, de 31 de dezembro de 1999*. Fixa o valor mínimo nacional por aluno de que trata o artigo 6º, § 1º, da Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e dá outras providências.

_____. *Decreto N.º 2.948, de 27 de janeiro de 1999*. Dispõe sobre o recolhimento e a distribuição do salário-educação.

_____. *Decreto N.º 2.935, de 11 de janeiro de 1999*. Fixa o valor mínimo de que trata o artigo 6º da Lei N.º 9.424/96.

_____. *Lei N.º 9.766, de 18 de dezembro de 1998*. Altera a legislação que rege o salário-educação e dá outras providências.

_____. *Decreto N.º 2.264, de 27 de junho de 1997*. Procedimentos e normas sobre a distribuição dos recursos do FUNDEF e a complementação da União.

_____. *Decreto N.º 2.440, de 23 de dezembro de 1997*. Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

_____. *Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências.

_____. *Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei N.º 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei n.º 4024, de 20/12/61 e dá outras providências (CNE, “provão”).

_____. *Lei N.º 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. *Lei N.º 7.348, de 24 de julho de 1985* (sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino).

_____. *Decreto-Lei N.º 1.422, de 23 de outubro de 1975*. Dispõe sobre o salário-educação.

_____. *Lei N.º 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

_____. *Lei N.º 4.440, de 27 de outubro de 1964*. Institui o salário-educação e dá outras providências.

_____. *Lei N.º 4.320 de 17 de março de 1964* (com texto atualizado até janeiro de 1995). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. *Lei N.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Medidas Provisórias. *Medida Provisória N.º 1.688-1, de 29 de junho de 1998*. Estabelece critérios para a concessão de empréstimo, pela União aos Estados e ao Distrito Federal, destinado ao ressarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

_____. *Medida Provisória N.º 1.607-12, de 11 de dezembro de 1997*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

_____. *Medida Provisória N.º 1.565-6, de 27 de junho de 1997*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

_____. *Medida Provisória N.º 1.518-1, de 17 de outubro de 1996*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

_____. *Medida Provisória N.º 1.018, de 08 de junho de 1995*. Altera dispositivos da Lei n.º 4024, de 20/12/61 e dá outras providências (CNE, “provão”).

_____. *Medida Provisória N.º 938, de 16 de março de 1995*. Altera dispositivos da Lei n.º 4024, de 20/12/61 e dá outras providências (CNE, eleição de dirigentes universitários, “provão”).

BRASIL/MEC. *Portaria N.º 859, de 25 de junho de 1997* (distribuição dos recursos do FUNDEF a partir do censo educacional).

_____. *Portaria N.º 177, de 05 de março de 1998* (censo educacional).

_____. *Portaria N.º 328, de 22 de abril de 1998* (institui o Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF).

_____. *Portaria N.º 28, de 18 de março de 1998* (censo escolar/98).

BRASIL. MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Portaria N.º 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320/64.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CEB. *Parecer N.º 30/2000*-pronunciamento tendo em vista o Parecer CEB 04/00 (sobre o entendimento do município enquanto sistema).

_____. *Parecer N.º 022, de 17 de dezembro de 1998*. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.

_____. *Parecer N.º 04, de 29 de janeiro de 1998*. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental.

_____. *Parecer N.º 12, de 08 de outubro de 1997*. Esclarece dúvidas sobre a Lei 9.394/96 (em complemento ao Parecer CEB 05/97).

_____. *Resolução N.º 03, de 08 de outubro de 1997*. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Parecer N.º 10/97 da CEB*. Diretrizes para os novos planos de carreira e remuneração do magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

_____. *Parecer N.º 05/97 da CEB*. Proposta de regulamentação da Lei 9.394/96.

_____. *Parecer N.º 02/97 da CEB* - diretrizes para a carreira e remuneração do magistério público (não homologado).

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CP. *Parecer N.º 26/97 do Conselho Pleno*. Financiamento da Educação na Lei N.º 9.394 de 1996.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. *Resolução N.º 512, de 14 de julho de 1998*. Estabelece normas para o processamento das tomadas de contas dos gestores municipais da educação e dá outras providências.

Documentos do Congresso Nacional

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PEC N.º 342/01* (de Ana Maria Corso, do PT/RS e outros - dá nova redação ao *caput* do art. 60 do ADCT, vinculando 15% da receita de impostos de estados e municípios à manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental).

_____. *PEC N.º 232/00* (do Poder Executivo - inclui parágrafo ao art. 60 do ADCT possibilitando os estados e o DF utilizarem recursos de sua participação no salário-educação para expansão e desenvolvimento do ensino médio).

_____. *PEC N.º 112/99* (de Padre Roque, do PT/PR e outros -modifica os artigos 201, 211 da Constituição Federal e o art. 60 do ADCT, criando o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e de valorização dos profissionais da educação).

_____. *Sinopse da tramitação do Projeto de Lei da Câmara N.º 1.258, de 1988*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1999 (digitado).

_____. *Projeto de Lei N.º 1.258, de 1988*. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 2-12.

_____. *Projeto de Lei N.º 1.258, de 1988 – emenda N.º 1 do autor*, de 15 de dezembro de 1988. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 13-21.

_____. *Projeto de Lei N.º 1.258, de 1988 – emenda N.º 2 do autor*, de 04 de abril de 1989. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 21-31.

_____. *Projeto de Lei N.º 1.258, de 1988 – emenda N.º 3 do autor*, de 13 de junho de 1989. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 31-45.

_____. Comissão de Constituição, Justiça e Redação. *Projeto de Lei 1.258, de 1988. Parecer do Relator (Relatório e voto)*, de 29 de junho de 1989. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 202.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Projeto de Lei 1.258, de 1988. Parecer do Relator (Relatório)*, de 28 de junho de 1990. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 202-206.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Substitutivo adotado pela Comissão ao Projeto de Lei 1.258/88*, em 28 de junho de 1990. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 238-270.

_____. Comissão de Finanças e Tributação. *Parecer do Relator da Comissão ao Projeto de Lei 1.258/88 (Relatório e subemendas)*, de 12 de dezembro de 1990. Diário do Congresso Nacional. Suplemento ao N.º 175, 25 de janeiro de 1991, p. 270-282.

_____. *Projeto de Lei 1.258-A/88. Emendas de Plenário*. DCN1. Suplemento ao N. 61, de 24 de maio de 1991.

_____. *Projeto de Lei 1.258-B/88. Parecer do Relator em Substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – Relatório e Substitutivo* (avulso, sem data, p. 1-19).

_____. *Projeto de Lei 1.258-B/88. Parecer do Relator em Substituição à Comissão de Educação, Cultura e Desporto* (avulso, sem data, p. 20-100).

_____. *Projeto de Lei 1.258-B/88. Parecer do Relator em Substituição à Comissão de Finanças e Tributação* (avulso, sem data, p. 101-140).

_____. *Projeto de Lei 1.258-B, de 1988 (continuação da votação, em 13 de maio de 1993)*. Diário do Congresso Nacional, 14 de maio de 1993 (p. 9798 a 9808).

_____. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Redação final do Projeto de Lei 1.258-C/88, que fixa diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1993.

_____. *LDB – PL 1.258-D, de 1988 (Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei N.º 1.258-C, de 1988)*. Brasília, 1996.

_____. *LDB – PL 1.258-D, de 1988 – quadro comparativo: texto aprovado pela Câmara dos Deputados e Substitutivo do Senado Federal*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1996 (avulso).

_____. *Projeto de Lei N.º 1.258-F, de 1988* (Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei N.º 1.258-C, de 1988, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”; tendo pareceres dos relatores designados pela Mesa em substituição as Comissões de Educação, Cultura e Desporto, pela aprovação parcial (art. 190, do RICD); de Finanças e Tributação, pela adequação financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa). Brasília, dezembro de 1996 (avulso). Publicado no DCD, em 21/1/97, p. 01837-01882.

_____. *Sinopse da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional N.º 233/95*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1999 (digitado).

_____. *Proposta de Emenda à Constituição N.º 233, de 1995* (do Poder Executivo, Mensagem N.º 1078/95). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 24 de outubro de 1995, p. 02601-02601.

_____. Comissão de Constituição, Justiça e Redação. *Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação (à PEC N.º 233/95)*. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 22 de novembro de 1995 (p. 06011-06019).

_____. *Emendas à Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-A, de 1995*. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 23 de abril de 1996, p. 10683-10791.

_____. Assessoria Legislativa. *Quadro comparativo do texto constitucional com a PEC 233-A/95 e emendas*. Brasília, Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 1996 (digitado).

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 3ª Reunião, de 18 de janeiro de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 4ª Reunião, de 24 de janeiro de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 5ª Reunião, de 25 de janeiro de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 8ª Reunião, de 28 de fevereiro de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 9ª Reunião, de 29 de fevereiro de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 11ª Reunião, de 07 de março de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 13ª Reunião, de 14 de março de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 14ª Reunião, de 20 de março de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da Audiência Pública no Rio Grande do Sul, 25 de março de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 15ª Reunião, de 27 de março de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 17ª Reunião, de 23 de abril de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 18ª Reunião, de 24 de abril de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 19ª Reunião, de 25 de abril de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 20ª Reunião, de 14 de maio de 1996*. Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - Núcleo de Revisão de Comissões, 1996.

_____. Parecer da Comissão Especial destinada a apreciar a Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-A, de 1995 (Parecer do Relator). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 23 de abril de 1996, p. 10791-800.

_____. Parecer da Comissão Especial destinada a apreciar a Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-A, de 1995. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 23 de abril de 1996, p. 10822-830.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-B, de 1995 (discussão em 1º turno). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 08 de maio de 1996, p. 12796-805.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-B, de 1995 (votação em 1º turno). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 09 de maio de 1996, p. 13022-033.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-B, de 1995 (discussão em 2º turno). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 23 de maio de 1996, p. 14730-738.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-B, de 1995 (votação em 2º turno). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 13 de junho de 1996, p. 16686-693.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 233-B, de 1995 (votação em 2º turno). Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, de 19 de junho de 1996, p. 17531-538.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996 (Mensagem N.º 886/96). Relatório. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 06 de dezembro de 1996, p. 32231-238.

_____. Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996 – emendas oferecidas em Plenário. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 de janeiro de 1997, p. 01216-229.

_____. Comissão de Finanças e Tributação. Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996. Parecer do Relator e da Comissão. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 de janeiro de 1997, p. 01229-238.

_____. Comissão de Finanças e Tributação. Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996. Parecer do Relator e da Comissão. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 de janeiro de 1997, p. 01229-238.

_____. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996. Parecer do Relator e da Comissão. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 de janeiro de 1997, p. 01238-246.

_____. Projeto de Lei N.º 2.380, de 1996 (Mensagem N.º 886/96).Discussão e votação em Plenário. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 06 de dezembro de 1996, p. 32238- 253.

_____. Projeto de Lei N.º 2.380 -B, de 1996. Brasília, *Diário da Câmara dos Deputados*, 06 de dezembro de 1996, p. 32253-257.

CONGRESSO NACIONAL. Mensagem N.º 131, de 1997-CN (N.º 1.439/96, na origem). Brasília, *Congresso Nacional- Sessão Conjunta*, de 14 de março de 1997, p. 03003-010.

CONGRESSO NACIONAL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Ata da 11ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 22 de abril de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 16 de julho de 1987, p. 161-170

_____. Ata da 12ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 23 de abril de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 16 de julho de 1987, p. 170- 201

_____. Ata da 13ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 23 de abril de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 17 de julho de 1987, p. 207-224

_____. Ata da 14ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 27 de abril de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 17 de julho de 1987, p. 224-237.

_____. Ata da 15ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 28 de abril de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 17 de julho de 1987, p. 237-252.

_____. Ata da 17ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 30 abril de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 18 de julho de 1987, p. 140-174

_____. Ata da 25ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 13 de maio de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 20 de julho de 1987, p. 228-251

_____. Ata da 30ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 18 de maio de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 21 de julho de 1987, p. 221-227

_____. Ata da 31ª Reunião da Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, de 19 de maio de 1987. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 21 de julho de 1987, p. 227237.

_____. *Anteprojeto do Relator (relatório) da Subcomissão VIII-a - da Educação, Cultura e Esportes*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

_____. *Anteprojeto Constitucional da Subcomissão VIII-a - da Educação, Cultura e Esportes*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 25 de maio de 1987.

_____. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Emendas aos anteprojotos das subcomissões*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

_____. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Substitutivo do Relator*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

_____. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Emendas ao substitutivo do relator da Comissão*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

_____. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Substitutivo do relator (nova redação)*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal,, junho de 1987.

_____. *Anteprojeto de Constituição. Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 26 de junho de 1987.

_____. *Projeto de Constituição. Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 9 de julho de 1987.

_____. *Projeto de Constituição. Emendas oferecidas em Plenário*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987; 2v.

_____. *Projeto de Constituição. Emendas Populares*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição (primeiro substitutivo do Relator)*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição (segundo substitutivo do Relator)*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1987.

_____. *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, fevereiro de 1988 (reimpressão)

_____. *Projeto de Constituição (A) – emendas oferecidas em Plenário*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, 2v.

_____. *Título VIII- da Ordem Social. Estudo comparativo, correlacionando o Projeto de Constituição (A) com as emendas do “Centrão” e as demais emendas de Plenário e com os destaques apresentados*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1988.

_____. *Projeto de Constituição (B), 2º Turno*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988.

_____. *Projeto de Constituição (B) – parecer do relator sobre as emendas oferecidas em Plenário*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988 (reimpressão, incluindo erratas publicadas).

_____. Comissão de Redação. *Projeto de Constituição (C), Redação Final*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988.

_____. Ata da Sessão da Assembléia Nacional Constituinte de 19/5/88. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 20/5/88, p.10581-10629.

_____. Ata da 335ª Sessão da Assembléia Nacional Constituinte de 30/8/88. Brasília, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, de 31/8/88, p. 13749-13811.

SENADO FEDERAL. *Sinopse da tramitação do Projeto de Lei Câmara N.º 101, de 1993*. Brasília, 1999 (digitado).

_____. *Projeto de Lei do Senado N.º 67, de 1992* (estabelece as diretrizes e fixa as bases da educação nacional). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal (avulso, s.d.).

_____. *A lei da educação* (pronunciamento do Senador Darcy Ribeiro no Plenário). Brasília, 1992 (avulso).

_____. *Parecer N.º 30, de 02 de fevereiro de 1993* (da Comissão de Educação sobre o Projeto de Lei do Senado N.º 67/92). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal (avulso, s.d.)

_____. Subsecretaria de Taquigrafia. *Reunião de 02/02/93 da Comissão de Educação*. Brasília, 1993 (avulso).

_____. *Projeto de Lei da Câmara N.º 101, de 1993* (N.º 1.258, na Casa de origem). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal (avulso, maio de 1993).

_____. *Parecer N.º 250, de 30 de novembro de 1994*. (da Comissão de Educação sobre os Projetos de Lei da Câmara N.º 101/93, N.º 45/91 e Projeto de Lei do Senado N.º 208/89). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1994 (avulso).

_____. *Substitutivo da Comissão de Educação ao Projeto de Lei da Câmara N.º 101, de 1993* (Relator: Cid Sabóia de Carvalho). Brasília, 30 de novembro de 1994.

_____. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Educação. *Parecer de autoria do Senador Darcy Ribeiro aos PLC N.ºs 45/91 e 101/95* (minuta). Brasília, abril de 1995.

_____. *Parecer N.º 301, de 09 de maio de 1995* (da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre os Projetos de Lei da Câmara N.º 101/93 e N.º 45/9). Diário do Congresso Nacional (Seção II). Brasília, 9 de maio de 1995, p. 7799-7808.

_____. *Emendas oferecidas ao Projeto de Lei da Câmara N.º 101, de 1993*. Diário do Congresso Nacional (Seção II). Brasília, 17 de maio de 1995. P. 8348-8358.

_____. Comissão de Educação. *Parecer N.º 597/95, de 31 de agosto de 1995* (do Senador Darcy Ribeiro sobre as emendas apresentadas em Plenário ao PLC N.º 101, de 1993). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1995 (avulso).

_____. Comissão Diretora. *Parecer N.º 691, de 31 de outubro de 1995* (redação do vencido, para o turno suplementar, do Substitutivo do Senado ao PLC N.º 101, de 1993). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1995 (avulso).

_____. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Educação. *Parecer 08, de 1996, de 17 de janeiro de 1996* (do Senador Darcy Ribeiro sobre as emendas apresentadas em Plenário, na discussão suplementar, ao Substitutivo do Senado ao PLC N.º 101, de 1993). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1995 (avulso).

_____. *Sinopse da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996*. Brasília, 1999 (digitado).

_____. Parecer N.º 418, de 1996 (da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 19 de julho de 1996, p. 12767-772.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996 (segundo dia da discussão em 1º turno). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 25 de julho de 1996, p. 13139-142.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996 (terceiro dia da discussão em 1º turno). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 26 de julho de 1996, p. 13253.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996 (quinto dia da discussão em 1º turno). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 08 de agosto de 1996, p. 113623-24.

_____. Parecer N.º 454, de 1996 (da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre as Emendas de Plenário N.ºs 2 e 3 à Proposta de Emenda Constitucional N.º 30, de 1996). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 15 de agosto de 1996, p. 14010-012.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996 (votação em 1º turno). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 29 de agosto de 1996, p. 15038-045.

_____. Parecer N.º 485, de 1996 (redação para o segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 29 de agosto de 1996, p. 15045-046.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N.º 30, de 1996 (terceiro dia da discussão em 2º turno). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 13 de setembro de 1996, p. 16073-075).

_____. Projeto de Lei da Câmara N.º 92, de 1996. Parecer do Relator (em substituição à Comissão de Educação e à Comissão de Assuntos Econômicos). Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 13 de dezembro de 1996, p. 20457-458.

_____. Projeto de Lei da Câmara N.º 92, de 1996. Discussão e votação da matéria. Brasília, *Diário do Senado Federal*, de 13 de dezembro de 1996, p. 20458-20463.

Documentos de órgãos, entidades e outros

ABREU, Mariza. *Síntese da posição do MEC sobre a LDB, conforme documento entregue pelo Sr. Ministro da Educação à Comissão Suprapartidária de Negociação* (em resposta a consulta do Dep. Celso Bernardi). Brasília, Câmara dos Deputados, jul. 1992.

ACORDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, MEC, Conferência Nacional de Educação para Todos, setembro de 1994.

AEC DO BRASIL. ABESC. *Projeto LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)*. Sem data.

AEC/RS – Associação de Educação Católica do Rio Grande do Sul. *Escola pública X escola particular ou democratização do ensino*. Porto Alegre, 1986 (esquema da proposta apresentada pela AEC na Conferência Estadual de Educação e Constituinte – digitado).

ANDES. Boletim da Constituinte. Brasília, *Boletim da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior*, Especial, mar. 1988.

ANDES. *Comparativo dos substitutivos de LDB – Cid Sabóia e Darcy Ribeiro*. Brasília, maio de 1994.

ANDES-SN. *A ANDES e o Plano Nacional de Educação para Todos*. Brasília, 1994.

ANPAE. *Contribuição da ANPAE para elaboração do Plano Nacional de Educação*. Brasília, agosto de 1997.

ANPED. *Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo, 1997.

ANPED. *Educação e Constituinte*. Rio de Janeiro, 9ª Reunião Anual da ANPED, jun. 1986.

_____. *Por novas bases e diretrizes da educação nacional*. Porto Alegre, XI Reunião Anual da ANPED, 1988.

_____. *LDB: subsídios - bibliografia analítica*. Rio de Janeiro, abril de 1989.

BANCO DO BRASIL e MEC. *FUNDEF - implantação dos conselhos municipais - instrumentos básicos para implantação dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do FUNDEF*. Brasília, abr. de 1998.

BRASIL. MEC. *Posição do MEC sobre a LDB*. Brasília, julho de 1992.

_____. *Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, setembro de 1995.

_____. *Anteprojeto da Lei que regulamentará o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, s.d. (digitado).

BRASIL/MEC/FAE. *Programa de Descentralização da Alimentação Escolar*. Brasília: 1993.

BRASIL. MEC/ FNDE. *Sistemática de financiamento do ensino fundamental - 1997*. Brasília, 1997.

BRASIL. MEC/GABINETE DO MINISTRO. *Despachos do Ministro, em 31 de agosto de 1989 (anteprojeto de lei que fixa as diretrizes e bases da educação nacional)*. Brasília, Diário Oficial da União, Seção I, 01 de setembro de 1989, p. 15364-373.

BRASIL. MEC/INEP. *Roteiro e metas para orientar o debate sobre o Plano Nacional de Educação*. Brasília, agosto de 1997.

_____. *Procedimentos de elaboração do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 1997.

_____. *Plano Nacional de Educação – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília, 1998.

BRASIL. MEC. SECRETARIA DE ENSINO BÁSICO. XAVIER, Antônio Carlos e MARQUES, Antônio Emílio S.(coord.). *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau: aspectos metodológicos e manual de instruções*. Brasília, SEPS, Acordo MEC-BIRD, 1986.

_____. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau - Região Sul*. Brasília, SEPS, Acordo MEC-BIRD, 1988, 174 p.

BRASIL. MEC. Secretaria Executiva. *Nota Técnica N.º 05/99*, de 10 de novembro de 1999.

BRASIL. MEC. SECRETARIA GERAL. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO E ESTUDOS DE PLANEJAMENTO. *Projeto “Educação e Constituinte”*. Brasília, s.d. (digitado).

BRASIL. MEC. SECRETARIA DE POLÍTICA EDUCACIONAL. *Estudo comparativo entre os substitutivos dos senadores Cid Sabóia e Darcy Ribeiro*. Brasília, junho de 1995.

_____. *A questão salarial na educação*. Brasília, junho de 1995.

BRASIL. MEC. *OF/MEC/GM/GAB/N.º 010* (justificativas do Ministério da Educação e do Desporto sobre os pontos solicitados pelo Relator da Comissão Especial constituída para a análise da PEC n.º 233-A/95). Brasília, 22 de fevereiro de 1996.

BRASIL. MEC. SECRETARIA DE POLÍTICA EDUCACIONAL. *Parecer sobre as emendas à PEC 233, A/95*. Brasília, 06 de março de 1996.

CNTE. Seminário Nacional: o Plano Decenal e os Sindicatos. Brasília, *Conferência Nacional de Educação para Todos – Anais*, p. 844-862 (documento apresentado no Painel VI – Educador: formação, profissionalização e compromisso).

CNTE. *Parecer da CNTE ao texto final da LDB no Senado: Parecer n.º 30 do Senado Federal*. Brasília, março de 1986.

CNTE. *Observações da CNTE ao texto da PEC 233-A/95*. Brasília, 20 de março de 1996.

COLÓQUIO SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 233-A, São Paulo, 17 de junho de 1996. *Série Debates*. São Paulo, Ação Educativa e PUC/SP, n. 2, 1996.

COMPROMISSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, Semana Nacional de Educação para Todos, 14 de maio de 1993.

IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. *Carta de Goiânia*. Goiânia, setembro de 1996.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – ANAIS. Brasília, MEC/SEF, 1994.

CONSED. *O CONSED e o Plano Nacional de Educação*. Brasília, outubro de 1997.

CONSED. *Contribuição do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED – à discussão nacional sobre a nova lei de diretrizes e bases da educação*. Brasília, junho de 1988.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. *Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, março de 1989.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Jomtien, Conferência Mundial sobre Educação para Todos, março de 1990.

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. Nova Delhi, dezembro de 1993.

ESCOLA DE GOVERNO – UNICAMP. *Plano para a valorização do magistério e qualidade na educação – Relatório de conclusão do planejamento*. Brasília, fev. 1995 (digitado).

FAMURS. *A crise financeira dos municípios- repercussão financeira*. Porto Alegre, FAMURS, 1998.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO –FENEN. *Sugestões da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (I- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)*. Brasília, 24 de maio de 1989.

FENOE. *Construção- Boletim da Federação Nacional de Orientadores Educacionais*. Porto Alegre: ano 1, n. 2, nov. 1987.

FÓRUM DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE EM DEFESA DO ENSINO PÚBLICO E GRATUITO. Manifesto em defesa da escola pública e gratuita. *Boletim Informativo do Fórum da Educação na Constituinte*. Brasília, n.1, abr. 1987.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB. *Carta de Princípios*. Brasília, 09 de agosto de 1989.

_____. *Propostas de emendas ao projeto substitutivo do Deputado Jorge Hage apresentadas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB*. Brasília, outubro de 1989.

_____. *(Documento que reúne pontos de consenso, expressando a convergência de forças e o direcionamento da luta das entidades da sociedade civil que compõem o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB)*. Brasília, maio de 1990.

_____. *Ofício Circular n.º 006/90*. Brasília, 25 de maio de 1990.

_____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 2, n.º 1, maio de 1990.

_____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 2, n.º 3, maio 1990.

_____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 2, n.º 4, junho 1990.

_____. *Manifesto à sociedade brasileira*. Brasília, 05 de setembro de 1990.

_____. *Manifesto à sociedade brasileira*. Brasília, 17 de outubro de 1990.

_____. *Emendas ao projeto de LDB aprovado nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados*. Brasília, maio de 1991;

_____. *Apreciação de emendas ao projeto de LDB: questões fundamentais em defesa da escola pública*. Brasília, julho de 1991 (digitado).

_____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 3, n.º 035, outubro 1991

_____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 3, n.º 36, novembro 1991.

_____. *Plano para a mobilização nacional em defesa da LDB*. Brasília, outubro de 1991.

- _____. *Boletim do Forum LDB*. Brasília, ano III, n.º 037, nov. 1991.
- _____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 4, n.º 001, fevereiro 1992
- _____. *Boletim do Forum LDB*. Brasília, ano IV, n.º 005, abr. 1992.
- _____. *Lei de Diretrizes e Bases: I- Seminário Nacional de Educação*. Brasília, abril de 1992.
- _____. *Boletim do Forum LDB*. Brasília, ano IV, n.º 006, maio de 1992.
- _____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 4, n.º 8, maio 1992.
- _____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 4, n.º 11, junho 1992
- _____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 5, n.º 002, janeiro 1993.
- _____. *Boletim do Fórum LDB*. Brasília, ano 5, n.º Especial, 26/3/1993
- _____. *Proposta de aperfeiçoamento ao texto do PL 101/93, oferecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública ao relator Senador Cid Sabóia*. Brasília, 22 de setembro de 1993.
- _____. *Boletim do Forum LDB*. Brasília, Edição Especial, agosto 1994.
- _____. *Seminário: uma pauta para a educação nacional*. Brasília, junho de 1994.
- _____. *Relatório da Reunião do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*. São Paulo, 23/3/95.
- _____. *Carta aos parlamentares: Substitutivo Darcy Ribeiro, última versão: por que continuamos contra?* Brasília, 1995.
- _____. *Documento comparativo: Substitutivo Darcy Ribeiro (versão V), PLC 101/93 e Substitutivo Cid Sabóia*. Brasília, 1995.
- _____. *Manifesto*. Brasília, 05 de novembro de 1995.
- FÓRUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. *Custo-aluno-qualidade*. Documento Preliminar. Brasília, 1995.
- INSTITUTO HERBERT LEVY. *Educação fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. Instituto Herbert Levy, 1992.
- LIDERANÇA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. Gabinete do Deputado Florestan Fernandes. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – dispositivos sobrestados para votação em separado observe detalhes que apresentam dificuldades e comentários da assessoria*. Brasília, maio de 1993.
- PACTO PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO – Conferência Nacional: Acordo de Educação para Todos. Brasília, MEC, Comitê Consultivo do Plano Decenal de Educação para Todos, Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica, outubro de 1994.
- PLANO DE AÇÃO PARA SATISFAZER AS NECESSIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAGEM. Jomtien, Conferência Mundial sobre Educação para Todos, março de 1990.
- PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, MEC, 1993.
- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA (consolidado na plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação). Belo Horizonte, novembro de 1997.
- O REGIME DE COLABORAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 643, de 02 de maio de 1994, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Brasília, 1994.
- RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. *O papel dos Tribunais de Contas na reforma educacional - procedimentos de auditoria adotados com relação à aplicação no ensino, em face das novas regras estipuladas pela E.C. n.º 14/96 e Leis Federais n.ºs 9394 e 9424, ambas de 1996*. Posição Técnica do TCE/RS. Porto Alegre, maio de 1998.
- 1º SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Texto-Base*. Brasília, ANDES, FASUBRA, CNTE, UBES, UNE, junho de 1989 (digitado).
- SINEPE/RS. Sindicato dos Estabelecimentos de 1º e 2º Grau do Rio Grande do Sul. *Conferência Estadual de Educação e Constituinte: gratuidade do ensino*. Porto Alegre, julho de 1986 (digitado).
- SUBSÍDIOS À ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Propostas e reivindicações dos educadores*. Brasília, MEC, 1987.
- UNDIME. PNE- Propostas do debate realizado em João Pessoa. Brasília, outubro de 1997.

UNIÃO NACIONAL DE ESTUDANTES. *Sobre a PEC 233: depoimento do presidente da UNE na Comissão Especial da PEC da educação*. Brasília, 14 de março de 1996.

WCEFA. *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990 – documento de referencia para la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nova Iorque, abril de 1990.

Livros, artigos e teses

ABICALIL, Carlos Augusto. Plano Decenal de Educação para Todos: um cenário para muitos atores. *Em Aberto*. Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993 (p. 37-41).

ABREU, Mariza. *A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, abril de 1991 (digitado).

_____. *LDB: balanço da negociação realizada em 1991*. Brasília, maio de 1992 (digitado).

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. *Série Pesquisas*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, n.º 12, 1999.

AÇÃO EDUCATIVA e PUC/SP. Colóquio sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 233-A/95. *Série Debates*. São Paulo, Ação Educativa, n.º 2, junho de 1996.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. O município e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n. 3, jul./set. 1996 (p. 3-10).

AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo, FUNDAP: UNESP, 1995 – (Federalismo no Brasil).

AFONSO, José Roberto R. *Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil*. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas, Texto de Discussão n.º 20, jan. 1994.

AFONSO, José Roberto Rodrigues e LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA, n.º 14: 4-32, dez. 1996.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Da crise do governo à crise do presidencialismo. In: MOISES, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (org.). *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. Plano Decenal de Educação para Todos e a estratégia nacional de desenvolvimento. *Em Aberto*. Brasília, ano 13, n.º 59, jul./set. 1993 (p. 63-67).

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 10, n.º 28, jun. 1995, p. 88-108.

_____. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de B. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, FUNDAP, 1996a (p. 13-40) - (Federalismo no Brasil).

_____. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 39, n.º 2, 1996b, p. 213-234.

ANPEd. Informe ANPEd – Forum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. *Boletim ANPEd*. Rio de Janeiro, 9(2-3):46-50, abr./set. 1987.

ANTUNES, Ana Maria de Cerqueira. Financiamento da Educação: análise das fontes e distribuição dos recursos. In: VELLOSO, Jacques e MELLO, Guiomar N. de (org.). *Estado e Educação*. Campinas, Papirus: CEDES, São Paulo, ANDE, ANPEd, 1992 (p.157-68).

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *A descentralização na Lei 5692/71: coerência ou contradição*. São Paulo, 1980 (Dissertação de Mestrado).

_____. A municipalização do ensino e o poder local. *ANDE*. São Paulo, 8(14), 1989.

_____. A Municipalização do Ensino: avaliação preliminar. *Educação Municipal*. São Paulo: v. 2, n.º4, 1989 (p. 67-76).

_____. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: Dourado, Luiz (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, Autores Associados; Goiânia, Editora da UFG, 1999, p. 27-46.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 14, n.º 40: 111-141, jun. 1999.

AVELAR, Lúcia. Clientelismo de Estado e política educacional brasileira. *Educação e Sociedade*. São Paulo, ano XVII (54): 34-51, abril de 1996.

BALDIJÃO, Carlos. *Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. Brasília, Assessoria da Bancada Federal do PT, 1995 (digitado).

_____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília (digitado, s.d.)

BARRERA, Aglas Watson e ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Brito Alves e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma tributária e federação*. São Paulo, FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 129-160.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá e ARELARO, Lisete Regina Gomes. A Municipalização do Ensino de 1º grau: tese controvertida. *Em Aberto*, Brasília: v.5, n.º 29, 1-13, jan./ mar., 1986.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. O Ensino Básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas. In *Final de Século: desafios da educação na América Latina*. São Paulo, Cortez, 1990.

BASSI, Marcos Edgar. *Política Educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no estado de Minas Gerais*. São Paulo, PUC/SP, 1996 (Dissertação de Mestrado).

BATISTA Jr. Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa*. São Paulo, n. 6, set. 1994.

_____. O círculo de giz da “globalização”. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 49: 84-97, nov. 1997.

BELLONI, Isaura. *Comentários ao PLC n.º 101/93*. Brasília, fevereiro de 1994.

BENNEL, Paul. Uso e abuso das taxas de retorno: uma crítica à revisão do setor educacional de 1995 do Banco Mundial. *Educação e Sociedade*. São Paulo, ano XVII (54): 114-140, abril de 1996.

BRZEZINSKI, Iria (org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo, Cortez Editora, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BORDIGNON, Genuíno e OLIVEIRA, Luís S. M. A Escola Cidadã: uma utopia municipalista. *Educação Municipal*. São Paulo: Cortez, 2, n.º4, 5-13, maio, 1989.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves. *O público e o privado e a lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Belo Horizonte, UFMG, 1995 (Tese de Doutorado).

_____. Projetos de LDB: histórico da tramitação. In: In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Bahia e BRITO, Vera Lúcia Alves. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo, Editora do Brasil, 1997, p. 45-90.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, Vozes, 1997; p. 15-45.

BRUSCO, Dilsson Emílio e RIBEIRO, Ernani Valter. *O processo histórico da Elaboração do texto constitucional*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993 (3V.).

BUFFA, Esther. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados brasileiros: repertório biográfico – 49ª legislatura (1991-1995)*. Brasília, Câmara dos Deputados Coordenação de Publicações, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados brasileiros: repertório biográfico – 509ª legislatura (1995-1999)*. Brasília, Câmara dos Deputados Coordenação de Publicações, 1997 (2 v.).

- CASTRO, Cláudio M. *Ensino técnico: desempenho e custos*. Rio de Janeiro, IPEA, 1972.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, UNICAMP, 1997 (Tese de Doutorado).
- CASTRO, Jorge Abrahão de e Fernandes, Maria Alice C. *Sistema de informações sobre os gastos públicos da área da educação – SIPGE: diagnóstico para 1995*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n.º 674, out. 1999.
- CBE. *IV Conferência Brasileira de Educação. Educação e Constituinte. Goiânia – 2 a 5/9/1996. Universidade Federal de Goiás. Universidade Católica de Goiás. Anais (Tomos 1 e 2)*. ANDE. ANPED. CEDES. São Paulo, Cortez, 1988.
- CEPAL. UNESCO.OREALC. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad*. Santiago do Chile, 1992.
- CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 52: 21-53, 1998.
- COELHO, João Gilberto Lucas. Educação brasileira e Constituição: impasses, mediações e adiamentos. In: CEDI. *Educação no Brasil 1987-1988*. São Paulo, CEDI, 1990, p.13-36.
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social- Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 11(2), fev. 2000, p. 183-198.
- CONTI, Rosemary. Entidades representativas do movimento social organizado e a LDB: uma experiência. . In: SEVERINO, A. e outros. *Sociedade civil e educação*. Campinas, Papyrus; São Paulo, ANDE: ANPED, 1992, p. 227-233.
- CORAGGIO, José Luis. *Desenvolvimento humano e educação*. São Paulo, Cortez Editora, Instituto Paulo Freire, 1996.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*. São Paulo, n.º 39: 33-52, 1997.
- COVRE, Maria de Lourdes M. Tecnocracia e educação: “recursos humanos” e “direitos sociais”. In: COVRE, Maria de Lourdes. *A fala dos homens – análise do pensamento tecnocrático, 1964-1981*. Rio de Janeiro, Brasiliense, 1984.
- CRAIDY, Carmem M. e LUCE, Maria Beatriz M. Subsídios para a administração da educação infantil nos municípios: fundamentos constitucionais, legais e normativos. In: LUCE, Maria Beatriz e BUJES, Maria Isabel (coord.). *A educação infantil no município: o desafio político e pedagógico*. Porto Alegre, UFRGS, Pró-Reitoria de Extensão, Faculdade de Educação, 1992, p. 56-62.
- CRAIDY, Carmem Maria. Fundamentos legais do atendimento à criança pequena. In: CRAIDY, Carmem Maria (org.) *Convivendo com crianças de 0 a 6 anos: O Educador de todos os dias*, Porto Alegre, Editora Mediação, 1998, p. 71-74.
- _____. *A Educação da Criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional*. Trabalho apresentado no II CONGRESSO PAULISTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL - Encontros e desencontros em Educação Infantil. São Paulo, 2000 (digitado).
- CUNHA, Célio da. Plano Decenal: fundamentos, trajetória e alcance social. *Em Aberto*. Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993 (p. 24-36).
- _____. Educação para Todos: trajetória de debates e formalização de compromissos. *Anuário de Educação*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994, p.303-324.
- CUNHA, Luís Antônio. *Educação e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez/ UFF/FLACSO do Brasil, 1991.
- CURY, Carlos Alberto Jamil. *Ideologia e educação brasileira, católicos e liberais*. São Paulo, Cortez-Autores Associados, 1984.
- _____. A educação e as constituições brasileiras. *Educação Brasileira*, Brasília, 7(14): 81-105, 1985.
- CURY, Carlos Roberto Jamil; FÁVERO, Osmar e Horta, José Silvério Baía. A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar. (org.) *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, Autores Associados, 1996, p. 5-30.

DAVIES, Nicolas. Os recursos financeiros na LDB. *Universidade e Sociedade*. Brasília, ano VII, n. 14, out. 1997, p. 56-63.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Quem foi quem na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez: Oboré, 1988.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n.º 3, 1995, p. 385-415.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n.3, jul./set. 1996; p. 21-31.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.º 8, jun. 1997, p. 183-238.

FAMURS. *FUNDEF e Salário Educação - informações básicas e legislação*. Porto Alegre, 1998.

FARENZENA, Nalú. Financiamento da educação no município: algumas questões sobre as fontes e usos dos recursos. In: FAMURS - CONSEME/UNDIME-RS. *Subsídios para a instituição do sistema municipal de ensino no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1997, p. 45-61.

FARENZENA, Nalú e LUCE, Maria Beatriz M. *Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos dos recursos e dos custos educacionais – Relatório de Pesquisa*. Porto Alegre, UFRGS/FACED/PPGEDU – Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998a.

_____. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto*. Porto Alegre, Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, FACED/UFRGS, agosto de 1998b (Projeto de Pesquisa).

FÁVERO, Maria de Lourdes. A educação nas constituições brasileiras: ontem e hoje. *Educação Brasileira*, Brasília, 7(14): 13-29, 1985.

FÁVERO, Osmar; HORTA, José Silvério Baía e FRIGOTTO, Gaudêncio. Políticas educacionais no Brasil: desafios e propostas. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, FCC, (83): 5-14, nov. 1992.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. Municipalização do ensino: instrumento de democratização? *Didática*. São Paulo, 1986.

_____. Municipalização do ensino de 1º grau – uma proposta de democratização ou de sonegação da educação destinada às classes populares? *Educação e Sociedade*. São Paulo, ano XI (35): 114-125, abril/90.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo, Estação Liberdade, 1989.

_____. *O desafio educacional*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1989.

_____. Diretrizes e bases: conciliação aberta. *Educação e Sociedade*. São Paulo, Vértice/CEDES, ano XI, n. 36, 1990.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, 1995a, p. 175-200

_____. Partidos políticos na Câmara dos deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n.º 3, 1995 b, p. 497-525.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando e VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 11, n.º 2 (outubro de 1999) – editado em fevereiro de 2000, p. 49-62.

FILHO, Adolpho Pacheco. Recursos federais para a educação: FNDE e FAE. In: AFFONSO, Rui de B. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, FUNDAP, 1996; p. 223-268 (Federalismo no Brasil).

FILHO, Edson de Oliveira Martins. A crise do Estado: relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil e diagnóstico da crise. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 30 (6): 89-104, nov./dez., 1996.

- FILHO, Lourenço. Da cooperação dos municípios com o estado em matéria de educação. *RBEP*. Rio de Janeiro, v. XIII, n.º 35: 6-18, jan./abr. 1949.
- FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: FIORI, José Luís e TAVARES, Maria da Conceição. *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, p. 127-193
- _____. *O vôo da coruja – uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro, EDUERJ, 1995a.
- _____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro, Insight, 1995b.
- _____. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 43: 157-172, nov. 1995c.
- _____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- _____. *Brasil no espaço*. Petrópolis, Vozes, 2001.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, Vozes, 1997; p 46-63.
- _____. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (org.) *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Vozes, 1995, 169-195.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. *Custos na área educacional pública na região metropolitana de São Paulo*. Brasília, 1994.
- GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio. Plano Decenal: como planejar a educação a partir da escola. *Em Aberto*. Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993 (p. 53-62).
- _____. *Município e educação*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1993.
- GARCIA Jr., René. Globalização: estabilização e reformas. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, p. 22-28, nov. 1996.
- GERSCHMAN, Silvia. Sobre a formulação de políticas sociais. In: TEIXEIRA, Sônia Fleury. *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. Rio de Janeiro, 1989.
- GOHN, Maria da Glória. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública analisado enquanto um movimento social. In: SEVERINO, A. e outros. *Sociedade civil e educação*. Campinas, Papirus; São Paulo, ANDE: ANPEd, 1992, p.211-226.
- GOLDEMBERG, José. Utopia e detalhismo na LDB. *Folha de São Paulo*, 04/10/91, p. 1-4.
- GOMES, Cândido Alberto. Relações entre estados e municípios: um elo esquecido no financiamento. Brasília, *Conferência Nacional de Educação para Todos- Anais*, 1994, p. 472-82 (trabalho apresentado no Painel I – Integração União-Estados-Municípios: Financiamento e Regime de Cooperação).
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- GUSSO, Divonzir Arthur. Plano Decenal de Educação para Todos – para uma nova matriz de políticas públicas de educação. *Em Aberto*. Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993 (p. 3-23).
- HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA Jr., Aurélio (org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.
- HAGE, Jorge. A nova Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional. In: *LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD*. São Paulo, Cortez, ANDE, 1990.
- HAGE, Jorge. *LDB: análise de uma etapa vencida* (sem local e sem data).
- HAGUETE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*. Brasília, 8(44):23-30, out./dez 1989.
- HAGUETTE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*, Brasília, 8(44): 23-30, out./dez. 1989.

HERKENHOFF, João Baptista. *Constituinte e educação*. Petrópolis, Vozes, 1987 (Coleção Fazer, Vozes/IBASE).

_____. *Dilemas da educação: dos apelos populares à Constituição*. São Paulo, Cortez, Editora Autores Associados, 1989.

HINGEL, Murílio de Avellar. Uma revolução silenciosa: as políticas educacionais brasileiras e o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). *Anuário de Educação*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994, p. 325-336.

HORTA, José Silvério Bahia. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Bahia e BRITO, Vera Lúcia Alves. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo, Editora do Brasil, 1997, p. 137-210.

IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v.11, n.3, jul./set. 1997; p. 3-7

_____. *A sociedade global*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

IPEA. Educação e capacitação científica e tecnológica: crises e desafios. In: IPEA. *O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*. Brasília, IPEA, 1997 (2V.), p. 94-113.

JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez Editora, 1993.

KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 11, n.º 2 (outubro de 1999) – editado em fevereiro de 2000, p. 63-82.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

_____. *Os últimos combates*. Petrópolis, Vozes, 1997.

LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1986. p. 675-679.

LOBO, Theresa. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, 74, 11-19, agosto, 1990.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade*. Campinas, n.º 9, dez. 1997, p. 95-114.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. O novo ordenamento constitucional, legal e institucional e a educação in *A nova organização da educação e o município*. Porto Alegre, UFRGS/FACED, 1990, p. 6-8.

_____. Municipalização do Ensino: é preciso situar esta proposta! *Contexto e Educação*, Ijuí, n.º 25, p.68-91, jan/mar.,1992.

LUCE, Maria Beatriz M. e FARENZENA, Nalú. *Levantamento e consolidação da legislação referente à atenção à infância de 0 a 6 anos*. Relatório de Pesquisa para o Projeto Diagnóstico da Situação da Infância no Rio Grande do Sul/ Subsídios para o Plano Estadual de Atenção à Infância/PIMES. Porto Alegre, maio de 1993.

LUCE, Maria Beatriz M. e SARI, Marisa Timm. A educação para todos exige uma nova ética de gestão: participação e co-responsabilidade. *Em Aberto*. Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993 (p. 42-52).

LUCE, Maria Beatriz M. e PÖRTNER, Cristiano G. *Uma avaliação do Projeto Principal de Educação no Brasil e perspectiva para o século XXI – relatório final*. Porto Alegre, UFRGS – FACED – Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2000.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, FCC (100):11-36, mar. 1997.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Regime de colaboração União-estados-municípios. Brasília, *Conferência Nacional de Educação para Todos- Anais*, 1994, p. 458-465 (trabalho apresentado no Painel I – Integração União-Estados-Municípios: Financiamento e Regime de Cooperação).

_____. *O Plano Decenal de Educação para Todos como resposta aos compromissos de Jomtien*. Brasília, 1999 (texto digitado, preparado para orientar a apresentação no I Seminário Nacional sobre

Educação para Todos – Avaliação EFA-2000, realizado em Brasília, nos dias 10 e 11 de junho de 1999 pelo INEP/MEC).

MAGALHÃES, Heitor de. BELLONI, Isaura e TEIXEIRA, Zuleide. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: as vicissitudes de dois anos de protelação*. Trabalho apresentado na 15ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, setembro de 1992.

MALUF, Mônica M. B. Educação. *Boletim de Conjuntura*. São Paulo, n. 21, jan./abr. 1996.

MARTINS, Heloísa e RODRIGUES, Iram Jácome. O sindicalismo brasileiro na segunda metade dos anos noventa. *Tempo Social*; Revista de Sociologia da USP. São Paulo, 11, n.º 2, fev. de 2000, p. 155-182.

MARTINS, Luciano. Ação política e governabilidade na transição brasileira. In: MOISES, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (org.). *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MEDEIROS, Antônio Carlos de e BRANDIÃO, Hugo Junior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 24(3):4-53, mai./jul. 1990.

MELCHIOR, José Carlos de A. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, Faculdade de Educação, USP, 1981.

_____. Financiamento da educação: subsídios à Constituinte. *Educação Brasileira*. Brasília: 7 (14): 31-53, 1985.

_____. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. In: BRASIL. MEC. SENE. *Ensino médio como educação básica*. São Paulo: Cortez, Brasília: SENE, 1991, p.71-95.

_____. Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas de educação. In: VELLOSO, Jacques, MELLO, Guiomar N. (org.). *Estado e Educação*. Campinas, Papirus: CEDES, São Paulo, ANDE, ANPED, 1992. p.115-26.

_____. Financiamento e orçamento da educação. In Gadotti, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (org.). *Município e Educação*. São Paulo, Cortez, 1993 p. 173-224.

_____. O impasse do financiamento: alternativas e direções. Brasília, *Conferência Nacional de Educação para Todos- Anais*, 1994, p. 466-71 (trabalho apresentado no Painel I – Integração União-Estados-Municípios: Financiamento e Regime de Cooperação).

_____. *O financiamento da educação e a emenda à Constituição N.º 233-A, de 1995* (extrato do depoimento prestado em 29/2/96 à Comissão Especial da Câmara Federal de Deputados, que analisa a PEC 233-A/95). São Paulo, 31 de março de 1996 (digitado).

_____. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, Editora Autores Associados, 1997. - (Coleção Polêmicas do Nosso tempo: v.57).

MELLO, Ediruald de. Os desafios do ensino público de qualidade para todos. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília, v. 7 n. 112, jan./dez. 1991.

MELLO, E. e COSTA, M. Padrões mínimos de oportunidades educacionais: uma proposta. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v.74, p. 11-24, jan./abr. 1993.

MELLO, Guiomar N. A descentralização que vem do centro. *Revista Educação Municipal*. São Paulo, 1(1) 46-59, jun. 1988.

_____. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º grau. *Caderno de Educação do CPERS* (especial). Porto Alegre: n.º. 4, 40-50, 1987.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n.3, jul./set. 1996; p. 11-20.

MINTO, César A. e outros. Plano Decenal de Educação: contribuições para uma análise. *Revista da ANDE*. São Paulo, ano 13, n.º 20, 1994, p. 58-62.

MIOLA, Cezar e MELLO, José Carlos Garcia de. *Aspectos da reforma do Ensino*, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1998.

MOISES, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: MOISES, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (org.). *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MONLEVADE, João. *Educação Pública no Brasil: Contos e descontos*. Ceilândia -DF, Idéa Editora, 1997 a.

MONLEVADE, João e FERREIRA, Eduardo B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia -DF, Idéa Editora, 1997 b.

MOREIRA, Roberto. *Economia da educação: ensaio de uma análise de custo-benefício*. São Paulo, USP, 1972 (Tese de doutoramento).

MOTTA, Elias de Oliveira. *LDB: quadro comparativo entre o Substitutivo do Senado, o projeto da Câmara e a legislação vigente*. Belo Horizonte, I Congresso Nacional de Educação, 31 de julho a 03 de agosto de 1996.

NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. Municipalização do Ensino, Debate e Conjuntura. *Educação Municipal*, São Paulo: v. 2, n 5, p. 96-100, novembro, 1989.

NEGRI, Barjas. *Financiamento da educação no Brasil*. Brasília, INEP/MEC, Série Documental – Textos para Discussão n. 1, 1997a.

_____. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, INEP/MEC, Série Documental - Textos para Discussão, nº 3, 1997b.

NETTO, João Batista e outros. Investimentos autofinanciáveis em educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.85, p. 11-25, mai. 1993.

NETTO, José. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, Vozes, 1999, p. 75-90.

NEVES, Lúcia. Educação: um caminho para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v.11, n.3, jul./set 1997; p. 8-19.

_____. *As possibilidades da política*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

O'CONNOR, James. Nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del Estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan. In: OFFE, Claus; CLARKE, Simón e outros. *Capitalismo y Estado*. Madrid, Editorial Revolución, 1985; p. 143-169.

O'DONNELL, Guillermo. *Análise do autoritarismo burocrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1990.

_____. A (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 51, jul. 1998, p. 37-62.

OLIVEIRA, Francisco de. Quem tem medo da governabilidade? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 41: 61-77, março de 1995

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo, Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In:

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, Vozes, 1997; p 174-198.

_____. Revisitando uma questão polêmica: a transferência de recursos públicos para a escola privada na Lei de Diretrizes e Bases. In: Dourado, Luiz (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, Autores Associados; Goiânia, Editora da UFG, 1999, p. 47-59.

PAIVA, Vanilda. A municipalização do ensino. *Cadernos de Educação (Especial)*. Porto Alegre, CPERS, ago. 1987, p. 29-38.

PAIVA, Vanilda e WARDE, Mirian Jorge. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. *Educação e Sociedade*. São Paulo, n.º 44, abr. 1993 (p. 11-32).

PARO, Víctor Henrique (coord.). *Estudo comparativo do custo aluno nos diversos graus e modalidades de ensino*. São Paulo, Secretaria de Estado da Educação e FCC, 1981.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1986. p. 547-555.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A reforma do aparelho de Estado e a Constituição brasileira*. Brasília, janeiro de 1995 (digitado).

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996, p.7-40.

PERONI, Vera Maria Vidal. Redefinição do papel do Estado e política educacional no Brasil dos anos 90. In: CASTRO, Marta Luz e outros. *Sistemas e instituições: repensando a teoria na prática*. Porto Alegre, Simpósio Brasileiro de Administração da Educação – anais, v.1, 1997.

_____. *Redefinição do papel do Estado e política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo, PUC/SP, 1999 (Tese de Doutorado).

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. Brasília, UNB, 1991 (Tese de Doutorado).

_____. 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, 1996, p. 255-292.

PINO, Ivany. A trama da LDB na realidade política nacional. *Educação e Sociedade*. Campinas, Papirus, ano XIII, v. 41, abr. 92, p.p. 156-85.

_____. Os novos rumos da nova LDB: dos processos e conteúdos. *Educação e Sociedade*. São Paulo, ano XVI, n.º 51, agosto de 1995, p. 357-378.

PINTO, José Marcelino de R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. Campinas, FE-UNICAMP, 1989 – Dissertação de Mestrado.

_____. Municipalização do ensino fundamental: quem paga a conta ? *Pro-Posições*, v.3, n.3 (9), p.24-35, dez. 1992.

_____. Um fundinho chamado “Fundão”. In: Dourado, Luiz (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, Autores Associados; Goiânia, Editora da UFG, 1999, p. 85-98.

POPKEWITZ, Thomas. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1997.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 41: 40-59

ROCHA, Maria Zélia Borba. *O embate político no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, UNB, 1993 (Dissertação de Mestrado).

RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização da educação: a municipalização do ensino básico. In: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo*. São Paulo, FUNDAP: FAPESP; Brasília, IPEA, 1998 (Federalismo no Brasil).

RODRIG, Dani. Governando a economia global: um estilo arquitetônico adequado para todos? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 58: 93-111, nov. 2000.

ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e Educação*. São Paulo, Cortez Editora, 1992. 140p.

_____. Dívida externa, educação e integração latino-americana. In: ROMÃO, José Eustáquio (org.). *Dívida externa e educação para todos*. Campinas, Papirus, 1995, p. 77-142.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, Vozes, 1997; p 105-140.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de política*. Brasília, Editora da UNB, 1990, p. 329-335.

SALLUM Jr. Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social- Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 8(2): 27-52, out. 1996.

_____. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 58: 131-156, nov. 2000a.

_____. O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 11, n.º 2, 2000b, p. 23-48.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. *Educação livre e gratuita em todos os níveis: uma contribuição para o debate* (digitado, s.d.).

SANTOS, Ana Elizabeth Lofrano. *A Constituição vigente e o novo projeto educacional: referenciais para o Plano Nacional de Educação*. Brasília, MEC, julho de 1988 (digitado).

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo, Cortez, 1997.

SARI, Marisa Timm. Algumas questões sobre o município e a educação. In: FAMURS. *Guia do administrador municipal*. Porto Alegre, FAMURS, 1993.

SARI, Mariza Timm e KIRST, Tânia (org.). *O Município e a educação*. Porto Alegre, FAMURS, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1987.

_____. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis n. 5540/68 e 5692/61. In: SAVIANI, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. Campinas, Autores Associados, 1985, 12ª Edição.

_____. *A nova lei da educação: LDB - trajetória, limites e perspectivas*. São Paulo, Autores Associados, 1998.

SCHNEIDER, Rosa Maria. *O salário-educação: um estudo dos preceitos, dos valores e dos usos no Estado do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 1992.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Educação: uma proposta para a Constituinte. *Educação Brasileira*, Brasília, 7(14): 107-129, 1985.

SILVA, Rose Neubauer da e CRUZ, Neide. Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de B. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, FUNDAP, 1996; p. 189-222 (Federalismo no Brasil).

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, Vozes, 1999, p.25-44.

SOBRINHO, José Amaral. *Reflexões sobre os planos decenais municipais de educação*. Brasília, junho de 1994 (digitado).

SOLA, Lourdes e KUGELMAS, Eduardo. *Statecraft*, instabilidade econômica e incerteza política: o Brasil em perspectiva comparada. In: DINIZ, Eli (org). *Anais do Seminário Internacional: o desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996, p. 398-414.

SOUZA, Alberto de Mello e COSTA, Marly de Abreu. O nó górdio e a ponte de safena. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília, v.13, n.1, jan./mar. 1997; p. 19-38.

STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da UNB, 1986; p. 585-597.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. IN: FIORI, José Luís e TAVARES, Maria da Conceição. *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, p. 21-74.

_____. Globalização e estado nacional. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, n.º 42 (especial), nov. 1997.

TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, vol. XXVII, n. 65, jan./mar. 1957; p. 23-43.

TEIXEIRA, Zuleide. *Estudo comparativo: pontos relevantes dos projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional em discussão no Senado*. Brasília, Liderança do PT no Senado, 03 de maio de 1995.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – tramitação do PLC 101/93 (n.º 1258/88, na Câmara)*. Brasília, Liderança do PT no Senado, 01 de março de 1996.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional. In: GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Vozes, 1995, p. 109-136.

TORRES, Rosa Maria. *Educação para Todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre, ARTMED Editora, 2001.

TOURAINÉ, Alain. O campo político de FHC. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 11, n.º 2 (outubro de 1999) – editado em fevereiro de 2000, p. 3-22.

UNDIME. Financiamento e orçamento da educação para educadores. *Cadernos de Educação Municipal*. Brasília, n. 3, 1997.

VELLOSO, Jacques. Educação e Constituinte: quatro questões de financiamento do ensino. *Em Aberto*. Brasília, 5(30):41-52, abr./jun. 1986

_____. Financiamento as políticas públicas: a educação. *ANDE*. São Paulo 6(12) 27-32, 1987.

_____. Política do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. *Educação e Sociedade*. São Paulo, ano XIII, n. 42, ago. 1992.

VERAS, Maria Eudes Bezerra. Financiamento da educação pelo município: juntando pedras da base legal. *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n.42, p.19-29, abr./jun. 1989.

VERHINE, Robert E. *Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte*. Salvador, 1997 (digitado).

WARDE, Mirian Jorge. As políticas das organizações internacionais para a educação. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC, ano 11, n.º 56, out./dez. 1992.

WARDE, Mirian Jorge, DE TOMMASI, Livia e HADDAD, Sérgio (org.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, Cortez Editora, 1996.

XAVIER, A.C. da R.; PLANK, D. e SOBRINHO, J.A. *Padrões mínimos de funcionamento das escolas: uma estratégia para a equidade no ensino fundamental brasileiro*. In: FAMURS - CONSEME/UNDIME-RS. Subsídios para a instituição do sistema municipal de ensino no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1997, p. 110-129.