



Paulo Abrão Pires Junior

**As normas constitucionais de
vinculações de recursos como
garantia para a efetividade do
direito à educação**

TESE DE DOUTORADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Ricardo Lobo Torres

Rio de Janeiro, Setembro de 2009



Paulo Abrão Pires Junior

**As normas constitucionais de
vinculações de recursos como
garantia para a efetividade do
direito à educação**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor pelo
Programa de Pós-graduação em Direito da
PUC-Rio. Aprovada pela Comissão
Examinadora abaixo assinada.

Prof. Ricardo Lobo Torres

Orientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Antonio Carlos de S. Cavalcanti Maia

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. José Ribas Vieira

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Deisy de Freitas Lima Ventura

Universidade de São Paulo - USP

Prof. Evandro Menezes de Carvalho

Fundação Getúlio Vargas – FGV-RJ

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2009

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Paulo Abrão Pires Junior

Graduou-se em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (1997). Possui mestrado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS (2000). É membro Consultivo do Centro de Referência Memórias Reveladas do Arquivo Público da Casa Civil da Presidência da República. Membro do Conselho de Orientação Cultural do Memorial da Resistência de São Paulo. Membro do Grupo de Trabalho da Presidência da República para a elaboração do projeto de lei para a criação da Comissão Nacional da Verdade. Coordenador Geral da Comissão de Implantação do Memorial da Anistia Política no Brasil. É presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

Ficha Catalográfica

Pires Junior, Paulo Abrão

As normas constitucionais de vinculações de recursos como garantia para a efetividade do direito à educação / Paulo Abrão Pires Junior; orientador: Ricardo Lobo Torres. – 2009.

275 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Direito)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. direito à educação. 3. vinculações de recursos. 4. financiamento de educação. 5. reconhecimento. I. Torres, Ricardo Lobo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Esta tese é dedicada com amor a Rosa e a Roberta. Pelos nossos últimos 15 anos juntos e aos anos futuros.

Agradecimentos

Agradeço a minha família, por tudo e sempre;

Agradeço a Rosa, Roberta, José Ricardo, Ricardo Fabrino, Ronya, Rodrigo e à Deisy, por terem participado da construção de algumas das ideias que estão aqui presentes e também ao Edson, por ter me despertado para o tema deste trabalho;

Agradeço ao Marcelo, pelo companheirismo;

Agradeço ao meu orientador e professor, Ricardo Lobo Torres, pelo exemplo de compromisso com a vida acadêmica;

Agradeço às lições fundamentais dos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio: Jose Ribas Vieira, Antonio Cavalcanti Maia, Nadia de Araújo, Maria Celina Bodin de Moraes e José Maria Gómez. Aproveito para agradecer também as lições aos professores das disciplinas que cursei fora: Luis Fernando Barzotto, Cláudio Michelon e Humberto Ávila;

Agradeço à PUC-Rio, pelo fomento destes estudos e à Coordenadora do PPGD, professora Gisele Cittadino;

Agradeço aos atenciosos colegas da Secretaria do Programa de Pós-Graduação: Carmem e Anderson.

Agradeço a todos os novos amigos que conquistei no doutorado, em especial a Thiago e Denis e a um velho amigo que, por vezes, me abrigou no Rio, Felipe Prando.

Agradeço a Tarso Genro pela inesquecível oportunidade de trabalhar em favor dos direitos humanos no Brasil, agradecimento estendido ao Alberto;

Agradeço aos meus companheiros de trabalho na Comissão de Anistia, pela honra que me dão em trabalhar ao seu lado: Roberta, Sueli, Rodrigo, Marleide, Kelen, Flavia, Joaquim, Vanda, Tatiana, Muller, Vinicius, Viviane, Simone, todos os conselheiros e servidores;

Agradeço aos meus companheiros da ABEDi, pela militância em favor de um ensino jurídico mais sensato e emancipatório;

Agradeço aos meus alunos, por revigorarem meus ideais de juventude.

Resumo

Pires Junior, Paulo Abrão; Torres, Ricardo Lobo. **As normas constitucionais de vinculações de recursos como garantia para a efetividade do direito à educação.** Rio de Janeiro, 2009, 275p. Tese de Doutorado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese versa sobre o direito à educação e o seu financiamento público. Mais especificamente as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação. O estudo explicita a estrutura e o modo de funcionamento das vinculações de recursos para a educação, previstas na Constituição da República de 1988 e problematiza seus resultados e críticas. Em seguida faz uma análise sobre papel que a educação exerce para o cumprimento das promessas da modernidade a partir da teoria do reconhecimento para verificar as razões justificadoras da inserção de um mecanismo de proteção jurídica prioritária para o direito à educação. Por último, defende as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação como uma garantia para efetividade do direito à educação e explora quais as interfaces que esta leitura acarreta aos sistemas dos direitos sociais, da separação de poderes e da federação.

Palavras-chave

direito à educação; vinculações de recursos; financiamento da educação; reconhecimento.

Abstract

Pires Junior, Paulo Abrão; Torres, Ricardo Lobo (advisor). **The constitutional norms of resources destinations as a warranty to the effectiveness of education right**. Rio de Janeiro, 2009, 275p. . PhD Thesis. Departamento de Direito (Law Department), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis is about the right to education e its public financing. More specifically the constitutional norms of ties resources to education. The study explicits the structure and the functioning of the resources destination to education previewed in Brazilian's Constitution of 1998 and problematizes its results and critics. Right after it is made an analysis on the role that education has to the reach of modernity's promises taking recognition's theory as starting premises so to verify the justifying reasons for the inclusion of a differentiated juridical protection mechanism of education's right. At the end, the thesis defends the constitutional norms that establishes resources with specific destination to education as a warranty to the right of education and explores the interfaces that this interpretation implies into the social rights systems, to the principle of power separation and federalism.

Key Words

right to education; ties resources; funding education; recognition.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: O SISTEMA DE VINCULAÇÃO DE RECURSOS	18
2.1 A estrutura constitucional do sistema educacional brasileiro	23
2.2 O financiamento da educação: a tradição constitucional de vinculações tributárias para a educação	30
2.2.1 A vinculação de recursos para a educação no constitucionalismo brasileiro	30
2.2.2 A natureza dos recursos vinculados: vinculações tributárias à educação	41
2.3 O atual sistema de vinculações tributárias para a educação	48
2.3.1 As vinculações para manutenção e desenvolvimento do ensino	50
2.3.2 As subvinculações e o FUNDEB	58
2.3.3 As vinculações indiretas	65
2.3.4 A desvinculação de recursos da União	71
2.4 A eficácia e as críticas às vinculações de recursos para a educação	75
3 EDUCAÇÃO E RECONHECIMENTO	99
3.1 A necessidade do reconhecimento como projeto da modernidade	100
3.1.1 Pressupostos históricos da teoria do reconhecimento	102
3.1.2 Reconhecimento como identidade	107
3.1.3 O reconhecimento como status	117
3.2 O constitucionalismo como forma de reconhecimento	121
3.3 A educação como condição para o reconhecimento e redistribuição	136
4 AS VINCULAÇÕES DE RECURSOS E A EFETIVIDADE DO DIREITO A EDUCAÇÃO	156
4.1 A Constituição e as vinculações de recursos: uma garantia para a efetividade do direito à educação	157
4.2 As vinculações de recursos e os direitos sociais como mínimo existencial	180

4.3 As vinculações de recursos frente à separação de poderes e à judicialização da política	206
4.4 As vinculações de recursos para a educação e a federação	237
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	247
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	256

Lista de Figuras

Figura 1 - Tabela 1 – Estrutura de Financiamento da Educação no Brasil segundo os Entes Federados	20
Figura 2 - QUADRO 1 – As vinculações na ordem jurídica brasileira	40
Figura 3 - QUADRO 2 – Receitas Públicas	44
Figura 4 - QUADRO 3 – Despesas Públicas	44
Figura 5 - QUADRO 4 – Vinculações e Subvinculações Tributárias à Educação	48
Figura 6 - QUADRO 5 – Estados com vinculações superiores ao mínimo constitucional	52
Figura 7 - QUADRO 6 – Comparação das definições legais sobre despesas com MDE	54
Figura 8 - QUADRO 7 – Comparação das despesas não consideradas como de MDE	55
Figura 9 - QUADRO 8 – Escala de implantação financeira do Fundeb	61
Figura 10 - GRÁFICO 1 – Financiamento Total da educação – Nível Federal	69
Figura 11 - GRÁFICO 2 – Renúncia Fiscal na Educação – Nível Federal	69
Figura 12 - GRÁFICO 3 – Gastos orçamentários da União na Função Educação	69
Figura 13 - GRÁFICO 4 – Renúncia Fiscal como percentual do Financiamento da Educação – Nível Federal	70
Figura 14 - GRÁFICO 5 – Gastos Orçamentários como percentual do Financiamento Total da Educação	70
Figura 15 - QUADRO 9 – Demonstrativo do Cálculo do MDE e da DRU na União (LOA para 2003)	74
Figura 16 - GRÁFICO 6 – Perda Bruta da MDE com as Desvinculações (em milhões de reais)	75
Figura 17 - GRÁFICO 7 – Evolução dos recursos do FUNDEF – 1998 a 2006	77
Figura 18 - TABELA 2 – Duração do turno de aula de 1ª a 8ª série	78

Figura 19 - TABELA 3 – Número de docentes de 5ª a 8ª série	78
Figura 20 - TABELA 4 – Grau de escolaridade dos docentes de 1ª a 4ª Série	79
Figura 21 - TABELA 5 – Número total de matrículas de 5ª a 8ª Série	79
Figura 22 - TABELA 6 – Evolução do percentual de matrículas no ensino fundamental segundo a dependência administrativa das escolas	80
Figura 23 - TABELA 7 – Taxa líquida de matrículas no ensino fundamental de crianças de 7 a 14 anos	81
Figura 24 - GRÁFICO 8 – Vagas criadas pelo ProUni por Ano	82
Figura 25 - GRÁFICO 9 – Composição das Receitas Orçamentárias	86
Figura 26 - GRÁFICO 10 – Receitas vinculadas por área	87
Figura 27 - GRÁFICO 11 – Vinculação das receitas da União – 2002	88
Figura 28 - GRÁFICO 12 – Participação da renúncia fiscal na educação no total dos benefícios em 2004 (em %)	91
Figura 29 - GRÁFICO 13 – Renúncia Fiscal na Educação como percentual do PIB	91
Figura 30 - GRÁFICO 14 – Participação dos gastos orçamentários da União no PIB	92
Figura 31 - GRÁFICO 15 – Vagas criadas pelo ProUni por Região	95