

O Financiamento da Educação no Brasil: o sistema de vinculação de recursos

A questão da efetividade das normas constitucionais e, em especial, dos direitos fundamentais disseminou-se de forma tão intensa na teoria, na dogmática e na jurisprudência que, arrisca-se dizer, é a principal força motriz do pensamento jurídico brasileiro.

Na vastidão dos horizontes abertos por este debate, um tema caro ao direito e à sociedade, que não está devidamente priorizado, é o da efetividade do direito à educação.

A Constituição democrática de 1988 instituiu um sistema educacional avançado e plural atrelado a objetivos audaciosos, como o pleno desenvolvimento da pessoa, a preparação para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Ocorre que, como um direito social, o direito à educação depende da formulação e da implementação de políticas públicas e da provisão de financiamento público para estas políticas, pois se é verdade que a realização e a proteção de todos os direitos exigem recursos, a realização dos direitos sociais exigem/custam ainda mais recursos¹.

Sem a provisão de recursos, o arcabouço legislativo constitucional e infraconstitucional das políticas educacionais torna-se letra morta, e o direito à educação permanece em estado de inefetividade. Por meio do financiamento da educação é que se tornam possíveis a regulação da oferta e da demanda, a gestão dos sistemas educacionais, a garantia de manutenção e do desenvolvimento do ensino, o cumprimento das metas educacionais e a própria estruturação de um sistema de controle de aplicação destes recursos.

¹ Os debates sobre os custos dos direitos são ainda incipientes no Brasil. Na América Latina uma obra referencial, que abrange parcialmente o tema é a de: ABRAMOVICH, Victor & COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

Uma das principais características de um sistema educacional é, portanto, o seu modelo de financiamento; a forma de origem e de distribuição dos recursos são elementos determinantes para a definição do grau de cobertura e acesso e da eficiência e qualidade da prestação dos serviços educacionais.

Os modos de financiamento da educação podem ser diversos. Não há uma regra uniforme e definitiva de financiamento, embora existam variações nos modelos de obtenção dos recursos para o financiamento da educação e nos tipos e formas de repartição dos recursos. As obtenções de recursos podem ser variadas: pela via da imposição de tributos, pelo pagamento de mensalidades e matrículas, por expressões de caridade religiosas (ação filantrópica), por fontes donativas ou constituições de fundações patrimoniais, por patrocínios ou participação de empresas comerciais. Os métodos de distribuição destes fundos podem ser por concessão de pensões estudantis (créditos educativos), bolsas, pagamento da educação por contrapartida de prestação de serviços de utilidade pública, repartições de receitas tributárias. Tais receitas tributárias podem variar com modelos que prevejam critérios de distribuição por resultados de qualidade ou por repasse de um montante orçamentário fixo ou proporcional ao número de matrículas ou para financiar somente determinadas despesas – transporte escolar, remuneração de professores, bibliotecas.

O fato é que a escolha por um modelo de financiamento da educação é expressão de uma concepção de Estado e de Sociedade. Na relação financiamento-provisão da educação, que são duas funções certamente distintas, podem-se imaginar sistemas-tipos educacionais com o completo controle governamental (financiamento e provisão cuja ideia-força é a de que “educação não pode considerada apenas mais um produto disponível no mercado”), com o completo controle privado (financiamento e provisão, sob a ideia-força da primazia do direito individual de escolha sobre um serviço ao qual se podem aplicar os conhecimentos do mercado), com financiamento público e provisão privada (a ideia-força é a de que “o poder de escolha deve residir em cada indivíduo, mas o governo tem a missão importante de garantir que tais preferências sejam satisfeitas) e com financiamento privado e provisão pública (a

ideia-força é a de que “a educação não é gratuita, mas é provida pelo setor público”). A escolha do modelo, certamente, é reveladora de valores e ideologias².

No Brasil, a estrutura de financiamento da educação, segundo os entes federados, é a seguinte³:

**Tabela 1 – ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL
SEGUNDO OS ENTES FEDERADOS**

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (Tesouro)	1. Orçamentários (Tesouro)	1. Orçamentários (Tesouro)
Ordinários do Tesouro	Vinculação da receita de Impostos (25%) para MDE	Vinculação da receita de Impostos (25%) para MDE
Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	Subvinculação do FUNDEF (15% de determinados impostos e transferências)	Subvinculação do FUNDEF (15% de determinados impostos e transferências)
Desvinculação das Receitas da União (DRU)		
2. Contribuições Sociais	2. Transferências	2. Transferências
Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota estadual
Contribuição sobre o lucro líquido	Orçamentários da União (como é o caso da complementação da União no FUNDEF)	Salário-educação/quota federal
Contribuição para a seguridade social	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do estado
Receitas brutas de prognósticos	3. Contribuição social	Orçamentários da União
	Salário-educação/quota estadual	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE
3. Outras fontes	4. Outros	3. Outros
Operações de Crédito	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
Renda líquida da loteria federal	Operações de crédito	Operações de crédito
Renda de órgãos autônomos	Diversos	Diversos
Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE		
Diretamente arrecadados		
Diversos		

Fonte: Castro (2001).

* Com base na Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias do setor.

Como se vê, o Brasil possui um modelo híbrido, com espaços de a) completo controle governamental em todos os níveis educacionais, embora garantindo plenamente somente a gratuidade e a obrigatoriedade de oferta no ensino fundamental, cujo acesso é direito público subjetivo; b) com experiências de completo controle privado, cuja regulação não exime o dever de pagar tributos,

² Cf. este debate em ZYLMELMAN, Manuel. *Fondos públicos para financiar la educación*. México/Buenos Aires: Centro Regional para Ayuda Técnica, 1974. Cap. I e II. p. 29-54. p. 48.

³ CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento da educação no Brasil. Brasília, *Em aberto*, v. 18, n. 74, 2001. AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistemas de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. 2007. 151f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007. p. 35

mas permite dedução e gastos no imposto sobre a renda, desde que cumpram as normas gerais da educação nacional e sejam autorizadas e avaliadas pelo poder público; com financiamento público e provisão privada (crescente oferta de vagas públicas em escolas privadas – como o Programa Universidade Para Todos, o ProUni, ou com as propostas de regimes de concessão na educação básica⁴); e, por fim, c) com algumas experiências de parcial financiamento privado e provisão pública, na esteira de iniciativas ditas de “responsabilidade social da empresa” ou “marketing social”, dependendo do viés político de análise⁵.

⁴ Vide a tese de doutorado em direito de LIMA, Maria Cristina de Brito. *Racionalização do gasto público: uma aposta no custo benefício da educação básica sob o regime da concessão*. 2008. 300f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, UERJ, Rio de Janeiro, 2008. A autora propõe uma parceria público-privada, na forma de concessão administrativa, como uma forma de melhor racionalização dos gastos públicos. Parte da premissa de que a proposta apresenta vantagens socioeconômicas para o Estado, para sociedade e para o setor privado, “que é, em sua essência, a sociedade economicamente organizada”. Para o Estado, o benefício estaria no cumprimento em larga escala da promoção da cidadania e da dignidade humana, pois permitira a “instantânea e crescente ampliação, com qualidade, da educação básica, pois a racionalização do custo constitui forma de ampliação da prestação do serviço, “quando se poderá com os mesmos recursos realizar mais e melhor”. Para sociedade, a proposta traz como benefício imediato a fruição do *know-how* privado na área do conhecimento. É fato que há muitas escolas privadas que produzem um ensino de qualidade e de ponta”. Por fim, para o setor privado haveria a “possibilidade de desenvolvimento imediato de sua atividade econômica. O empresário sabe tratar profissionalmente o objeto de sua atividade empresarial, sendo certo que o nível sócio-humanitário deste objeto especial que é a educação básica, verdadeira essência do cidadão brasileiro, pode ser a todo tempo monitorado pelo Estado, que exerce a função fiscalizadora, incentivadora e planejadora da atividade social concedida”. Isto garantiria o ingresso no mercado de trabalho de adultos mais bem preparados, pois “a redução de gastos com a capacitação básica desses adultos implica na possibilidade de serem mais bem aproveitados tecnicamente a um curto espaço de tempo, o que se traduz em vantagem para o setor privado como um todo”. p.177-179.

⁵ Sobre este assunto, indispensável a leitura do trabalho de GONÇALVES JUNIOR, Oswaldo. *Iniciativa Privada na educação pública: a Fiat e programa Moto Perpétuo*. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n.1, p. 47-62, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n1/a04v34n1.pdf>. O Programa Moto Perpétuo da Fiat Automóveis S. A., durante cinco anos (1997-2001), com significativo investimento total de quase R\$ 10 milhões de reais, voltou-se à doação de kits de materiais paradidáticos para milhares de escolas de diferentes regiões do Brasil dentro do Programa Acorda Brasil!, de iniciativa do governo federal. Em estudo inédito sobre os efeitos práticos deste tipo de parceria, seja na melhoria da Educação, seja nas implicações de um redimensionamento das esferas pública e privada, assunto, como bem lembra o autor, acalora muitos debates, conclui a pesquisa que as correntes expectativas da eficiência de gestão e transferência de recursos em quantidade e qualidade suficientes não se concretizaram; que em sua primeira versão, os materiais do Programa destinados ao Ensino Fundamental enquadraram-se, conforme os critérios oficiais, na categoria ruins; que eram “pouco definidos” os objetivos educacionais do Programa; que o Programa privilegiou os estados mais desenvolvidos do país, fator que, acrescido do aspecto da proporção diminuta de atendimento aos estados mais pobres, também não corrobora um atendimento regido por princípios atentos a uma justiça distributiva que privilegiasse regiões mais prementes por receberem “ajuda à Educação”. Conclui também que os números sobre o programa, comparativamente altos diante de outras iniciativas desse tipo, foram componentes do êxito na construção de uma imagem positiva da empresa em diversos setores da opinião pública, prevalecendo na parceria os interesses político-econômicos.

Zymelman explica que a escolha de modelos que se amparam em fórmulas de financiamento público justifica-se por noções de justiça distributiva, manutenção da coesão social e de nivelamento de igualdade de oportunidades de progresso⁶.

O fato é que o acesso à educação sob uma base de igualdade é uma responsabilidade social, uma questão de se igualar as oportunidades de progresso. A criação de fases obrigatórias do ensino gratuito e público manda que cada um aproveite esta oportunidade e colabora para que seja rompido o ciclo da pobreza. Ademais, a coesão social se constrói por espaços de socialização e convivência de todos para o desenvolvimento de valores comuns e respeitadas as diferenças e as liberdades individuais. Para esta tarefa a escola pública é um espaço privilegiado⁷.

Os estudiosos do direito à educação no Brasil não se dedicaram a problematizar o sistema de financiamento e os efeitos que ele provoca na realização deste direito, tendo esta tarefa sido cumprida, especialmente, no campo das ciências políticas e educacionais. Ocorre que o debate jurídico sobre o direito à educação não pode prescindir de uma discussão sobre as vinculações de recursos, pois estas são a condição de possibilidade para a sua efetividade.

⁶ O autor define externalidades com situações em que “cuando las acciones de una persona imponen gastos sobre otras o suministran beneficios que no se pueden cobrar”. ZYLMELMAN faz uma análise dos argumentos dos que defendem a educação pública e gratuita: Em resumo, os argumentos sustentados por quem defende a educação pública e gratuita são: que, na medida em que a educação produz externalidades econômicas (maior produtividade e o investimento em recursos humanos que são necessários para o desenvolvimento nacional) e não econômicas (transmissão da linguagem e dos valores estéticos e culturais, criação de um eleitorado melhor informado, o avanço do conhecimento através da investigação), se as decisões sobre os gastos com educação fossem deixados aos indivíduos existiria uma tendência a não investir suficientemente em educação, na medida em que a sociedade se beneficia com a educação do indivíduo, deve ela contribuir parcialmente com seus gastos e garantir a continuidade destes benefícios pela oferta da educação, por isso, devido a esta importância dos benefícios sociais da educação, o governo deve financiar a educação; em termos de justiça distributiva, o financiamento público permite o acesso de todos os membros da sociedade à educação sem discriminação socioeconômica, geográfica ou outra qualquer, pois, em mercado eminentemente privado, a educação, transformada em um produto do mercado, não é acessível aos pobres. A existência de espaços de financiamento e provisão pública da educação permite ao governo romper o ciclo de pobreza e educar melhor aqueles que não poderiam “comprar” uma educação, além do que, em uma lógica eminentemente individualista, corre-se o risco de que mesmo “o comprador” com capacidade econômica para tanto, nem sempre está qualificado para julgar sobre o “produto” e a “educação produto” estará em livre disputa ao consumo ao lado de qualquer outro bem ou serviço, os quais os pais podem considerar mais “interessantes” em detrimento da educação aos filhos. ZYLMELMAN, Manuel. *Fondos públicos para financiar la educación*. México/Buenos Aires: Centro Regional para Ayuda Técnica, 1974. Cap. I e II. p 29-54. p. 46.

⁷ ZYLMELMAN, Manuel. *Fondos públicos para financiar la educación*. México/Buenos Aires: Centro Regional para Ayuda Técnica, 1974. Cap. I e II. p. 29-54. p. 46-54.

À luz desta imposição e lacuna no pensamento jurídico nacional, neste capítulo, pretende-se responder as seguintes questões: como se estrutura o sistema educacional brasileiro? Qual é e de que forma se modela o mecanismo de financiamento que a Constituição criou para dar efetividade ao direito à educação? Ele tem sido eficaz? Quais as principais críticas que lhe são dirigidas? O objetivo deste primeiro capítulo é, assim, o de conhecer e problematizar o sistema de financiamento para a educação como condição pressuposta para a efetividade do direito à educação no Brasil.

2.1

A estrutura constitucional do sistema educacional brasileiro

O sistema educacional brasileiro está estruturado, na Constituição de 1988, em quatro pilares⁸. O primeiro pilar define o conteúdo do direito à educação e seus princípios. O segundo define os diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino do sistema educacional. O terceiro fixa a distribuição da oferta da educação segundo os sistemas federados de ensino. O quarto pilar é a da escolha mesma de um modelo de financiamento para este sistema.

O primeiro pilar da organização da educação nacional fixa o conteúdo e os princípios do sistema educacional. A Constituição proclama o direito à educação como um direito social (art. 6º) que deve visar ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205).

A enumeração destes objetivos relevantes compreende o conteúdo do direito à educação como um direito fundamental, amparado nos princípios de: a) igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; b) liberdade do aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c)

⁸ Será exposto a seguir somente a estrutura constitucional. A organização nacional da educação é fortemente complementada por dois outros documentos fundamentais: A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Tanto a LDB quanto o PNE trazem detalhamento às diretivas constitucionais que não caberiam ser expostos para os fins deste trabalho. Ambos os documentos serão referidos somente naquilo que for estritamente necessário para elucidar o sistema educacional posto constitucionalmente.

pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; f) gestão democrática do ensino público; g) garantia do padrão de qualidade; h) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública; i) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades; e j) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades (arts. 206 e 207)⁹.

O segundo pilar da organização do sistema educacional fixa os níveis, etapas e modalidades de educação e de ensino. A educação nacional está estruturada em dois grandes *níveis*: educação básica e ensino superior. A educação básica é constituída por três *etapas*: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, conjugada com o Plano Nacional de Educação, vai apresentar algumas *modalidades* de ensino: educação especial, educação de jovens e adultos e a educação profissional, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena.

Pode-se dizer que o texto constitucional estruturou uma verdadeira escala de prioridades entre os níveis e etapas na educação. O ensino fundamental situa-se no topo da hierarquia de prioridades, na medida em que sua oferta é obrigatória e gratuita, assegurada, inclusive, a todos os que não tiverem acesso na idade própria (art. 208, I). Após, encontra-se a educação infantil, que, embora não sendo obrigatória, “deve ser garantida pelo Poder Público, com sanções previstas na Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente para o não atendimento da demanda”¹⁰. Degrau abaixo se localiza o ensino médio que recebeu do texto constitucional o

⁹ Sobre o desenvolvimento do conteúdo destes princípios, ver: MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Safe, 2001. p. 163-189. Tb: LIBERATI, Wilson Donizeti. Conteúdo material do direito à educação escolar. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 207-271. p. 215 e ss.

¹⁰ FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidade e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. 2001. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRGS, Porto Alegre, 2001. p. 81.

indicativo de progressiva universalização com oferta gratuita (art. 208, II) e, por último, estaria o ensino superior, cuja garantia de oferta pelo Poder Público fica limitada à formulação da Constituição de 1988, de que o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, determina-se segundo a capacidade de cada um (art. 208, V).

Mesmo sendo controversa a ideia de uma hierarquia entre os níveis de ensino, o fato é que existe uma primazia do ensino fundamental no contexto educacional brasileiro. Esta primazia é revelada pela pormenorização que somente esse nível de ensino recebeu na Constituição, a saber:

a) a priorização nos recursos destinados à educação, assim evidenciada no artigo 212, § 3º, da Carta de 1988: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório”;

b) a previsão constitucional de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para atendimento ao educando do ensino fundamental (art. 208, VII);

c) a definição de que o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo (art. 208, VII, § 1º) e que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público (a quem tem o dever de recensear os educando do ensino fundamental – art. 208, VII, §3º), ou sua oferta irregular importa em responsabilidade da autoridade competente (art. 208, VII, § 2º);

d) a regulamentação da oferta do ensino fundamental com a indicação do dever de fixação de conteúdos mínimos para assegurar a formação básica comum, a determinação do uso da língua portuguesa com respeito às línguas maternas indígenas e a faculdade da oferta de ensino religioso (art. 210);

e) a determinação de Estados e Municípios organizarem formas de colaboração visando à universalização do ensino obrigatório (art. 211, § 4º).

A educação é compreendida como um direito de todos e um dever compartilhado entre o Estado e a família com a colaboração da sociedade. O dever do Estado, segundo o art. 208, deve ser efetuado mediante a garantia de:

- a) ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que não tiverem acesso na idade própria;
- b) progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- c) atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- d) educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade;
- e) acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- f) oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- g) atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O terceiro pilar da educação consiste no estabelecimento dos sistemas de ensino segundo as repartições de responsabilidades entre os entes federados. A Constituição de 1988 determina que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211), explicitando, assim, pela primeira vez, a possibilidade de constituição de sistemas municipais (e intermunicipais) de ensino.

Quanto à União, cabe-lhe coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; prover e constituir seu próprio sistema de ensino, desempenhar funções normativas, redistributiva e supletiva¹¹; fornecer assistência técnica e financeira aos demais entes federados; possibilitar junção dos níveis e sistemas educacionais, assegurando a igualdade de oportunidades com um padrão

¹¹ A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) preceitua que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, devendo exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º). Os artigos 9 a 13 da LDB estabelecem os deveres de todos os entes federados.

mínimo de qualidade do ensino; e criar as normas gerais para graduação e pós-graduação.

No que tange à distribuição das responsabilidades entre os entes subnacionais em relação aos níveis de ensino da educação básica, a Carta de 1988, com redação dada pela Emenda n. 14, determina que:

a) os Municípios¹² atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º). De forma inovadora na Constituição de 1988, podem estruturar seus sistemas municipais de ensino, estabelecer normas complementares, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino nos limites de seu sistema;

b) os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º). Devem manter as escolas no âmbito estadual e organizar seus sistemas de ensino, podendo organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais; baixar normas complementares; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e estabelecimentos de ensino; e, através de entendimento com os Municípios, preparar plano, efetivar políticas educacionais e indicar formas de ajuda recíproca na oferta do ensino fundamental.

Ao Distrito Federal é destinada a soma das atribuições dos Municípios e dos Estados, segundo art. 10 da LDB, § único, dada a sua natureza federativa peculiar.

¹² Aqui vale ressaltar o debate sobre a municipalização do ensino ou da descentralização do ensino fundamental. Argumenta-se que descentralização acarreta efeitos positivos na eficiência social e técnica e na melhora da qualidade do serviço educacional prestado, sob o pressuposto de que a unidade federada mais próxima do cidadão oferece maior acesso sobre as preferências, necessidades e condições locais onde estes serviços serão prestados. O maior acesso permitirá melhor adequação às necessidades da população e as características locais, além de criar maiores responsabilidades dos poderes locais com a comunidade. Veja em AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistemas de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. 2007. 151f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007. p. 77 e 83, onde demonstra que o FUNDEF trouxe um incentivo à municipalização do ensino fundamental. Em 1996 os municípios respondiam por 37,55% das matrículas em ensino fundamental. Em 2006, respondiam por 59,2% das matrículas, segundo o Censo Escolar MEC/INEP. Ver também em MENDES, Marcos José. *Descentralização do Ensino Fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF*. Brasília: IPEA, 2001. n. 24; BANCO MUNDIAL. *Brazil Municipal Education: resources, incentives and results*. Washington: Banco Mundial, Report n. 24413-BR, 2002.

Ao mesmo tempo que a Carta Constitucional responsabiliza os Municípios pela manutenção e pelo desenvolvimento da educação infantil, responsabiliza os Estados e o Distrito Federal pelo ensino médio. Fica evidenciada, também, uma “competência comum” entre Estados, Distrito Federal e Municípios, na medida em que apresenta que a responsabilidade pelo ensino fundamental ocorre, na mesma medida, entre estas esferas administrativas.

Esta competência comum mostra-se coerente com o princípio da primazia do ensino fundamental, único nível de ensino com status de “público, gratuito e obrigatório” dentre os diferentes níveis de ensino da educação básica, sendo de prioridade compartilhada entre os diferentes entes federados. Vale evidenciar, no entanto, que tal corresponsabilidade deveu-se, principalmente, porque na época da Constituinte, permeada por discussões e posicionamentos político-ideológicos a respeito da municipalização ou não do ensino fundamental, não se chegou a um consenso sobre a quem caberia a responsabilidade mais direta sobre aquele nível de ensino¹³.

No que diz respeito aos Municípios, a LDB preceitua que deverão oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental, permitindo sua atuação em outros níveis de ensino somente se atendidas as necessidades dessa área de competência e sem comprometer os percentuais mínimos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 11). Pelo texto da LDB, os Municípios passam a ser os principais responsáveis pelo ensino fundamental, embora possam dividir esta responsabilidade com os Estados.

Portanto, de uma leitura sistemática da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação pode-se concluir que:

a) aos Municípios cabe, constitucionalmente dizendo, de forma prioritária, a oferta de ensino fundamental e de educação infantil, com indicação da LDB de focalização no ensino fundamental;

¹³ FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidade e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. 2001. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRGS, Porto Alegre, 2001. p. 81.

b) aos Estados e Distrito Federal cabe, constitucionalmente dizendo, prioritariamente, a oferta de ensino fundamental e de ensino médio, com indicação da LDB à focalização do ensino médio;

c) à União cabe a manutenção das instituições federais de ensino.

A consequência deste desenho é a de que, no que tange à educação infantil, a leitura do artigo 11 da LDB conduz à seguinte interpretação: se o Município, por exemplo, mantiver uma creche ou pré-escola, já terá oferecido aquele nível de ensino, “o que não significa ter garantido essa educação para todos os que dela necessitam e a ela têm direito”¹⁴. Nesse sentido, a educação infantil (oferta de creches e de pré-escola) ficou originariamente “encolhida”, enquanto possibilidade do Município, em termos de garantias efetivas de sua oferta pelo Poder Público.

As formas de colaboração na oferta da educação escolar possuem amplas possibilidades de parceria e cooperação entre as esferas administrativas quanto à divisão de responsabilidades e quanto ao estabelecimento de normas. A Constituição indica que, quanto à divisão de responsabilidades, Estados e Municípios devem definir formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, ou seja, das matrículas, ajustada à demanda e à capacidade de atendimento de cada esfera (art. 211). Quanto ao estabelecimento de normas, a União, em colaboração

¹⁴ MURAKANA, Maria Aparecida e MINTO, César Augusto. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. e ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. (Coleção Legislação e Política educacional: textos introdutórios). São Paulo: Xamã, 2001. p. 45-68. Esta realidade somente veio a ser modificada em 2007, com a edição da subvinculação de recursos denominada FUNDEB, a qual será exposta a seguir, e que estabeleceu que todo o montante de recursos repassados à conta do FUNDEB deve ser aplicado na educação básica, exclusivamente nos segmentos constitucionalmente estabelecidos como prioritários para cada ente federado, segundo a Emenda Constitucional⁵³ que modificou. Na medida em que as verbas do FUNDEB são distribuídas conforme o número de matrículas em cada nível de ensino, houve forte estímulo à expansão da educação infantil, antes desestimulada pelo fundo anterior, o FUNDEF, que dava exclusividade de repartição de recursos ao nível de ensino fundamental. É sempre bom lembrar que a oferta da educação infantil pelo poder público é fruto das transformações que a sociedade viveu nos últimos tempos, com a luta pela igualdade com os homens e a entrada da mulher no mercado de trabalho. Tal oferta foi provocada, historicamente, pela exigência de condições objetivas para a superação da cultura centrada na necessária figura do homem com provedor econômico e da mulher como zeladora da família e, hoje, esta conquista da oferta pública da educação infantil beneficia a todos indistintamente, seja quais forem seus estados civis. A garantia do direito à pré-escola, deste modo, corrobora para a equitativa responsabilidade sobre os filhos entre os parceiros de uma relação afetiva.

com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer competências e diretrizes para os currículos e conteúdos mínimos da educação básica (art. 210). A LDB e o PNE fixam outros níveis de regime de colaboração, em especial quanto ao planejamento das ações na área educacional.

O pilar do financiamento, objeto central deste trabalho, será tratado com mais detalhamento a partir do próximo tópico.

2.2

O financiamento da educação: a tradição constitucional de vinculações tributárias para a educação

No Brasil, a história das formas financiamento da educação, conforme José Marcelino de Rezende Pinto¹⁵, pode ser dividida em três fases: a primeira, de 1549 a 1759, época em que o Estado delegou aos Jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país; a segunda fase, que passa pela expulsão dos Jesuítas até final da República Velha, momento em que se buscou fontes autônomas de financiamento da educação e, por fim, a terceira fase, que se inicia com a Constituição de 1934 e que perdura até hoje, (com algumas interrupções), cuja característica central é o surgimento do mecanismo de vinculação de um percentual mínimo de recursos orçamentários para o financiamento da educação que expressa, em termos de modelo educacional, certa priorização da educação pública, sem rejeitar a liberdade de oferta do ensino privado.

2.2.1

A vinculação de recursos para a educação no constitucionalismo brasileiro

A **vinculação** de receitas públicas é um processo pelo qual há destinação de recursos a uma despesa ou a qualquer outra finalidade específica priorizada pela legislação vigente, de tal sorte que se depare com um típico “financiamento

¹⁵ PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para o financiamento da educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000. Tb. PINTO, Jose Marcelino de Rezende & ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EcoS – Revista Científica*, São Paulo, v.8, n.1, p. 23-46, jan./jun. 2006. p. 24

público protegido”¹⁶. Essas receitas vinculadas a certas despesas poderão, por sua vez, serem **subvinculadas**, restringindo-se os recursos a outras categorias de despesas ainda mais específicas.

No Brasil, um conjunto significativo de vinculações e destinações obrigatórias de receitas está previsto no próprio texto constitucional e, em sua maioria, dirigem-se à área e aos investimentos sociais. São elas:

- a) a repartição do produto de arrecadação de impostos (art. 158, 159 e 153, § 5º) no conjunto do federalismo participativo¹⁷;
- b) a destinação de recursos para a realização de atividades da administração tributária (art. 37, XXII);
- c) a prestação de garantias às operações de créditos por antecipação de receita (art. 165, § 8º);
- d) a prestação de garantia ou contragarantia à União por parte dos Estados e Municípios (art. 167 § 4º);
- e) a manutenção e o desenvolvimento do ensino (art. 212 e 60 da ADCT);
- f) a saúde (art. 34, 35, III, 198 e 77 do ADCT);
- g) a contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º);
- h) a contribuição do PIS-PASEP para o BNDES e FAT (art. 239, §§ 1º e 3º);
- i) a contribuição social para o lucro das pessoas jurídicas para a seguridade social (art. 195);
- j) a contribuição dos trabalhadores e empregadores para a seguridade social (art. 195);

¹⁶ Expressão utilizada por CASTRO; SADECK. *Financiamento do gasto público em educação das três esferas de governo*. Brasília: IPEA, 2000. *passim*.

¹⁷ Cf. expressão de SCAFF, Fernando Facury. A desvinculação de receitas da União (DRU) e a supremacia da Constituição. In: SCAFF, Fernando & MAUÉS, Antônio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Saraiva, Dialética, 2005. p. 97.

k) a contribuição de intervenção no domínio econômico sobre petróleo para pagamento de subsídios ao transporte de combustível, financiamento de projetos ambientais e de infraestrutura de transportes (EC33);

l) o fundo de combate e erradicação da pobreza (art. 79, 80 e 81 do ADCT);

m) o fundo de pobreza dos Estados e Municípios (art. 82 do ADCT);

n) o programa de apoio à inclusão e promoção social (art. 204);

o) o fundo estadual de fomento à cultura (art. 216, § 6º) e;

p) as taxas judiciárias aos gastos do poder judiciário (art. 98, § 2º).

Há, certamente, um excesso de vinculações de recursos, previstas na Constituição, e tantas outras instituídas fora do texto constitucional, tais como: a destinação de 50% das custas judiciais para o Fundo Penitenciário (Lei Complementar n. 79/94); a distribuição de cota-parte das compensações financeiras (Leis n. 7.990/89, 8.001/90 e 9.433/97); as vinculações onde toda a emissão de títulos de responsabilidade do tesouro nacional, somada aos resultados anuais do Banco Central e das arrecadações das privatizações, é destinada ao refinanciamento ou pagamento de encargos ou amortizações da dívida pública federal; a diversificada distribuição dos recursos advindos de concursos de prognósticos; os recursos destinados aos FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações), dentre outros.

Especificamente no campo educacional, a primeira vinculação constitucional de recursos foi resultado das pressões ocorridas com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)¹⁸ e é prevista logo na segunda

¹⁸ O Manifesto é uma das principais fundações do pensamento educacional brasileiro, capitaneado por Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, Sampaio Doria, Anísio Teixeira, Roquette Pinto, Hermes Lima, Cecília Meirelles e outros. Estes educadores firmaram-se no mercado editorial através de obras próprias ou organização de coleções pedagógicas e tomaram a iniciativa de promover a reforma do país e da sociedade pela reconstrução educacional. Diz o Manifesto: “De todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com que não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam

Constituição Republicana¹⁹, a Constituição de 1934, prevendo-se ali que a União e os Municípios deveriam aplicar, pelo menos, 10% da receita resultante dos impostos em educação, e os Estados e Distrito Federal, nunca menos que 20%. Criaram-se, também, duas típicas subvinculações: a primeira, enfatizada no parágrafo único do mesmo artigo que, para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservaria, no mínimo, 20% das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual, e a segunda, a criação de fundos especiais para a realização de obras educativas, a partir de outras fontes de receitas públicas²⁰:

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

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

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

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

mais longe nas suas consequências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana”. MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932. Cf. ARAÚJO, Marta Maria de. A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 150, p. 407-425, mai/ago.1984.

¹⁹ A história do tratamento da educação nas diferentes Constituições brasileiras não tem sido objeto de estudos somente de juristas, mas também de estudiosos dos demais campos das ciências humanas e sociais. No campo jurídico ver BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1990; HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros, 1992. MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Safe, 2001. p. 23 e ss. Nas demais áreas, são importantes as seguintes publicações: SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil*. SP: Cortez: Autores Associados, 1988 e RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987; MELCHIOR, Jose Carlos de Araujo. *A política de vinculação de recursos e o financiamento da educação no Brasil*. 1981. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 1981; PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para o financiamento da educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

²⁰ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 16 de julho de 1934.

Como referido, antes disso não existia este mecanismo constitucional para financiar a educação. A Constituição do Império de 1824 não previa vinculações de recursos para a educação. Nela, em suas Disposições Gerais, a matéria educacional foi registrada em dois incisos do artigo 179, que tratava da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros garantidas em diferentes outros incisos pela “instrução pública e gratuita a todos os cidadãos” (Artigo 179, XXXII), e pelos “Colégios e Universidades, onde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes” (Artigo 179, XXXIII)²¹. E, por sua vez, a Constituição da Primeira República de 1891 não se preocupou com a forma de financiamento da educação. A educação vai ser enumerada nas atribuições do Congresso Nacional, no inciso que determina a competência privativa de “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que, na capital, forem reservados para o Governo da União” (art. 34, inciso 30), bem como no artigo 35 no qual o legislador incumbe ao Congresso, mas não privativamente, as seguintes atribuições (...): (a) animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais (Artigo 35, 2º); (b) criar instituições de ensino superior e secundário nos estados (Artigo 35, 3º) e (c) prover a instrução secundária no Distrito Federal (Artigo 35, 4º)²².

Porém, a primeira vinculação constitucional de receitas para a educação teve vida curta. Na Constituição outorgada de 1937, em período do Estado Novo, ocorre a queda das vinculações à educação. Este marco constitucional²³ regulamentou a educação nos artigos 128 a 134 e apenas propôs que a arte, a ciência e o ensino seriam livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares; de que era dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro,

²¹ BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*. 25 de março de 1824.

²² BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 24 de fevereiro de 1891. Embora não houvesse mecanismo constitucional de garantia do financiamento da educação, é significativo também referir que, ainda em 1921, por ocasião da Conferência Interestadual de Ensino Primário, promovida pelo Ministério da Justiça no Rio de Janeiro e que organizou o Conselho Nacional de Educação, os Estados concordantes se comprometeram a vincular ao menos 10% de sua receita na instrução primária, recebendo uma subvenção da União que foi de 10% a 60% do despendido pelo Estado. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1, 1965, Brasília. *Anais*. Brasília: MEC/INEP, 1965.

²³ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. 10 de novembro de 1937.

favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino (art. 128); que à infância e à juventude, a que faltassem os recursos necessários à educação em instituições particulares, seria dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receberem uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (art. 129) e impunha que o ensino primário seria obrigatório e gratuito, que, porém, não excluiria o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; podendo-se exigir dos que possuíssem capacidade contributiva, “uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (art. 130). Esta Constituição, como se sabe, preocupou-se fundamentalmente em criar o ensino profissionalizante e as escolas de aprendizes, via indústrias e sindicatos econômicos.

Com a redemocratização e o advento da Carta Magna, promulgada em 1946²⁴, há o resgate das vinculações constitucionais à educação com fórmulas idênticas à de Constituição de 1934, prevendo-se que a União deveria aplicar pelo menos 10% da receita resultante dos impostos em educação, e os Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca menos que 20%.

Uma importante novidade diferencia o novo texto constitucional do anterior: é aqui que surge o termo “manutenção e desenvolvimento do ensino”, substituindo a anterior expressão “sistemas educativos”. Há a criação de um fundo nacional para prover a cooperação da União na organização dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. Assim estabeleceram os art. 169 e 171:

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

(...)

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

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

Este dispositivo constitucional veio a ser complementado em 1961 com a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei n.

²⁴ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. 18 de setembro de 1946.

4.024/61 –, que estabeleceu que a União deveria vincular 12% e os Estados, DF e Municípios deveriam vincular 20% dos impostos. A LDB definiu explicitamente as despesas que seriam admitidas, bem como enumerou despesas consideradas vetadas, com “manutenção e desenvolvimento da educação”. Esse tipo de listagem abriu outra prática normativa em matéria de regulação educacional que permanece até os dias de hoje e significa, em si, a tentativa de construção de consenso em torno do que é válido, ou não, computar como despesas educacionais para fins de cumprimento dos mínimos constitucionais, que já produz uma vasta jurisprudência judicial e administrativa²⁵.

Em seguida ao golpe militar que depôs o presidente eleito João Goulart, promulgou-se a Constituição de 1967²⁶ e suprimiu-se novamente o ciclo existencial das vinculações constitucionais para a educação, estabelecendo apenas a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos, gratuito para todos da 1ª a 4ª séries e da 5ª série em diante para quem provasse insuficiência de recursos.

Mas esta interrupção vigorou por pouco tempo. Logo em seguida, a Constituição de 1969²⁷ (ou melhor, a Emenda Constitucional n. 1) retorna a prever vinculações, de modo limitado, ordenando a aplicação de 20% da receita tributária (e não de impostos, como nas demais constituições) em educação, porém, limitando esta obrigação apenas aos Municípios. A Lei Federal n. 5.692/71, Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus²⁸, previu a ampliação da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, e regulamentou o patamar de vinculação obrigatória aos municípios. A novidade constitucional referiu-se, exatamente, à possibilidade de intervenção dos Estados nos Municípios,

²⁵ A Lei n. 4.024 de 1961, do Governo João Goulart, tratou de elencar algumas situações que foram consideradas como despesas com ensino (vide quadro comparativo com as despesas admitidas com MDE no item 3.3). Conforme recorda Melchior “tão zelosos foram os legisladores que cuidaram até do que não deveriam ser consideradas despesas com ensino” (vide quadro comparativo com as despesas não admitidas no item 3.3). A importância e a validade da regulamentação das despesas com ensino são verificadas já em 1962 quando as metas do Plano Nacional de Educação são estabelecidas rigorosamente de acordo com os parágrafos 1º e 2º do art. 93 da Lei n. 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB do Governo João Goulart). MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. In: *Cadernos de Pesquisa. Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*. São Paulo, n. 50, ago. 1984, p. 15-21, p.18.

²⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 24 de janeiro de 1967.

²⁷ BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1*. 17 de outubro de 1969.

²⁸ BRASIL. *Lei n. 5.692/71*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

prescrevendo que a Constituição Estadual poderia regular sobre intervenção nos Municípios em casos que ocorresse a não aplicação dos recursos tributários no ensino primário, na ordem de 20% (vinte por cento), pelo menos, da receita tributária municipal (art. 15, f).

No final de 1983, tem-se a aprovação da Emenda Calmon, na qual se retoma a vinculação também a Estados e à União. Mudou-se a redação do artigo 176, §4º, da CF, que passa a prever o vínculo de 13% dos recursos da União e 25% dos Estados, DF e Municípios. De fato, este artigo só vai ser regulamentado em 1985, pela Lei n. 7.348/85, a chamada Lei Calmon, que estabeleceu no texto do art. 6º, § 1º, a definição normativa daquilo que poderia ser considerado como despesas de “manutenção e desenvolvimento do ensino”²⁹. A fixação do termo “manutenção e desenvolvimento do ensino” fortaleceu a ideia de vinculações orçamentárias, caracterizando e delimitando a aplicação dos recursos.

Estudos apontaram o impacto da Emenda Calmon no incremento de recursos para a educação e um acréscimo na participação percentual dos gastos da União³⁰ e, por conta desses resultados positivos, a atual Constituição da

²⁹ Portanto, só em 1985, com a aprovação da Lei n. 7.348, que regulamenta a Emenda Calmon, é que ficam definidas as despesas dos recursos vinculados ao ensino (vide quadro comparativo com as despesas admitidas com MDE no item 3.3). Do mesmo modo que a LDB do governo João Goulart, os legisladores também consideraram sobre o que não é considerado como despesa na manutenção e desenvolvimento do ensino (vide quadro comparativo com as despesas não admitidas no item 3.3). Mas, mesmo com a regulamentação definida pela Lei n. 7.348/85, as interpretações sobre o alcance dos sentidos das situações expressas como de manutenção e desenvolvimento do ensino foram diversas. Diferente da LDB no governo João Goulart, datada de 1961, a nova regulamentação do dispositivo constitucional, a Lei n. 7.348, de 1985, incluiu nas despesas admissíveis os colégios militares de 1º e 2º graus, que configuravam legislação específica, e a “manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino” (Art. 6º, §1º, alínea “g” da Lei n. 7.348/85). Ainda, excluiu-se das despesas o gasto com assistência social. VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os Recursos da União. In: *Cadernos de Pesquisa. Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*. São Paulo, n. 74, ago. 1990, p. 20-39, p. 25. Embora a regulamentação apresente uma maior qualificação sobre o que são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino em relação à LDB João Goulart de 1961, as diferenças que surgiram alimentaram as controvérsias sobre os gastos educacionais nos órgãos executores de orçamento. Não obstante as polêmicas advindas da interpretação legal existiram ainda os problemas de ordem técnico-orçamentária. Pois, na sistemática de execução do orçamento, uma parte dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino estava na “Função Educação e Cultura”, logo, agregada às demais despesas do MEC (Ministério da Educação e Cultura). Outra parte dos recursos estava diluída em programas e subprogramas que eram operados por órgãos de outros ministérios, e que poderiam figurar simultaneamente em duas ou mais funções. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. In: *Cadernos de Pesquisa. Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*. São Paulo, n. 50, ago. 1984, p. 15-21, p.19.

³⁰ GOMES, Cândido Alberto. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 69, n. 162, maio/ago. 1988, p. 229-426, p. 252.

República, promulgada em 1988, não só previu como elevou a vinculação da União para 18% das receitas dos impostos e manteve em 25% a vinculação dos impostos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Durante o período constituinte, houve muito debate em torno desse mecanismo legal-orçamentário³¹. Em meio à polêmica, o texto constitucional de 1988 vedou expressamente a vinculação de impostos, salvo o caso da educação e em específico da manutenção e desenvolvimento do ensino. Veja-se o texto:

Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 168 §4º.

Com a promulgação da Constituição de 1988, ficou garantida, então, no seu art. 212, a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Coube a uma nova LDB, Lei n. 9.394/96, redigida por Darcy Ribeiro, o papel de qualificar as despesas admitidas e não admitidas como MDE³².

Os dispositivos pertencentes ao artigo 212, já foram modificados por duas Emendas Constitucionais, a saber, a primeira a Emenda Constitucional 14 (EC 14), de 1996, que instituiu um mecanismo de subvinculação, de natureza

³¹ Os constituintes “economistas” e, principalmente, o então Deputado José Serra (PSDB/SP), se opuseram frontalmente a qualquer vinculação de receitas no orçamento. Este posicionamento político derrotado na Constituinte foi posteriormente desenvolvido na obra SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual, 1994. Há de se registrar, no entanto que, no ano 2000, quando Ministro da Saúde do Brasil, o mesmo político defendeu e fez aprovar no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 29, instituindo a vinculação constitucional de recursos para a saúde. Expressou sua nova posição política no artigo: SERRA, José. Saúde: a vinculação necessária, *Folha de São Paulo*, 09 de julho de 2000.

³² Nesse sentido, coube à nova LDB o papel de qualificar as despesas tidas como manutenção e desenvolvimento do ensino. No contexto de tramitação de uma nova LDB, houve uma preocupação com o aperfeiçoamento da aplicação dos recursos para o ensino e a superação dos problemas vividos pela Emenda Calmon. Nas discussões, duas questões foram importantes polêmicas: a inclusão ou não da manutenção dos inativos, que não se resolveu claramente no texto; e o caráter das bolsas de estudo, onde foi vitoriosa a posição de concessão à rede particular. Durante o processo, várias versões de projetos de Lei de LDB foram apresentadas. No que diz respeito às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, houve uma tendência inicial de grande detalhamento das despesas, com a proposta do PL n. 1.258/88, de autoria do Deputado Octavio Elísio (PSDB/MG) a qual tendia a uma soma das legislações anteriores. No entanto, o novo texto legal, a LDB Darcy Ribeiro, aprovada sob o número 9.394, em 1996, finalmente caracterizou-se como uma legislação aberta e optou por não detalhar excessiva e exaustivamente as despesas. E assim, o problema da qualificação e delimitação dos gastos permaneceu por meio de diferentes interpretações e controvérsias.

contábil, denominado FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e, posteriormente pela EC 53, de 2006, que substituiu e ampliou o FUNDEF para toda a educação básica, passando a ser denominado FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação:

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

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

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

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

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

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006) (Vide Decreto n. 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)

Observe-se que a nova Constituição instituiu a denominada contribuição social do salário-educação como fonte adicional para o ensino fundamental público, passando, a partir da Emenda Constitucional n. 56 de 2006, a ser fonte adicional para toda a educação básica pública.

É possível depreender, portanto, que, na história republicana brasileira, desde 1934, somente entre os períodos de 1937-1946 (8 anos e 10 meses) e de 1967-1969 (por 2 anos e 10 meses), não houve previsão de algum tipo ou grau de financiamento protegido constitucionalmente para a educação.

Constata-se que não se tratou de casualidade política esta coincidência de perfil entre as Constituições de 1937 e de 1967. Sabe-se que a Constituição de

1967 sofreu forte influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas assimilou. Ambas as constituições preocuparam-se fundamentalmente com a segurança nacional e foram resultado político da instituição de regimes autoritários. Enquanto a Carta de 1937 foi outorgada a partir do golpe que dissolveu a Câmara e o Senado, instituindo a ditadura getulista do Estado Novo, por sua vez, a Carta de 1967, já em plena ditadura militar, foi concebida por força do Ato Institucional n. 4, para livrar-se do conteúdo democrático da então “vigente” Constituição de 1946, entrando em vigor quando assumia a presidência o ditador Marechal Arthur da Costa e Silva³³. Assim, a vinculação constitucional de recursos para a educação sai de cena ou a ela retorna em relação direta com a presença de contextos mais ou menos democráticos³⁴.

O quadro a seguir sistematiza esta história das vinculações na legislação brasileira.

QUADRO 1 – As vinculações na ordem jurídica brasileira³⁵

Ano	Dispositivo legal	Esfera de vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei n. 4.958	-	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal n. 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20%
1971	Lei Federal n. 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988 (d)	18%	25%	25%

³³ Há estudos que demonstram que isso resultou em redução de verbas para a educação nos períodos autoritários. VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 40, p. 359-365, abril, 1988.

³⁴ PINTO, Jose Marcelino de Rezende & ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EcoS – Revista Científica*, São Paulo, v.8, n.1, p. 23-46, jan./jun. 2006. p. 26.

³⁵ Vide OLIVEIRA, Romualdo Portela. Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela. ADRIÃO, Theresa. *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118. p. 98.

Diante desse breve esboço histórico, cujo pensamento político-jurídico hegemônico instituiu as vinculações tributárias à educação, depreende-se, nos dizeres de Miguel Reale³⁶, que se está diante de uma verdadeira **tradição constitucional de vinculação de recursos**, interrompida apenas em dois momentos específicos, sendo que neles subsistiram vinculações por determinados períodos por força do Decreto-Lei n. 4.958/42 (sob a vigência da Constituição de 1937) e da Lei n. 5.692/71 e EC 14/83 (na vigência da Emenda Constitucional n. 1).

2.2.2

A natureza dos recursos vinculados: vinculações tributárias à educação

Desde a Constituinte de 1988, passando pelas emendas Constitucionais n.s 14 e 53, o modelo vigente de vinculação de recursos para a educação no Brasil exigiu amplo detalhamento e regulamentação pela legislação infraconstitucional.

Dentre as normas infraconstitucionais, destacam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de n. 9.394, de 23/12/1996; a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) de n. 9.424, de 24/12/1996; a Lei n. 10.172, de 09/01/2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE); o recente Decreto n. 600, de 28 de dezembro de 2006 que regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação; e a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Esse desenho jurídico-institucional, fruto da conjugação das normas constitucionais e infraconstitucionais, provocou uma reconfiguração do financiamento da educação pública, em especial da educação básica, a partir de 2006.

³⁶ Miguel Reale considerou a vinculação na CF de 1934 como “inovação fundamental, que se incorporou à nossa tradição”. REALE, Miguel. Educação e cultura na constituição brasileira, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 65, 1984, p. 652.

Em nível nacional, a Constituição da República de 1988, em um primeiro momento, privilegiou uma maior atenção às políticas educacionais para o ensino fundamental, definindo-o como nível obrigatório, assumindo efetiva centralidade com a elaboração do mecanismo de financiamento para dar concretude a esta previsão constitucional por meio do FUNDEF (Fundo de Manutenção do Ensino e Valorização do Magistério). Esta realidade foi modificada pela EC 53/06, que deslocou a “centralidade do financiamento” para toda a educação básica, embora tenha sido mantida no texto constitucional a obrigatoriedade e a garantia de oferta gratuita apenas ao ensino fundamental.

O fato concreto é que, por enquanto, o que se pode medir são os resultados do FUNDEF e os efeitos que ele causou, em 10 anos de existência, para o cumprimento da tarefa constitucional de valorização do ensino fundamental. O FUNDEB, com menos de dois anos de existência, ainda não pode ser auferido em termos de atingimento das metas constitucionais de valorização não mais somente do ensino fundamental, como também da educação infantil e do ensino médio, portanto, de toda a educação básica.

Para entender o modelo e a sistemática do financiamento público à educação, resultante do marco legal inaugurado pela Constituição de 1988 com as vinculações, é importante reportar inicialmente à própria natureza dos recursos públicos³⁷ vinculados, que estão sob a égide dos princípios que normatizam o campo do direito financeiro (ou orçamentário).

Aliomar Baleeiro consolidou uma definição clássica de Receita Pública como a “entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”³⁸. Trata-se de um conceito que não se preocupou com os aspectos finalísticos para configurar conceitualmente o ente.

Ricardo Lobo Torres, por sua vez, lança mão da característica finalística para estabelecer a sua conceituação de Receita Pública como “a soma de dinheiro

³⁷ Para os fins deste texto, utiliza-se a expressão recursos públicos como sinônimo de receitas públicas. Diferencia-se das expressões ‘entradas públicas’ ou ‘ingressos públicos’, estas consideradas como gênero de toda e qualquer movimentação de caixa no Estado.

³⁸ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução às ciências das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 116.

percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos públicos”³⁹. A mesma tradição é seguida por Hector Belisario Villegas, para quem “los recursos públicos son aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines, y que en tal carácter ingresan en su tesorería”, ponderando que as concepções financeiras modernas não podem limitar-se a assegurar a cobertura dos gastos indispensáveis de administração, senão que é um dos meios de que se vale o Estado para levar a cabo sua intervenção na vida geral da nação. O professor de Córdoba lembra que “esto no significa dejar de admitir su finalidad principal de cubrir los gastos públicos, pero a su vez se advierte que además de esa función, los recursos pueden ser instrumentos para que El Estado desarrolle su política intervencionista en la economía general”.⁴⁰

Vale lembrar que nem todas as entradas de bens e valores constituem-se em receita. Há entradas que são meras movimentações de caixa. São entradas provisórias com destino de saída, destinam-se a serem devolvidas, como as caucões licitatórios, as fianças e os depósitos. Assim, as receitas públicas são “as entradas definitivas de bens ou valores aos cofres públicos”.⁴¹

A classificação das receitas públicas é objeto de controvérsias⁴². Segundo a Lei n. 4.320/64⁴³, as receitas públicas são classificadas segundo o Quadro 2 a seguir:

³⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 185.

⁴⁰ BELISARIO VILLEGAS, Hector. *Curso de derecho financiero y tributario*. 9.e.d. Buenos Aires: Astrea, 2005. p. 59- 60.

⁴¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Receitas não tributárias (taxas e preços públicos)*. 2 .ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 63. Cf. Tb. OLIVEIRA, Regis Fernandes de & HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 5 .ed. São Paulo: RT, 2002. p. 34.

⁴² Para tanto, ver em ATALIBA, Geraldo. *Apointamento das ciências das finanças, direito financeiro e tributário*. São Paulo: RT, 1969. p. 16-18. O autor demonstra as diferenças entre as classificações de Gastón Jèze, Luigi Einaudi e Seligman. Destaca-se a posição clássica de Gastón JÈZE que leva em conta um critério classificatório segundo a divisão dos serviços. Para JÈZE, para financiar os serviços administrativos de interesse geral, que provocam despesas, mas não provocam receitas, têm-se os impostos. Para os serviços de interesse geral que aproveitam mais a alguns, existindo tributação especial, existem as taxas. Para os serviços comerciais e industriais de finalidade financeira em regime de livre concorrência, são criados os preços. Já para as explorações comerciais ou industriais destinadas à obtenção de novos recursos pelo exercício do monopólio, são criados os preços-impostos. JÈZE, Gastón. *Cours elementaire de science de finances et legislation financière française*. 5 .ed. Paris: M. Giardi & Brière, 1912.

⁴³ BRASIL. *Lei n. 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

QUADRO 2 – Receitas Públicas

Receitas Públicas	
Receitas Correntes	Receitas de Capital
Receita tributária	Operações de créditos
Receita patrimonial	Alienação de bens
Receita de contribuições	Amortizações de empréstimos concedidos
Receita agropecuária	Transferências de capital
Receita industrial	Outras receitas de capital
Receita de serviços	
Receita de transferências correntes	
Outras receitas correntes	

A classificação legal é limitada, pois correlaciona as receitas e despesas, simplificando ao dizer que as receitas correntes serão aquelas recebidas quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes, e as receitas de capital, por obviedade, a recebidas com destinado a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital. Portanto, em termos legais, a centralidade está na definição do que são despesas correntes (custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras, transferências de capital).

Do mesmo modo, o quadro que segue facilita a visualização da classificação legal das despesas públicas.

QUADRO 3 – Despesas Públicas

DESPESAS PÚBLICAS	
DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL
Custeio Pessoa Civil Pessoal Militar Material de Consumo Serviços de Terceiros Encargos Diversos	Investimento Obras Públicas Serviços em Regime de Programação Especial Equipamentos e Instalações Material Permanente Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
Transferências correntes Subvenções Sociais Subvenções Econômicas	Inversões financeiras Aquisição de Imóveis Participação em Constituição ou Aumento de Capital de

Inativos Pensionistas Salário Família e Abono Familiar Juros da Dívida Pública Contribuições de Previdência Social Diversas Transferências Correntes	Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento Constituição de Fundos Rotativos Concessão de Empréstimos Diversas Inversões Financeiras
	Transferências de capital Amortização da Dívida Pública Auxílios para Obras Públicas Auxílios para Equipamentos e Instalações Auxílios para Inversões Financeiras Outras Contribuições

A classificação mais utilizada é a que separa as receitas derivadas das originárias. Esta classificação distingue os recursos obtidos pelo Estado de seu próprio patrimônio ou do exercício de atividades econômicas, ou seja, as procedentes dos bens ou das empresas próprias do Estado são chamadas **originárias**. As receitas que são extraídas do patrimônio alheio pelo poder de império do Estado são denominadas **derivadas**⁴⁴.

As **receitas tributárias** são, portanto, receitas correntes públicas derivadas que se auferem tendo em vista a exploração do patrimônio do particular, constituídas pelo exercício constitucional das competências tributárias dos entes federados, arrecadadas coercitivamente. O que caracteriza as receitas tributárias⁴⁵ é primordialmente a sua compulsoriedade.

Há divergências doutrinárias quanto à definição das espécies tributárias. Para o Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 4º, a natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador da obrigação e independe da sua denominação e da destinação legal do produto de sua arrecadação. O art. 5º do mesmo diploma legal define que os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria, ressaltando-se, porém, que, no seu art. 217, abre-se a possibilidade de reconhecimento de outras contribuições de fins sociais criadas por lei.

⁴⁴ Neste sentido, por exemplo, JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributário*. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004. p. 223. Tb. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 186.

⁴⁵ A definição legal de tributo está expressa no art. 3º do Código Tributário Nacional, como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

É consenso que a classificação legal não é clarividente. Primeiro, porque a análise do fato gerador não basta para classificar os tributos, não sendo possível enquadrar todas as outras espécies apenas em três categorias de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria), e o art. 217, do mesmo CTN, é o reconhecimento legal disto.

Em segundo lugar, isto se comprova também pelo fato de que a Constituição de 1988 faz uma clara referência à questão da base de cálculo e do fato gerador como parâmetro constitucional para a definição da natureza jurídica do tributo (art. 145, § 2º e art. 154) e também quanto à destinação da arrecadação, seja como elemento integrante do tipo tributário das contribuições sociais, seja vinculando-se a receita dos empréstimos compulsórios às razões que motivarem sua criação.

A Lei Maior, ao distribuir as competências tributárias no artigo 145, elenca as espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhoria. Ocorre que, em uma visualização global, não se pode ignorar o conteúdo normativo dos artigos 148 e 149, que fazem com que sejam reconhecidos os empréstimos compulsórios e as contribuições (sociais; de intervenção no domínio econômico; de interesse de categoria profissional ou econômica e a recente contribuição para o custeio de iluminação pública) como categorias tributárias. Diante destas constatações, são comuns, na doutrina nacional, as divergências entre aqueles que

vão classificar estes diferentes tributos de forma bipartite⁴⁶, tripartite⁴⁷, quadripartite⁴⁸ ou quinquipartite⁴⁹.

Como detalhado a seguir, as vinculações previstas no texto constitucional para a educação são todas advindas das receitas tributárias e das receitas de contribuições (que abrangem as compensações financeiras e as contribuições econômicas que, por status constitucional, têm natureza tributária). Portanto, as vinculações de recursos que estão estabelecidas na Constituição são mesmo de recursos de natureza tributária, ou seja, ao falar-se de vinculações de recursos à educação fala-se mesmo de vinculações de receitas públicas correntes, pode-se até denominar, vinculações e subvinculações *tributárias* à educação, referindo-se especificamente a fontes de financiamento da educação provenientes de qualquer uma destas espécies de receita pública corrente: impostos, taxas, contribuições ou empréstimos compulsórios⁵⁰.

⁴⁶ Cf. BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3 .ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 380 e ss. Para ele o conceito jurídico de tributo advém da compreensão de que a base de cálculo é o único critério objetivo e jurídico para aferir o gênero e as espécies tributárias, sendo que tudo o que tiver base de cálculo um fato lícito qualquer será **imposto** e tudo o que tiver escolhido como base de cálculo algum serviço estatal ou coisa estatal será **taxa**.

⁴⁷ Aqui se pode citar: FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Fato Gerador da Obrigação Tributária*. 6 .ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 77; BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução às ciências das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 156; ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6 .ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 123 e ss; COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 8 .ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 471 e ss.; CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 526. Ou por serem fortemente influenciados pelo critério clássico de se separar os tributos em vinculados e não vinculados, em sua hipótese de incidência, a uma atuação estatal (ou numa repercussão desta), ou por seguirem o critério mesmo do CTN, ou por uma interpretação do art. 145 da Constituição.

⁴⁸ Aqui ver as posições de MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. 6 .ed. V. I. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 375 e ss. Sendo que classifica os tributos em dois grandes grupos, as modalidades genéricas (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e as modalidades das contribuições especiais. Os empréstimos compulsórios são classificados por ele como uma modalidade de imposto. AMARO, Luciano. *Direito Tributário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 81. Diferencia-se o autor, ao colocar a contribuição de melhoria como uma taxa. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 369 e ss. Aqui, os tributos são classificados em impostos, taxas, contribuições especiais e empréstimo compulsório. O diferencial está em criar um gênero para englobar todas as contribuições. E ainda há de se fazer referência à decisão do então Ministro do STF, Carlos Velloso que no julgamento do RE 138.284-CE, assume a mesma linha quadripartite expressa por TORRES. STF, Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, RE 138.284-CE, em 01/07/1992.

⁴⁹ Cita-se CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 13 .ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 34 e ss. MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 58 e ss.

⁵⁰ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3 .ed. São Paulo: Lejus, 1998. Essa percepção da existência de um sistema constitucional de vinculações tributárias para a educação dialoga profundamente com o papel que o próprio direito tributário tem assumido ao

2.3

O atual sistema de vinculações tributárias para a educação

As vinculações tributárias à educação, vigentes após a EC 53/06, são compostas de três vinculações diretas, ou simplesmente vinculações, de cinco subvinculações, de diversas vinculações indiretas e de um mecanismo de desvinculação, a DRU – Desvinculação de Recursos da União. A maior parte delas figura no texto constitucional.

Diante deste complexo conjunto de vinculações diretas, de vinculações indiretas e de desvinculações pode-se sustentar a existência de um efetivo *sistema de vinculações de recursos para a educação*, do qual, para facilitar sua compreensão, segue um o quadro esquemático, na sequência, que pode explicitar visualmente este sistema vigente desde a EC 56/07.

QUADRO 4 – Vinculações e Subvinculações Tributárias à Educação

1ª VINCULAÇÃO (MDE)	a) UNIÃO – 18% da Receita Líquida dos Impostos em MDE (18% da receita líquida dos impostos (RLI) receita dos impostos descontadas as transferências constitucionais e a DRU) - Contribuição do Salário-Educação – fonte adicional à educação básica - Outras contribuições sociais para programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde no ensino fundamental a) ESTADO/ DF/ MUNICÍPIOS – devem aplicar 25% da receita resultante de impostos + transferências (RLIT) em MDE
1ª SUBVINCULAÇÃO	FUNDEB será constituído por 20% sobre:

longo do tempo. Como lembra Becker, o direito tributário é justamente o instrumento fundamental do Estado para poder realizar sua intervenção econômica e social. Ele deve ser um dos principais agentes revolucionários para se instaurar uma democracia social, pelo impacto de seus tributos destruirá a ordem social antiga e financiará a construção na nova ordem social. O direito tributário não tem um fim em si próprio, mas sim tem natureza instrumental e seu objetivo é o de estar a serviço de uma Política. Esta Política é que possui seus próprios e específicos objetivos econômico-sociais, “o direito tributário que serve à Política de reforma social deverá ter necessariamente um sistema diverso daquele que serve à Política de conservação do capitalismo liberal”. p. 585 e 596.

(FUNDEB)	a) Fundo de Participação dos Estados (FPE); e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); b) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); c) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); d) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); e) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); f) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); g) Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96; (Lei Kandir) h) Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência residual – art. 154, I da CR/88 nas cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios – art. 157, II da CR/88; i) Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados. j) Recursos federais a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada Estado ou Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com os recursos dos próprios governos, vedado, para tanto, a utilização dos recursos do salário educação.
2ª SUBVINCULAÇÃO (destinação exclusiva do FUNDEB)	Vincula 100% do FUNDEB para ser aplicado exclusivamente para aplicação pelos Estados no Ensino Fundamental e Ensino Médio (com o limite máximo de 15% na Educação de Jovens e Adultos) e pelos Municípios no Ensino Fundamental e na Educação Infantil
3ª SUBVINCULAÇÃO (recai sob o FUNDEB)	Destina 60% dos recursos anuais totais dos fundos ao pagamento da remuneração dos professores do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública
4ª SUBVINCULAÇÃO (recai sobre a complementação da União)	Até 10% da complementação financeira da União poderá ser distribuída para os fundos por meio de programas direcionados para melhoria da qualidade da educação básica e para as metas de universalização da Educação Básica, conforme o PNE
5ª SUBVINCULAÇÃO (recai sobre o salário educação)	Destina 90% do total da arrecadação da seguinte forma: a) (1/3) um terço como quota federal, administrada pelo próprio FNDE com a finalidade de financiamento de projetos e programas voltados para a universalização da educação básica com vistas a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre municípios, estados, distrito federal e regiões brasileiras;

	b) 2/3 (dois terços) como quota estadual e municipal, creditadas mensalmente em favor das secretarias de educação dos estados, distrito federal e municípios para financiamento de projetos e ações voltadas para educação básica, proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica. Destina os 10% restantes ao FNDE para aplicar programas, projetos e ações voltadas para universalização da educação básica.
Vinculações Indiretas	a) Incentivos fiscais: isenções e deduções (são renúncias fiscais equivalentes a um gasto vinculado). Ex. Dedução IR, empresas optantes do SME (Sistema de Manutenção de Ensino), o PROUNI. b) Contribuições sociais ao FAT, FUST e ao Sistema “S”
Desvinculações = DRU	20% sobre a receita dos impostos federais antes de calculadas as transferências

Abaixo a explicação detalhada de cada uma destas formas de vinculações e desvinculações.

2.3.1

As vinculações para manutenção e desenvolvimento do ensino

A primeira **vinculação** é a que estabelece, no art. 212, que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento (dezoito por cento) da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O parágrafo primeiro do mesmo artigo estipula que a parcela da arrecadação de impostos, transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo a transferir.

Em termos práticos, significa que, por imposição de tal dispositivo constitucional, a União deve aplicar 18% (dezoito por cento) da receita⁵¹ dos

⁵¹ Para este cálculo, deve-se abranger as multas e juros de mora como receitas de impostos, bem como a dívida ativa, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional. Cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Portaria n. 560 de 14/12/01 e Portaria n. 517 de 14/10/02.

impostos, descontados, nos cálculos da receita, os valores relativos às demais transferências constitucionais, bem como a Desvinculação das Receitas da União, a chamada DRU (da qual se falará adiante). Simplificadamente, a União deverá aplicar 18% (dezoito por cento) da **Receita Líquida dos Impostos** (RLI) na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Por sua vez, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Da mesma forma, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto, receita do governo a transferir. Assim, no caso dos Municípios e do Distrito Federal, deverão ser aplicados 25% (vinte e cinco por cento) da receita dos impostos, agregadas a estas receitas os valores relativos às transferências constitucionais que recebem da União ou dos Estados. Assim, para efeitos de cálculo, cada nível do governo deduz a parcela que transfere para outro nível e acresce aquelas outras que recebe. Simplificando, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento) da **Receita Líquida dos Impostos e Transferências** (RLIT) na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Um levantamento em cada uma das Constituições estaduais demonstra que alguns Estados federados possuem vinculações superiores ao mínimo estabelecido pela Constituição Federal, alterando os percentuais mínimos de aplicação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino por meio de prescrições constantes em suas Constituições Estaduais. É o caso de Amapá, Goiás, Piauí, São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Alguns estados já tiveram vinculações superiores ao mínimo constitucional, como o Mato Grosso do Sul, que já possuiu uma vinculação de 30%, mas, ao longo do tempo, muitos desses estados promoveram emendas em suas constituições estaduais visando a ajustar sua vinculação aos mesmos moldes que a constituição da república estabelece, ou a patamares um pouco menores do que aqueles estabelecidos em suas constituições estaduais originárias. Por exemplo, o Estado de Goiás diminuiu de 30% para 28% as vinculações para

MDE, embora se mantendo ainda acima do mínimo da constitucional nacional. O Quadro 5, na sequência, demonstra os percentuais vigentes em cada um destes entes federados.

QUADRO 5 – Estados com vinculações superiores ao mínimo constitucional

Vinculação	Estado	Dispositivo na Constituição Estadual
28%	Amapá ⁵²	Art. 289
28%	Goiás ⁵³	Art. 158
30%	Piauí ⁵⁴	Art. 223
30%	São Paulo ⁵⁵	Art. 255
30%	Paraná ⁵⁶	Art. 185
35%	Mato Grosso ⁵⁷	Art. 245
35%	Rio de Janeiro ⁵⁸	Art. 314
35%	Rio Grande do Sul ⁵⁹	Art. 202

⁵² AMAPÁ. *Constituição do Estado do Amapá*, de 20 de dezembro de 1991. Art. 289. O Estado e os Municípios aplicarão, respectivamente, vinte e oito por cento e vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. *Caput* com redação dada pela Emenda Constitucional n. 35, de 21.03.2006.

⁵³ GOIÁS. *Constituição do Estado de Goiás*, de 5 de outubro de 1989. Art. 158 – O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, destinando, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, prioritariamente nos níveis fundamental, médio, e de educação especial e, os 3% (três por cento) restantes, na execução de sua política de ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual. Artigo com redação conferida pela Emenda Constitucional n. 33, de 02.01.2003.

⁵⁴ PIAUÍ. *Constituição do Estado do Piauí*, de 5 de outubro de 1989. Art. 223 – O Estado e seus Municípios aplicarão, anualmente, 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, permitida a utilização de até 5% (cinco por cento) desse montante na capacitação, qualificação e requalificação profissional e de mão-de-obra. Redação dada pela Emenda Constitucional Estadual n. 13, de 21.12.2000 (Diário da Assembléia, edição especial de 25.01.2001).

⁵⁵ São Paulo. *Constituição do Estado de São Paulo*, de 5 de outubro de 1989. Art. 255 – O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências (art. 255).

⁵⁶ PARANÁ. *Constituição do Estado do Paraná*, de 5 de outubro de 1989. Art. 185. O Estado aplicará, anualmente, 30% (trinta por cento), no mínimo, e os Municípios aplicarão, anualmente, 25% (vinte e cinco), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

⁵⁷ MATO GROSSO. *Constituição do Estado do Mato Grosso*, de 05 de outubro de 1989. Art. 245 O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de educação escolar. Em caso de anistia fiscal ou incentivos “fica o poder público proibido de incluir os trinta e cinco por cento destinados à educação” (art. 245, § 3º)

⁵⁸ RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*, de 5 de outubro de 1989. Art. 314 – O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 35% (trinta e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%). Sobre este dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ver capítulo 3 adiante.

Nestes casos, em que a Lei Orgânica do Município ou Constituição do Estado determina a aplicação de um percentual superior a 25%⁶⁰ da receita de impostos em MDE, tendo em vista que o ordenamento constitucional-legal prescreve que a subvinculação para o ensino básico refere-se ao percentual de 25%, “os recursos correspondentes ao percentual a mais, em relação aos 25% definidos pela Constituição, devem ser gastos também com observância das regras dos artigos 70 e 71 da LDB”⁶¹, que são os artigos que estabelecem quais são as despesas admitidas e não admitidas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Historicamente, sempre existiram controvérsias na definição das despesas admitidas como MDE. Houve variações significativas nas três legislações que resolveram enumerar tais despesas, e os quadros comparativos, a seguir, permitem saber com maior nitidez o que houve de novidade e aperfeiçoamento, ao longo do tempo.

Vejam-se os quadros:

⁵⁹ RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, de 3 de outubro de 1989. Art. 202 – O Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

⁶⁰ A título operacional, estes 25%, a serem aplicados na educação, não correspondem a um percentual mensal, mas a uma média que, tendo como base a arrecadação real, deve ser apurada e corrigida trimestralmente nos termos do artigo 69, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. BRASIL. *Lei n. 9.394/96*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

⁶¹ RIO GRANDE DO SUL. FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: informações básicas e legislação*. Porto Alegre: Famurs, 1998. p. 16. Sobre a validade de fixação de percentuais mínimos acima ao determinado pela Constituição da República, ver capítulo 3.

QUADRO 6 – Comparação das definições legais sobre despesas com MDE

Lei 4.024/61	Lei 7.349/85	Lei 9.394/96
São consideradas despesas com o ensino:	Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino, ou ainda as que:	Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
a) as de manutenção e expansão do ensino;	a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;	II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
	b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;	III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
b) as de concessão de bolsas de estudos;	e) importem em concessão de bolsas de estudo;	VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências;		I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
	c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;	IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
	d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;	VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extraescolares.	f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;	V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
	g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.	VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

QUADRO 7 – Comparação das despesas não consideradas como de MDE

Lei 4.024/61	Lei 7.349/85	Lei 9.394/96
Não são consideradas despesas com o ensino:	Não se consideram despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino:	Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas:
a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;		IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;		
c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural (Lei n. 1.493/51).	b) as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural;	II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
	a) as efetuadas com pesquisa quando não vinculada esta ao ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;	I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
	c) as que se destinem à formação específica de quadros para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticos.	III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
		VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.
		V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

Como ressalta Menezes⁶², o dever do Estado para com a educação envolve tanto objetivos inerentes à escolarização quanto aqueles que, embora garantindo as condições de acesso e permanência do aluno na escola ou a disponibilização de insumos necessários ao ensino, apresentam uma relação não tão direta com os fins desta área, eis que, de início, deve-se distinguir entre, de um

⁶² MENEZES, Janaina Specht da Silva. *O financiamento da educação no Brasil: o FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, PUC-RS, Porto Alegre, 2005. p. 108.

lado, as despesas que constituem aquilo que é denominado especificamente de manutenção e desenvolvimento do ensino, daquelas outras que possuem caráter assistencial à frequência, aproveitamento e qualidade da educação escolar. Em outras palavras, em termos gerais, o que se debate é qual a amplitude da expressão MDE. O fato é que as questões relativas às despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino continuam e continuarão sendo motivo de questionamento na aplicação dos recursos pelo Executivo e na avaliação dos balanços contábeis pelos Tribunais de Contas.

Por isso, antes mesmo das definições previstas na LDB, deverão ser observadas as diretrizes já insertas no texto constitucional. A primeira definição de gasto a ser considerado como de manutenção e desenvolvimento do ensino é dado pela Constituição. O artigo 212, combinado com os artigos 206 e 213, anuncia o campo mais genérico de aplicação dos recursos públicos, quais sejam:

a) no sistema público de ensino (federal, estadual e municipal), assegurando o princípio da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais;

b) nas escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e que assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;⁶³

c) a distribuição deverá respeitar a prioridade para o ensino obrigatório, ou seja, para o ensino fundamental nos termos do Plano Nacional de Educação, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

d) em atividades universitárias de pesquisa e extensão;

e) destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver

⁶³ A Lei n. 9.394, nos artigos, 77, incisos I e IV, estabelece ainda mais duas restrições para que estas instituições recebam recursos públicos: que prestem contas ao poder Público dos recursos obtidos, que não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto.

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.

A Constituição ainda estabelece uma segunda vinculação direta específica para os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, a saber, atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar⁶⁴, transporte⁶⁵, alimentação e assistência à saúde, prevendo seus financiamentos com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Esta subvinculação é importante porque o reconhecimento de diferentes custos indiretos e custos de oportunidade que enfrentam diferentes grupos de pessoas também são relevantes para assegurar direito à educação. A educação está mediada por condições sociais que podem limitar ou impedir que uma pessoa exerça o referido direito à educação. Daí que a educação supõe gastos não educativos complementares diferenciados e o financiamento deve ser sensível as estas diferenças de necessidades.

Uma **terceira** e significativa vinculação é a instituição de uma fonte adicional de financiamento para a educação básica pública por meio da contribuição social do salário-educação, recolhida de empresas na forma da lei e regulamentada pelo Decreto n. 6003, de 2006. Conforme o artigo 212, § 5º, as cotas estaduais e municipais da sua arrecadação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino⁶⁶.

As contribuições sociais são tributos com finalidade específica constitucionalmente consagrada, sendo este seu principal critério de validação.

⁶⁴ O PNLD – Programa Nacional do Livro Didático distribui anual e gratuitamente livros dos principais pontos curriculares diretamente às escolas do ensino fundamental, conforme os dados do Censo Escolar.

⁶⁵ O PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar financia, mediante convênios com Estados e Municípios até 50% dos gastos para aquisição de veículos para transporte de estudantes do ensino fundamental.

⁶⁶ Um importante programa financiado pelo salário-educação é o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, que reforça o processo de autonomia das escolas de educação básica na gestão de despesas repassando recursos a “unidades executoras”, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, composta de representantes da comunidade escolar, como associações de pais e mestres, caixas escolares, conselhos escolares.

Inexiste tributo que não possa ser visto com base em uma perspectiva finalística, no entanto, o que diferencia as contribuições dos demais tributos é a presença de uma finalidade constitucional específica que necessita ser concretizada, no caso, a educação⁶⁷.

Os contribuintes⁶⁸, ou sujeitos passivos do tributo, são as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, seu fato gerador é a remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados e é calculada com a alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. É arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da receita Previdenciária que disponibiliza ao FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – o valor total arrecadado como salário educação.

2.3.

As subvinculações e o FUNDEB

No que tange às subvinculações, ou seja, vinculações que operam por dentro de outras vinculações, a *primeira* é a subvinculação ao FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O FUNDEB, segundo sua definição oficial⁶⁹, é um mecanismo de ampla redistribuição de recursos vinculados à educação no país, para todas as etapas e as modalidades do nível de ensino básico, com o qual os entes governamentais, que oferecem essas modalidades de ensino à sociedade, podem contar através de

⁶⁷ FERREIRA NETO, Arthur Maria. *Natureza jurídica das contribuições na Constituição brasileira de 1988*. Porto Alegre: MP Editora, 2006. PRICE WATHERHOUSE. *Contribuições sociais*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 91 e ss.

⁶⁸ As Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, bem como o decreto n. 6003, de 28 de dezembro de 2000, regulamentam o salário-educação e prevêm casos de isenção do tributo. Há quem sustente a inconstitucionalidade do salário-educação. Ver: SANTIAGO, Igor Mauler & MANEIRA, Eduardo. *A contribuição social do salário-educação: inconstitucionalidade originária e permanente*. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br>.

⁶⁹ BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. *FUNDEB – Manual de Orientação*. Brasília, 2008. p. 7.

recursos financeiros, baseados no número de alunos matriculados, concorrendo, dessa forma, para a ampliação do atendimento e para a melhoria qualitativa do ensino oferecido. Dessa maneira, contribuem para a redução das variadas formas de desigualdades educacionais existentes, estabelecendo, para a educação básica pública, equidade na distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e maior participação federal no aporte de recursos financeiros. Contribuem, também, para elevação do patamar de investimentos no setor. O fundo anterior, o FUNDEF, previa que seus objetivos eram o de “promover a justiça social, uma política nacional de equidade, a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público”⁷⁰.

Tendo sido criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007 (com as alterações do Dec. n. 6.278, de 29/11/2007), em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, a natureza do FUNDEB é a de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual – criando-se um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos. É formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

As características estruturais do FUNDEB são:

- a) independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, regulamentado nos termos da lei 11.494, de 20 de junho de 2007;
- b) o fundo é uma cesta composta por 20% (vinte por cento) calculado sobre as seguintes fontes de impostos e de transferências constitucionais: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto

⁷⁰ BRASIL. MEC. *Balanco do primeiro ano do Fundef*. Brasília, 1999. p. 4-5.

sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96; (Lei Kandir), arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência residual – art. 154, I da CR/88 nas cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios – art. 157, II da CR/88; receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados; recursos federais a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada Estado ou Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com os recursos dos próprios governos;

- c) a distribuição de recursos que compõem os fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial. Para cada Estado é calculado um valor por aluno/ano, tomando por base os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais (sem os recursos de complementação da União) e o número de alunos;
- d) a distribuição também leva em conta as diferenças entre etapas (educação infantil – creche e pré-escola –, ensino fundamental, ensino médio), modalidades de ensino (regular, educação especial, educação de jovens e adultos, educação indígena e quilombola e ensino profissional integrado) e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica (seja por regime de tempo, tempo integral ou parcial –, seja por localidade – ensino urbano ou rural). Caso o valor por aluno/ano seja inferior ao valor mínimo nacional por aluno/ano, torna-se necessária a

garantia de recursos federais. Haverá complementação, portanto, somente nos Estados cujo *per capita* se situe abaixo do mínimo nacional;

- e) estabelece um piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica (art. 60, III, e) do ADCT da CR/88);
- f) sua vigência está estabelecida para o período 2007-2020, e sua implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, devendo ser plenamente concluída no terceiro ano de sua vigência, em 2010, conforme a escala de implantação financeira estabelecida no Ato das Disposições Constitucionais – ADCT (art.60, XII, §§ 2º, 3º, 4º, 5º) da Constituição da República de 1988 (CR/88). Observe-se o Quadro 8, que segue:

QUADRO 8 – Escala de implantação financeira do Fundeb⁷¹

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal (**)	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE, nos termos do art. 60, IX do ADCT da CR/88.

- g) os recursos do fundo, inclusive aqueles fruto da complementação da União, devem ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício financeiro em que lhes foram creditados

⁷¹ BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. *FUNDEB – Manual de Orientação*. Brasília, 2008. p. 8.

em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (vide capítulo 3), nos termos do art. 21 da Lei 11.494/07;

h) a complementação da União, estabelecida pelo art. 60, V a XI do ADCT da CR/88, por sua vez, possui as seguintes características:

- I. I – É distribuído e repassado aos Estados e Municípios beneficiários o mínimo de 90% do valor anual, mediante distribuição com base no número de alunos, na perspectiva da garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano (art. 4º § 2º da Lei n. 11.494/07);⁷²
- II. II – O valor anual mínimo nacional por aluno/ano será definido nacionalmente e constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (art. 4º § 1º da Lei n. 11.494/07);⁷³
- III. III – É vedado o uso dos recursos oriundos do salário educação na complementação da união (art. 5º § 1º da Lei n. 11.494/07);
- IV. IV – A complementação da União pode representar, no máximo, 30% da vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino do art. 212 da CR/88 (art. 60, VIII do ADCT da CR/88 e art. 5º § 2º da Lei n. 11.494/07);
- V. V – Pode ser distribuído e repassado aos Estados e Municípios beneficiários até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de

⁷² Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas apuradas no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Inep/MEC. Esse critério guarda correspondência com a competência de atuação de cada ente governamental no atendimento do alunado da educação básica, conforme previsto no art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.

⁷³ O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o mínimo *per capita* a ser assegurado no ano, de forma que os recursos da complementação da União sejam repassados aos entes governamentais localizados no estado cujo valor por aluno/ano seja inferior a esse mínimo. São considerados no cálculo do valor mínimo nacional, portanto, as seguintes variáveis do Fundo: a) total geral da receita prevista para o Fundo no exercício (contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios); b) número de alunos matriculados, por segmentos da educação básica considerados; c) fatores de diferenciação do valor por aluno/ano; d) valor da complementação da União para o exercício (depois de deduzida parcela de até 10% direcionada à melhoria da qualidade da educação básica, caso seja estabelecida para o exercício). Para 2008, o valor mínimo foi estabelecido em R\$ 1.133,34 (para os anos iniciais do ensino fundamental urbano). A definição para os demais exercícios é publicada até 31 de dezembro de cada ano, para vigorar no ano seguinte. BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. *FUNDEB: Manual de orientação*. 2008. p. 14-15.

Financiamento para Educação Básica de Qualidade⁷⁴, (art 7º, caput, da Lei n. 11.494/07);

- i) esta nova vinculação de recursos constitucionais por meio do FUNDEB assegura a elevação dos investimentos em educação, na medida em que o art. 60, XII, §§ 2º e 3º, em primeiro lugar, garante que o valor por aluno de ensino fundamental (objeto do FUNDEF) não seja inferior ao que já vinha sendo praticado no FUNDEF e, em segundo lugar, que o valor mínimo por aluno/ano de ensino fundamental no FUNDEB não seja inferior ao valor mínimo nacional por aluno.

A *segunda subvinculação* que opera dentro do FUNDEB vincula que 100% desse Fundo deve ser aplicado, exclusivamente, em suas áreas prioritárias de atuação, ou seja, para aplicação pelos Estados no Ensino Fundamental e Ensino Médio (com o limite máximo de 15% na Educação de Jovens e Adultos) e pelos Municípios no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

A *terceira subvinculação* está prevista no art. 60, XII do ADCT da CR/88, destinando 60% dos recursos anuais totais dos fundos ao pagamento da remuneração⁷⁵ dos profissionais do magistério⁷⁶ da educação básica em efetivo exercício⁷⁷ na rede pública⁷⁸. E estas subvinculações são importantes pois , aada a

⁷⁴ A Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade é composta por 11 (onze) membros, sendo 5 (cinco) representantes dos Estados (indicados pelo Conselho de Secretários Estaduais de Educação – Consed), 5 (cinco) representantes dos municípios (indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime) e 1 (um) representante do MEC, todos exercendo função não remunerada de relevante interesse público. Suas atribuições são: 1) especificar anualmente os fatores de ponderação aplicáveis entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica; 2) fixar anualmente o limite de apropriação de recursos pelas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino; e 3) fixar a parcela de complementação da União a ser distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica; 4) elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes; 5) elaborar seu regimento interno. Ver Lei 11.494/07, artigos 12 e 13.

⁷⁵ Considera-se remuneração, o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício do cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes. Art. 22 parágrafo único, inciso I da Lei n. 11.494/07.

⁷⁶ Consideram-se profissionais do magistério da educação, docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Art. 22, parágrafo único, II da Lei n. 11.494/07.

⁷⁷ Considera-se efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária

natureza da tarefa educativa na qual a interação entre as pessoas é um elemento fundamental, e educação é uma função intensiva no uso da força de trabalho.⁷⁹

A *quarta subvinculação* destina até 10% da complementação financeira da União a ser distribuída para os fundos por meio de programas direcionados para melhoria da qualidade da educação básica e para as metas de universalização da educação básica, conforme o Plano Nacional de Educação.

A *quinta e última subvinculação* opera no salário educação, o qual o FNDE tem o dever de distribuir os recursos do seguinte modo: 90% do total da arrecadação, é distribuído um terço (1/3) como quota federal, administrada pelo próprio FNDE com a finalidade de financiamento de projetos e programas voltados para a universalização da educação básica com vistas a propiciar a

ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. Art. 22, parágrafo único, III da Lei n. 11.494/07.

⁷⁸ A legislação do Fundeb determina que o mínimo de 60% dos valores anuais transferidos à conta do Fundo seja destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principal instrumento regulador dos gastos do poder público no país, impõe critérios e limites gerais que exigem rigor e responsabilidade na gestão dos recursos públicos nas esferas federal, estadual e municipal, estabelecendo (art. 19, I e II) que o gasto máximo com pessoal não poderá ultrapassar 49% das receitas correntes líquidas nos estados e 54% nos municípios. Verifica-se que, no caso do Fundeb, é fixado limite mínimo (60% do Fundo) para fins de gastos com pessoal (magistério) e, no caso das receitas correntes líquidas, é fixado limite máximo (49% ou 54%) permitido de gastos gerais com pessoal. Trata-se de critérios em sentidos opostos, porém com objetivos e bases de cálculo distintas: a) o limite mínimo de 60% do Fundeb para remuneração do magistério obedece a comando constitucional e tem o objetivo de valorizar esse grupo de profissionais ante ao enorme desafio de melhorar a qualidade da educação básica, e seu cálculo incide apenas sobre o total dos créditos realizados na conta específica do Fundo no decorrer do ano e se destina, exclusivamente, à cobertura da folha de pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público; b) o limite máximo de 49% (para Estado e Distrito Federal) e 54% (para Município) obedece a comando infraconstitucional e tem o objetivo de limitar os gastos gerais com pessoal, e seu cálculo é realizado sobre o montante das Receitas Correntes Líquidas do respectivo ente governamental (inclusive a receita do Fundeb) verificadas no ano, e se destinam à cobertura da folha de pagamento de toda a administração pública, compreendendo todos os servidores (ativos, inativos e pensionistas, tanto civis quanto militares) do respectivo governo em todas as suas áreas de atuação. A obrigação de Estados, Distrito Federal e Municípios destinarem o mínimo de 60% do Fundeb para fins de pagamento da remuneração do magistério emana da Constituição Federal, portanto fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer percentual máximo das receitas correntes líquidas para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do Fundeb. Trata-se de critérios legais, técnica e operacionalmente compatíveis, que devem ser rigorosamente observados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. *FUNDEB: Manual de orientação*. 2008. p. 40-41.

⁷⁹ UNESCO. *Educação de Qualidade para Todos: um assunto de direitos humanos*. Brasília: UNESCO/OREALC, 2008. p. 90.

redução dos desníveis sócio-educacionais entre municípios, estados, distrito federal e regiões brasileiras; e 2/3 (dois terços) como quota estadual e municipal, creditadas mensalmente em favor das secretarias de educação dos estados, distrito federal e municípios para financiamento de projetos e ações voltadas para educação básica, proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica. Os 10% restantes serão aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltadas para universalização da educação básica.⁸⁰

2.3.3

As vinculações indiretas

Muito importantes, embora usualmente esquecidas ao se fazer referência às vinculações, são as chamadas vinculações indiretas. As vinculações indiretas nada mais são do que todas as situações em que determinadas “receitas” são direcionadas à educação de forma enviesada, sem necessariamente passar pelas vias das contas estatais.

O financiamento público total da educação, na esfera federal, é composto pelos gastos orçamentários da União na função educação, somados às renúncias fiscais, que possuem o mesmo efeito prático de uma despesa. Tudo o que o Estado deixa de arrecadar, via favores fiscais onerosos, ou seja, favores fiscais cuja condição é o investimento em educação, constitui uma vinculação indireta. São gastos públicos não-estatais em educação.

A título exemplificativo, as deduções permitidas pela Lei do Imposto de Renda constituem renúncias de receitas, de forma onerosa ao favorecido que está condicionado aos gastos com educação. O Estado deixa de ser onipotente na distribuição dos recursos e permite um espectro, na esfera individual, de autonomia na condução de sua formação.

⁸⁰ BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996; Lei 9766, de 18 de dezembro de 1998 e Decreto n. 6003, de 28 de dezembro de 2006. Com a quota federal, o MEC, por intermédio do FNDE, mantém o PNLD – Programa Nacional do Livro Didático, o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola e o PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar, já explicitados em item anterior.

Abaixo, algumas destas vinculações indiretas:

- **Incentivos fiscais:** isenções e deduções que, na prática, são renúncias fiscais equivalentes a um gasto vinculado. Os exemplos clássicos seriam a possibilidade de dedução para gastos com educação do Imposto de Renda devido (IR), o caso das empresas optantes do SME (Sistema de Manutenção do Ensino)⁸¹ e o mais recente ProUni.

Certamente, de todas as vinculações indiretas, a dedução no IR e o ProUni são as mais significativas.

A dedução de despesas com educação na base de cálculo do Imposto de Renda devido está prevista no art. 8º, II, b) da Lei 9250/95, permitindo o abatimento das despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes, efetuados a estabelecimentos de ensino, relativamente à educação infantil, compreendendo as creches e as pré-escolas; ao ensino fundamental; ao ensino médio; à educação superior, compreendendo os cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização); e à educação profissional, compreendendo o ensino técnico e o tecnológico⁸².

⁸¹ A legislação do salário-educação previa que as empresas poderiam deduzir, da contribuição devida, as despesas realizadas diretamente no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. A EC 14/96 eliminou esta possibilidade, mas assegurou o direito de continuidade para aqueles estudantes que tinham seus estudos financiados desta maneira. Ver: www.fnnde.gov.br.

⁸² A Lei n. 11.482/07 estabeleceu os limites anuais individuais de dedução de R\$ 2.830,84 (dois mil, oitocentos e trinta reais e oitenta e quatro centavos) a partir do ano-calendário de 2010; e a quantia por dependente de R\$ 1.808,28 (mil, oitocentos e oito reais e vinte e oito centavos) a partir do ano-calendário de 2010. Tramita no Congresso Nacional o está confiante que o Projeto de Lei 131 de autoria do deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), que permite a dedução integral de despesas com Educação no Imposto de Renda Pessoa Física. Há ações do Ministério Público Federal, no mesmo sentido, em que se sustenta que os gastos com educação são despesa e não renda e, por isso, tributá-los feriria o direito à educação. O procurador da República no Ceará Francisco de Araújo Macêdo Filho solicitou à Justiça Federal a execução da sentença transitada em julgado que determina o fim do limite para a dedução com educação, especificamente à questão das despesas com mensalidades escolares, no Imposto de Renda do contribuinte cearense, fruto da ação civil pública n. 07/97, em cujo processo 97.09198-0, a 7ª Vara da Justiça Federal do Ceará, sentenciou o juiz Luiz Praxedes Vieira da Silva, concedendo no que se refere aos gastos com mensalidades escolares. Em 2009, atendendo a novo pedido do Ministério Público Federal no Ceará (MPF/CE), a Justiça Federal determinou que União tomasse as medidas necessárias para que os contribuintes do estado possam declarar todas as despesas com educação, anteriormente limitadas a R\$ 2.592,00, em cumprimento à sentença de 1998 transitada em julgado. O juiz substituto da 7ª Vara Federal Leopoldo Fontenele Teixeira, em março de 2009, concedeu o direito de abater a integralidade das despesas e determinou que a medida já estaria valendo para a Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda de Pessoa Física do exercício de 2009 (IRPF 2009). A Procuradoria da Fazenda Nacional recorreu.

Criado por Medida Provisória, sendo a seguir decretada a Lei sob n. 11.096/2005, o “Programa Universidade para Todos” (ProUni) também deve ser considerada uma forma de vinculação indireta ao financiamento da educação que converte renúncias tributárias em bolsas de estudos na rede de ensino superior privado, visando a dar acesso à educação superior para estudantes de baixa renda.

O ProUni organiza um sistema de concessão de bolsas de estudos integrais e parciais, sendo estas de 50% e 25%, concedidas pelas Instituições de Ensino Superior – e não apenas por Universidades –, em troca de renúncias tributárias. As instituições que aderiram ao Programa precisam, conforme o texto da Lei,

[...] oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados. (Art. 5º)

Ou ainda,

[...] alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei n. 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequencial de formação específica. (§ 4º do art. 5º).

O pagamento das bolsas é compensado por isenções de impostos e contribuições, conferidos pelo Governo Federal à instituição concedente, que formam assim uma vinculação indireta que financia a educação dos bolsistas. A isenção ocorre sobre quatro tributos e contribuições, na forma do art. 8º da Lei n. 11.096/2005:

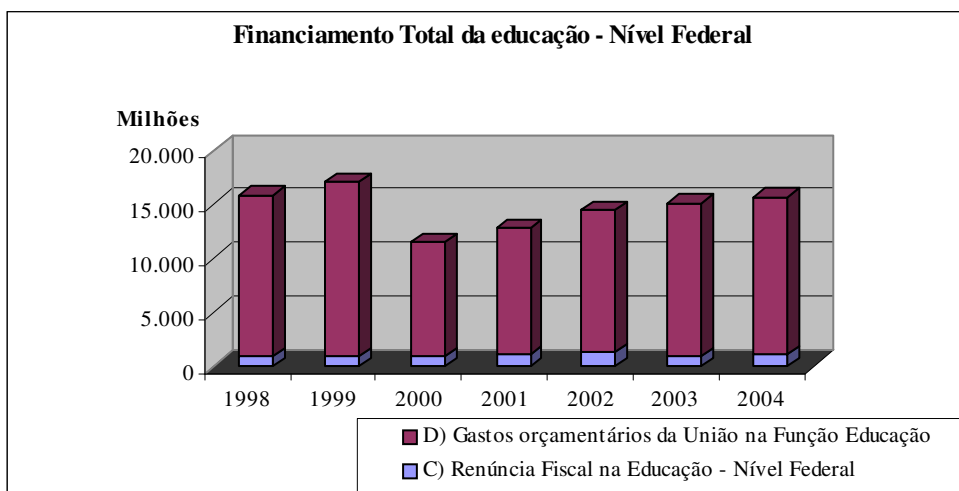
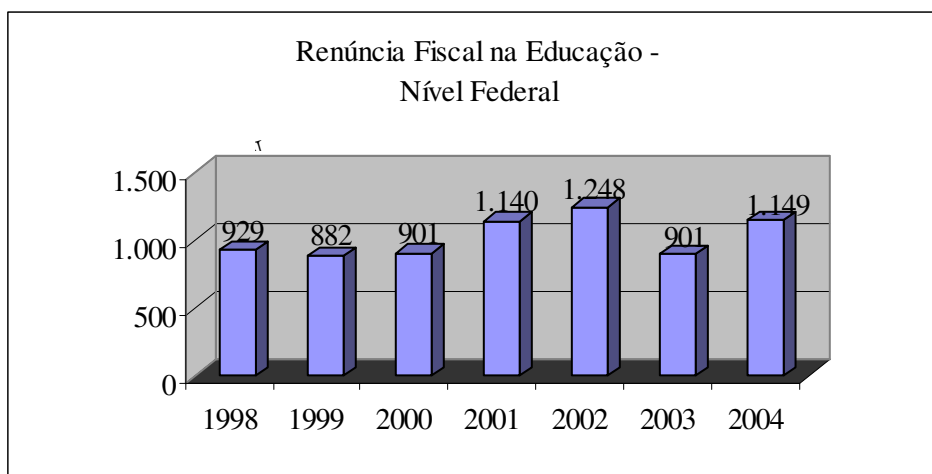
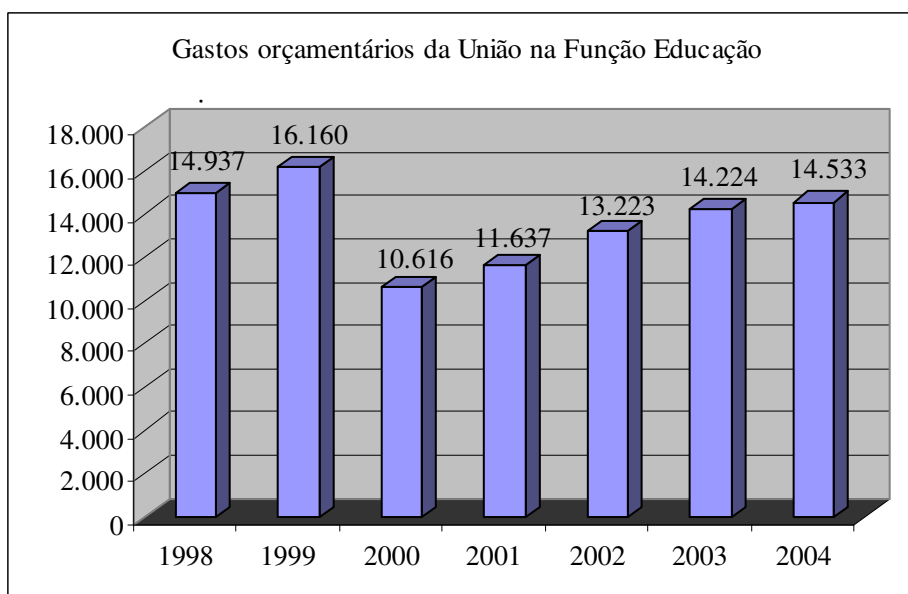
- I. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;
- II. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei n. 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

- III. Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar n. 70, de 30 de dezembro de 1991, e;
- IV. Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar n. 7, de 7 de setembro de 1970.

▪ **Contribuições sociais** ao FAT, FUST e contribuições ao Sistema “S” (SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, SENAT, SESCOOP, SEBRAE): essas contribuições têm caráter tributário, mas estão vinculadas a programas de amparo ao trabalhador ou de estímulo ao desenvolvimento tecnológico e, por vezes, tais programas possuem natureza educativa ao estabelecer programas de capacitação profissional aos trabalhadores por meio de ensino técnico profissionalizante. As receitas e gastos dessas contribuições não passam pelo crivo do Ministério da Educação.

Para ilustrar o significativo impacto das *vinculações indiretas* no financiamento da educação e demonstrar que elas não podem ser ignoradas, os gráficos abaixo⁸³ procuram dimensionar o montante dos gastos orçamentários e o montante das renúncias fiscais ou vinculações indiretas (extraorçamentárias) na composição do financiamento total da educação em nível federal. Em termos de valores globais do financiamento à educação em nível federal, vejam-se os gráficos a seguir:

⁸³ Os gráficos foram construídos por este autor, a partir de planilhas com dados e informações disponibilizadas pela SPOA/SE/MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. *Planilhas e dados sobre Gastos Orçamentários e Renúncias Fiscais na Área da Educação*. Brasília, 2006.

GRÁFICO 1 – Financiamento Total da educação – Nível Federal**GRÁFICO 2 – Renúncia Fiscal na Educação – Nível Federal****GRÁFICO 3 – Gastos orçamentários da União na Função Educação**

Em termos percentuais, outra forma de análise, pode-se verificar o grau de participação das renúncias fiscais tanto dos gastos orçamentários quanto dos gastos extraorçamentários no financiamento público total da educação em nível federal. Observem-se os gráficos:

GRÁFICO 4 – Renúncia Fiscal como percentual do Financiamento da Educação – Nível Federal

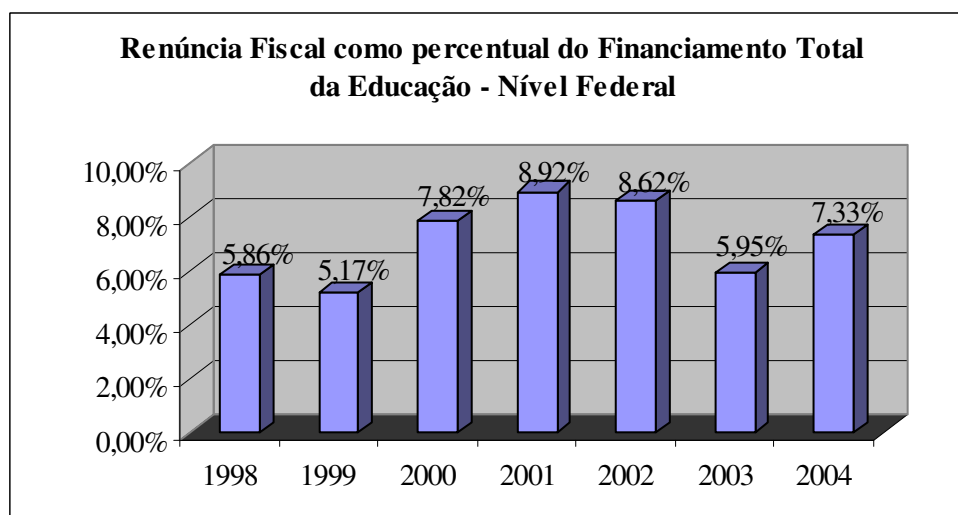
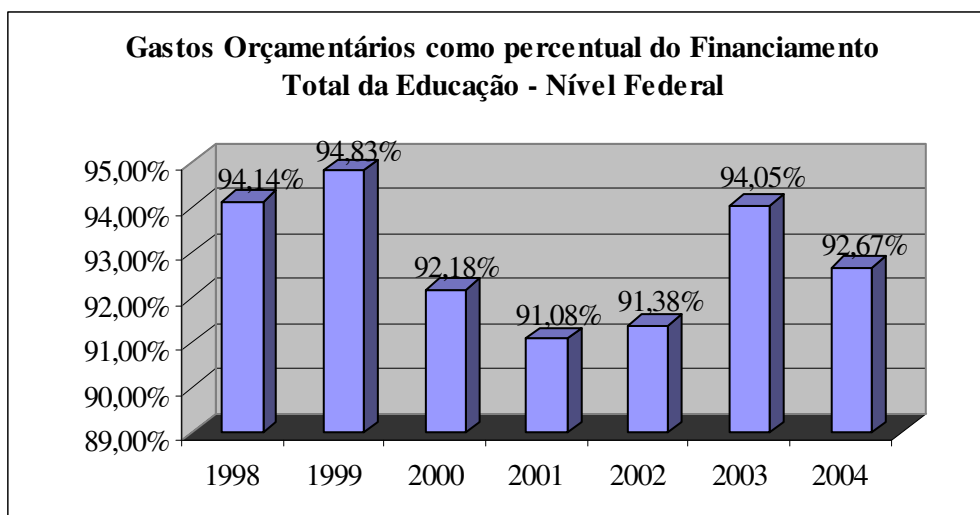


GRÁFICO 5 – Gastos Orçamentários como percentual do Financiamento Total da Educação – Nível Federal



Percebe-se, nitidamente, o papel significativo desempenhado pelas renúncias fiscais no financiamento da educação. Em 2001, estas renúncias fiscais atingiram o ápice de participação no financiamento à educação. Ressalte-se que,

nestes números, não está evidenciado o impacto do ProUni, criado a partir de 2006.

Em termos de políticas públicas, para verificar o quanto efetivamente o governo federal investiu em educação, é necessário levar em conta estes dois fatores (gastos orçamentários e gastos extraorçamentários). Afinal, em tese, pode um governo diminuir os gastos orçamentários e aumentar as renúncias fiscais sem ter, necessariamente, valores menores de investimentos do que um governo que eventualmente gaste mais, orçamentariamente dizendo, e diminua os níveis de participação das renúncias fiscais.

Está claro que este raciocínio vale em termos eminentemente contábeis, pois não faz inferência quanto à eficácia, eficiência e efetividade dos dois modelos de políticas de financiamento da educação. Apenas pretende-se demonstrar que, teoricamente, poder-se-ia ter um sistema no qual o Estado é quem vai definir integralmente a natureza e os destinatários dos gastos públicos com educação ou, noutra perspectiva, poder-se-ia ter um sistema no qual o Estado entrega toda a responsabilidade pela educação aos seus próprios cidadãos via renúncias fiscais onerosas. No primeiro sistema, os gastos estariam mais compatíveis com os princípios republicanos e redistributivos, enquanto que no segundo modelo estaria mais compatível com os princípios de maior autonomia individual.

No Brasil, há um sistema híbrido de financiamento em face ao princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (art. 206, III). O certo é que, a todo o momento, pode-se repensar o equilíbrio ideal entre o financiamento orçamentário e extraorçamentário da educação.

2.3.4

A desvinculação de recursos da União

Outro elemento que compõe o sistema de vinculações tributárias à educação, paradoxalmente, é o fator das desvinculações.

Tempos após a promulgação da nova Constituição, depara-se com Emendas Constitucionais que serviram para estabelecer desvinculações, teoricamente, transitórias, cujos efeitos são dois: o primeiro, o de afastar toda e qualquer aplicação da Lei 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00); o segundo, o de reduzir o volume de recursos disponíveis para utilização obrigatória nas finalidades constitucionalmente estabelecidas, para que possam ser utilizadas no pagamento da dívida pública.

As referidas emendas são as seguintes⁸⁴:

1) 1994 (EC de Revisão n.1): cria-se o Fundo Social de Emergência – FSE, para vigorar no exercício financeiro de 1994 e 1995, desvinculando 20% (vinte por cento) da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, inclusive na base de cálculo da vinculação para a educação. Excetuaram-se da desvinculação: transferências dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, e sobre produtos industrializados, em parcelas de vinte e um inteiros e cinco décimos por cento para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e de vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento para o Fundo de Participação dos Municípios, mais as aplicações de três por cento destes impostos no setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O objetivo do FSE era o de sanear financeiramente a Fazenda Pública, manter a estabilidade econômica, prevendo a possibilidade de aplicação dos recursos em saúde, educação, previdência e liquidação de passivo previdenciário;

2) 1996 (EC 10): prorroga-se, retroativamente⁸⁵, o FSE até julho de 1997, rebatizando-o de FEF – Fundo de Estabilização Fiscal. Excetuou-se a

⁸⁴ Ver sobre o tema: BRASIL. *Ministério da Educação. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento*. Nota técnica n. 06/2003. GAB/SPO/SE/MEC. 04 de julho de 2003. Brasília – DF.

⁸⁵ Esgotado o prazo de vigência do FSE, em 4 de março de 1996, foi promulgada a EC10 com vigência retroativa. Questionada a medida por Ação Direta de Inconstitucionalidade, o STF negou medida liminar. EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Fundo Social de Emergência. 3. Arguição de inconstitucionalidade de expressões constantes dos arts. 71 e § 2º; 72, incisos III e V, do ADCT da Constituição de 1988, com a redação introduzida pela Emenda Constitucional n. 10, de 4.3.1996. 4. Controle de validade de emenda à Constituição, à vista do art. 60 e parágrafos, da Constituição Federal. Competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, a). Cláusulas pétreas. 5. Os arts. 71, 72 e 73 foram incluídos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março de 1994. 6. A Emenda Constitucional n. 10/1996 alterou os arts. 71 e 72, do DCT, prorrogando-se a vigência do Fundo Social de Emergência, no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997. 7. A inicial sustenta que, exaurido o prazo de vigência do Fundo Social de Emergência a 31.12.1995, não poderia a Emenda Constitucional n. 10, que é de 4.3.1996, retroagir, em seus efeitos, a 1º de janeiro de 1996, pois, assim dispondo, feriria o direito adquirido dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que concerne à participação no Fundo a que se refere o art. 159, inciso I, da Constituição, e à incidência do art. 160 da mesma Lei Maior, no período de 1º de janeiro até o início de vigência da aludida Emenda Constitucional n. 10, de 4.3.1996. 8. Não invoca a inicial, entretanto, especificamente, ofensa a qualquer dos incisos do art. 60 da Constituição, sustentando, de explícito, lesão ao art. 5º, XXXVI, à vista do disposto nos arts. 159 e 160, todos da Constituição. Decerto, dessa fundamentação poderia decorrer, por via de consequência, ofensa ao art. 60, I e IV, da Lei Magna, o que, entretanto, não é sequer alegado. 9. Embora se possa, em princípio, admitir relevância jurídica à discussão da *quaestio* júrís, exato é, entretanto, que não cabe reconhecer,

transferência de cinquenta por cento do imposto da União sobre a propriedade territorial rural aos Municípios;

3) 1997 (EC 17): prorroga-se o FEF até dezembro de 1999, mais uma vez, de maneira retroativa;

4) 2000 (EC 27): substitui-se o FEF pela DRU – Desvinculação das Receitas da União, com vigência temporária até 2003. A DRU, diferentemente das desvinculações anteriores, não criou nenhum fundo para alguma finalidade específica ou objetivo a ser alcançado. Trata-se de uma desvinculação pura e simples. Excetuaram-se a transferência do imposto sobre operações financeiras, de aplicação em ouro, para Estados e Municípios, do imposto de renda retido na fonte aos Estados, Municípios e suas autarquias que o recolherem, a contribuição social do salário educação e, por fim, de dez por cento do IPI aos Estados exportadores;

5) 2003 (EC 42): prorroga-se até 2007 a DRU, fazendo-a alcançar também as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico existentes ou vindouras;

6) 2007 (EC 56): prorroga-se até 2011 a DRU, nos mesmos termos anteriores⁸⁶.

A DRU – Desvinculação de Receitas da União, em vigor, desvincula 20% (vinte por cento) sobre a receita dos impostos federais e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico antes da redução das transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso significa, entre outras consequências na área social (previdência e saúde, p. ex.), o afastamento de recursos obrigatórios no âmbito da manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, corre-se o risco de os 18% (dezoito por cento) de aplicação mínima em MDE pela União, deixarem de ser realmente 18% (dezoito por cento).

Eis a seguir, no Quadro 9, o demonstrativo de cálculo do MDE e da DRU no Orçamento da União, com base na LOA – Lei Orçamentária Anual – para 2003.⁸⁷

aqui, desde logo, o *periculum in mora*, máxime, porque nada se demonstrou, de plano, quanto a prejuízos irreparáveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios, se a ação vier a ser julgada procedente. É de observar, no ponto, ademais, que a Emenda Constitucional de Revisão n. 1, que introduziu, no ADCT, os arts. 71, 72 e 73, sobre o Fundo Social de Emergência, entrou em vigor em março de 1994, com efeitos, também, a partir de janeiro do mesmo ano. 10. Medida cautelar indeferida.” (ADI n. 1420 MC/DF, Min. Néri da Silveira, julgamento em 17.05.1996).

⁸⁶ Tramita no Congresso Nacional a PEC 277/08, que trata do fim da DRU sobre os recursos da União destinados à educação. Esta medida, se aprovada, representaria, segundo a LOA de 2009, o acréscimo de 9 bilhões ao orçamento para a educação. A Câmara dos Deputados aprovou a PEC por unanimidade e apoio de todos os partidos, em primeiro turno, em 3 de junho de 2009.

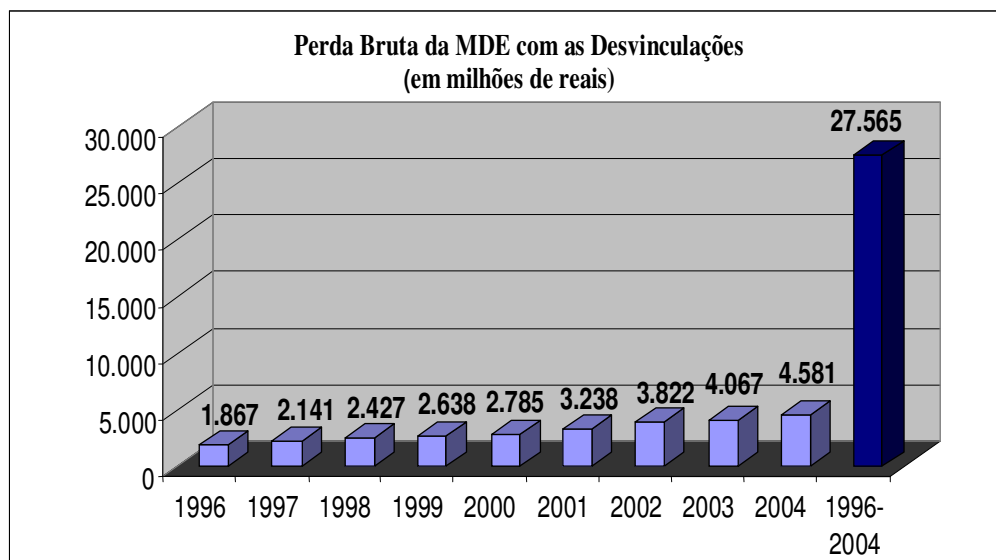
⁸⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Informe n. 12/2003*. GAB/SPO/SE/MEC. 12 de julho de 2003. Brasília – DF, p. 2 e 3.

**QUADRO 9 – Demonstrativo do Cálculo do MDE e da DRU na União
(LOA para 2003)**

<u>Construção da Base de Cálculo de Recursos</u>	<u>R\$ 1,00</u>
A) Receita de Impostos (1.110.00.00)	108.155.930.629
A1) Imposto sobre a Importação	9.463.260.396
A2) Imposto sobre a Exportação	90.943.968
A3) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	245.321.470
A4) Imposto sobre a Renda	69.018.689.920
A5) Imposto sobre Produtos Industrializados	24.538.994.982
A6) Imposto sobre Op. de Crédito, Câmbio e Seguro	4.798.719.893
B) Exclusões	65.373.127.716
B1) Desvinculação Orçamentária	21.631.186.126
B2) Parcela da Arrecadação dos Impostos transferida para: Estados, Distrito Federal e Municípios	43.741.941.590
Transferência do Imposto Territorial Rural – CF Art. 158, II	122.660.735
Fundo de Partic. dos Estados e do D.Federal – CF Art. 159, I, a	20.114.902.254
Fundo de Participação dos Municípios – CF Art. 159, I, b	21.050.479.103
Cota-Parte dos Estados e DF export. no IPI – CF Art. 159, II	2.453.899.498
C) Receita de Impostos Deduzidas as Transferências Constitucionais	
(A-B) – Base de Cálculo	42.782.802.913
Valor constitucional mínimo da MDE.....	18% de 42.782.802.913 = 7.700.904.524

A cultura técnico-burocrática implementou metodologia de cálculo na qual a determinação do cálculo de recursos mínimos para MDE é feita sob base de cálculo onde a DRU fora aplicada sobre a receita dos impostos federais antes das transferências (20% de R\$ 108.155.930.629,00 = R\$ 21.631.186.126,00). Caso a DRU fosse aplicada após as transferências, o cálculo final para MDE seria maior. Observe-se o gráfico:

**GRÁFICO 6 – Perda Bruta da MDE com as Desvinculações
(em milhões de reais)**



Para se ter uma ideia do impacto das desvinculações para o financiamento da educação, em 9 anos de existência, de 1996 a 2004, a perda bruta de recursos da vinculação constitucional mínima a MDE foi de mais de R\$ 27 bilhões de reais. O Gráfico 6, acima, pormenoriza este cenário⁸⁸

2.4

A eficácia e as críticas às vinculações de recursos para a educação

Não basta instituir um sistema de financiamento, é preciso verificar se o sistema tem alcançado seus objetivos, ou seja, se, pelo menos, é um sistema eficaz.

O objetivo geral de qualquer sistema de vinculação de recursos é, necessariamente, o de garantir recursos com certa estabilidade com a obtenção de uma base de investimentos menos sensível às conjunturas econômicas, visando à

⁸⁸ O gráfico foi construído a partir de planilhas com dados e informações disponibilizadas pela SPOA/SE/MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. *Planilhas e dados sobre Gastos Orçamentários e Renúncias Fiscais em Relação ao PIB na Área da Educação*. Brasília, 2006. Trata-se de dados sobre os valores efetivamente executados.

efetividade de um direito fundamental consagrado na Constituição. Outro objetivo é o de criar melhores condições para a oferta da educação.

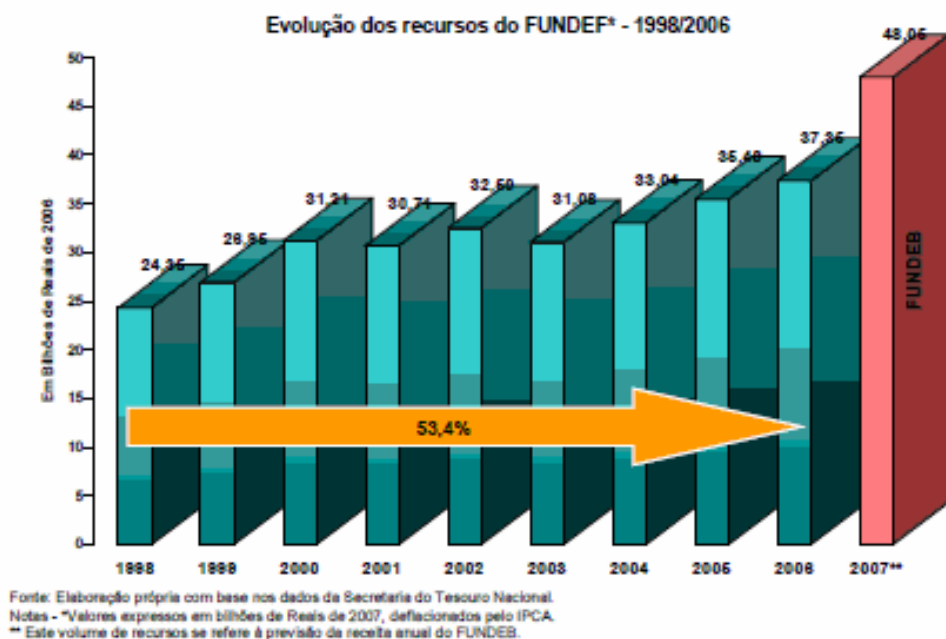
Estudos já demonstram que a suspensão das vinculações constitucionais ocasionou o declínio, em termos percentuais, dos recursos aplicados na educação no Brasil⁸⁹. Além do mais, o retorno das vinculações, em 1983, com a Emenda Calmon, não só representou o incremento significativo de recursos para a educação em termos absolutos, mas também, em termos relativos, verificando-se um ligeiro acréscimo na participação dos gastos com educação no montante dos gastos da União⁹⁰. Por sua vez, o FUNDEF não deixou de significar também uma mudança na consecução de mais recursos para a educação fundamental. Em 1998, o montante de recursos que integraram o FUNDEF era de R\$ 24,3 bilhões e, em 2006, último ano de vigência do Fundo, foi de R\$ 37,4 bilhões, implicando uma taxa de crescimento, em termos reais, de 53,4%, conforme gráfico abaixo⁹¹:

⁸⁹ CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento da educação no Brasil. Brasília, *Em aberto*, v. 18, n. 74, 2001.

⁹⁰ GOMES, Cândido Alberto. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 69, n. 162, maio/ago. 1988, p. 229-426, p. 252.

⁹¹ AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistemas de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. 2007. 151f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007. p. 39.

GRÁFICO 7 – Evolução dos recursos do FUNDEF – 1998 a 2006



O relatório da UNESCO de 2003 indica que o *Programme for International Student Assessment (Pisa)* mostra que os níveis de investimentos por aluno acumulados no tempo relacionam com os desempenhos dos estudantes em termos de sua capacidade de leitura, ou seja, conta-se com evidência a favor de um incremento no volume absoluto dos recursos à educação, de modo que para alcançar as meta mais básicas, que assegurem uma educação de qualidade para todos, requer um incremento de volume absoluto de recursos alocados para educação⁹², coisa que, ao que parece, as vinculações tem conseguido atingir.

Marcos José Mendes⁹³ realizou uma análise descritiva de indicadores quantitativos e qualitativos da educação, apurados no Censo Escolar, mostrando a situação antes (1996) e depois (2000) do FUNDEF em diferentes variáveis fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino, das quais se destacam quatro delas:

⁹² UNESCO. *Educação de Qualidade para Todos: um assunto de direitos humanos*. 2.ed. Brasília: UNESCO/OREALC, 2008. p. 78-79.

⁹³ MENDES, Marcos José. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 24, dez. 2001, p. 27-51. e tb. Cf. *A eficácia de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF*. Brasília: ESAF, 2002. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

- 1) o tempo de duração do turno da aula de 1ª a 8ª série;
- 2) o número de docentes em exercício;
- 3) o grau de escolaridade destes professores;
- 4) o número total de matrículas de 5ª a 8ª série.

Em todos estes indicadores, houve uma melhora significativa em seus índices. Observe-se a tabela que segue.

TABELA 2 – Duração do turno de aula de 1ª a 8ª série

Matrículas de 1ª a 8ª Série em Escolas Estaduais e Municipais por Duração dos Turnos de Aulas (%)		
	1996	2000
Menos de 4 horas	18,1	9,4
4 horas	42,1	35,3
Mais de 4 até 5 horas	32,2	53,1
Mais de 5 horas	7,5	2,1

Fonte: MEC - Censo Escolar. Elaborada pelo autor

Houve progresso no que se refere ao tempo de permanência das crianças nas escolas. Há um aumento do número de matrículas em turnos de aulas de mais de 4 até 5 horas e uma diminuição no número de alunos matriculados em turnos com menos de 4 horas. Veja-se a Tabela 3.

TABELA 3 – Número de docentes de 5ª a 8ª série

Número de Docentes de 5ª a 8ª em Toda a Rede Particular e Pública por Grau de Escolaridade					
	1996		2000		Variação
Fundamental Incompleto	526	0%	536	0%	2%
Fundamental Completo	5.634	1%	4.067	1%	-28%
Médio	153.738	26%	188.977	26%	23%
Superior	439.543	73%	545.939	74%	24%
Total	599.441	100%	739.519	100%	23%

Fonte: MEC - Censo Escolar. Elaborada pelo autor

O índice de números de docentes é relevante, pois, na medida em que se está suscetível a fraudes no número de alunos matriculados pelos Municípios e Estados, a variável “número de docentes” evidencia efetiva expansão do sistema

de ensino fundamental. Neste índice, houve uma forte expansão do quadro de professores, que cresce 23% no período. Veja-se a tabela a seguir:

TABELA 4 – Grau de escolaridade dos docentes de 1ª a 4ª Série

Número de Docentes de 1ª a 4ª em Toda a Rede Particular e Pública por Grau de Escolaridade					
	1996		2000		Variação no Período
	Matrículas	Particip. %	Matrículas	Particip. %	
Fundamental Incompleto	63.192	8%	21.774	3%	-66%
Fundamental Completo	55.125	7%	44.429	6%	-19%
Médio	493.733	64%	543.417	67%	10%
Superior	153.526	20%	196.674	24%	28%
Total	765.576	100%	806.294	100%	5%

Fonte: MEC - Censo Escolar. Elaborada pelo autor

Houve um decréscimo no número de docentes com formação fundamental incompleta (-66%) ou completa (-19%) e aumento do número de professores com formação de ensino médio (10%) ou superior (28%), conforme se observa na tabela que segue.

TABELA 5 – Número total de matrículas de 5ª a 8ª Série

Número de Matrículas em Toda a Rede Pública e Particular de Ensino Fundamental			
	1996	2000	Variação no Período
Matrículas de 1ª a 4ª Série	19.817.575	20.024.414	1%
Matrículas de 5ª a 8ª Série	12.906.795	15.295.853	19%
Total de Matrículas	32.726.366	35.322.267	8%
Total de Turmas	444.628	614.069	38%

Fonte: MEC - Censo Escolar. Elaborada pelo autor

Houve um aumento de 8% no total do número de matrículas, o que representa a inclusão de 2,6 milhões de alunos no ensino fundamental. O número de turmas ofertadas cresceu em 38%.

Outra pesquisa recente demonstrou que a implantação do FUNDEF trouxe um conjunto de impactos quantitativos e qualitativos.

Segundo Érica Pereira Amorim, em termos quantitativos, o FUNDEF aprofundou o processo de descentralização do ensino fundamental. Parte da

literatura argumenta que a descentralização do ensino fundamental acarreta efeitos positivos na eficiência social e técnica e na melhora do serviço prestado. O pressuposto é o de que as unidades federadas apresentam maior condição de se adequar às necessidades da população e às características locais, gerando maiores responsabilidades dos poderes locais com as comunidades.

A evolução das matrículas do ensino fundamental, segundo a dependência administrativa das escolas, mostrou que, em 1996, os Municípios respondiam por 37,5% das matrículas, a União por 0,1% e os Estados por 62,4%. Em 2006, os Municípios passaram a responder por 59,2% das matrículas e os Estados por 40,7%, sem alteração percentual no âmbito federal, conforme tabela abaixo:⁹⁴

TABELA 6 – Evolução do percentual de matrículas no ensino fundamental segundo a dependência administrativa das escolas

REDE	1996	1999	2000	2006
Estadual	62,4%	50,6%	48,1%	40,7%
Federal	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Municipal	37,5%	49,3%	51,8%	59,2%

Como se pode perceber, as matrículas do ensino fundamental municipal cresceram 55% no período 1996-2006. Ao criar dispositivos que incentivaram a municipalização do ensino fundamental, os governos municipais se tornaram mais ativos na captura de matrículas.

Além da descentralização, o FUNDEF ampliou o acesso ao ensino fundamental rumo à sua universalização no país. Veja a tabela com a evolução da taxa líquida de matrícula⁹⁵ no ensino fundamental:

⁹⁴ AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistemas de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. 2007. 151f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007. p. 77 e 83. A tabela é adaptada da autora, tendo como fonte o Censo Escolar INEP/MEC.

⁹⁵ A taxa líquida de matrículas considera apenas as crianças e jovens entre 7 e 14 anos sob o total da população nesta faixa etária.

TABELA 7 – Taxa líquida de matrículas no ensino fundamental de crianças de 7 a 14 anos

1996	1999	2000	2006
86,6%	92,5%	93,9%	94,6%

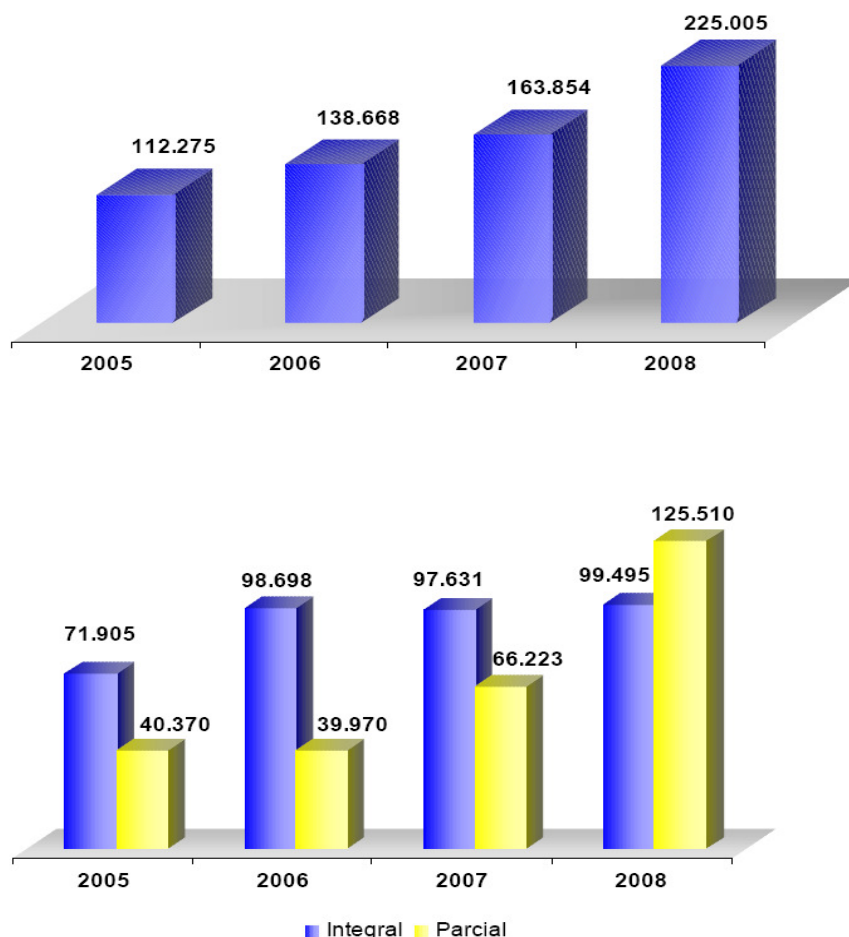
Para além destes resultados, há efeitos qualitativos do FUNDEF. Amorim também concluiu que o FUNDEF, ao incentivar a universalização do ensino fundamental, apresentou o efeito de redução das taxas de analfabetismo infantil tanto no Brasil como um todo, quanto nas suas grandes regiões. Também influenciou a permanência das crianças nas escolas e a redução do atraso escolar. Por sua vez, a política de vincular 60% dos recursos do FUNDEF para remuneração e valorização do professor provocou a elevação dos salários dos professores e, conseqüentemente, promoveu uma maior qualificação com a redução dos professores que possuíam apenas o ensino fundamental completo ou incompleto além de um aumento relativo de professores que possuem o ensino superior (em 1996 mais da metade dos professores possuíam os ensinos fundamental e médio completos e em 2006, 64% dos professores possuíam o ensino superior)⁹⁶..

O ProUni, como política de subvinculação, também tem trazido resultados em termos de ampliação do acesso à educação. Frise-se que seu público-alvo é composto de jovens cuja renda familiar é baixa, visto que, para a concessão da bolsa integral, a renda deve ser de até um salário mínimo e meio (R\$ 697,50). Se o resultado for maior que um salário mínimo e meio (R\$ 697,50) e menor ou igual a três salários mínimos (R\$ 1.395,00), o estudante poderá concorrer a uma bolsa parcial de 50%. O referido programa proporcionou a

⁹⁶ AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistemas de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. 2007. 151f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007. Em especial o capítulo 4, p. 80-117. Ver também por exemplo: MENDES, Marcos José. *A eficácia de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF*. Brasília: ESAF, 2002. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>. p. 60. “Constatou-se a existência de correlação significativa entre a implantação da nova política e a melhoria dos indicadores educacionais”. Do mesmo autor: *Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF*. 2001. Tb. CASTRO, Jorge Abrahão; BARRETO, Ângela Rabelo & CORBUCCI, Paulo Roberto. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Brasília: IPEA, 2000. MENEZES, Janaina Specht da Silva. *O financiamento da educação no Brasil: o FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores*. 2005. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Pontifícia Universidade católica do Rio Grande do Sul. 2005. *passim*

criação de 639.802 vagas novas para o acesso ao ensino superior no Brasil. Observe-se o gráfico a seguir:

GRÁFICO 8 – Vagas criadas pelo ProUni por Ano⁹⁷



Enfim, a despeito de sua comprovada eficácia e das vantagens para a área social da educação, o sistema constitucional de vinculações de recursos para a educação sofre questionamentos e críticas.

A macropolítica de financiamento constitui a primeira ordem de questionamentos e recaem acerca do debate sobre a necessidade de vincular, a

⁹⁷ Fonte: SISPROUNI. Dados relativos ao ProUni de 2005-2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/prouni/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf.

escolha do modelo de vincular, a organização federativa do financiamento da educação pelas subvinculações, a adequação alocativa dos recursos, o controle da aplicação dos recursos, a política de vinculações indiretas e suas consequências em relação às metas do sistema nacional de educação.

Por razões meramente metodológica, as críticas serão analisadas de acordo com a forma de vinculação a que se dirigem: às vinculações, às subvinculações, às vinculações indiretas ou às desvinculações.

A primeira abordagem deve ser realizada mesmo no âmbito das vinculações juntamente com a problematização das desvinculações, pois é certo que aqueles que são contrários às vinculações são favoráveis às desvinculações e vice-versa e os argumentos positivos e negativos e os respectivos contra-argumentos, se complementam. Discute-se aqui a própria política de financiamento por meio de vinculações de recursos, como um dilema sempre presente: se é preferível vincular e proteger recursos, ou se é preferível a livre competição nas arenas orçamentárias com recursos flexíveis.

Basicamente, os adeptos da livre competição na arena orçamentária sustentam-se na leitura de que as vinculações de recursos provocam dois males distintos:

a) o principal é de engessarem o orçamento, e esta rigidez orçamentária implica, a saber, 1. impedimento de uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos⁹⁸ – poder-se-ia, por exemplo, gastar menos com despesas de custeio e mais com despesas de capital; 2. atrapalhar o ajuste fiscal, pois impede flexibilidade para cumprir metas fiscais⁹⁹ ou o enfrentamento das crises cíclicas.;

b) o secundário é desestimularem a competição por recursos e, conseqüentemente, não garantirem a melhor aplicação dos recursos, como um incentivo ao desperdício, pois os gestores não teriam que “lutar” pelos recursos; e

⁹⁸ Veja este argumento utilizado pelo então Ministro da Fazenda Antonio Palocci e o presidente do Banco Central Henrique Meirelles dirigindo-se ao presidente do FMI ao final de 2003, para demonstrar que cumpriram rigorosamente as diretivas do fundo no primeiro ano do Governo Lula. Disponível em http://www.eagora.org.br/images/uploads/Memorando_FMI_031218.pdf.

⁹⁹ NÓBREGA, Maílson da. Carga tributária: novas ameaças, *O estado de São Paulo*, 27/03/2005. Disponível em <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=185864>.

mais, a vinculação prejudicaria a eficiência e a eficácia da provisão de serviços sociais básicos¹⁰⁰.

Para a crítica secundária, os pensadores que defendem as vinculações vão sustentar que não há relação comprovada de causa e efeito entre vincular (e nem desvincular) e a garantia de melhores gastos¹⁰¹. Tanto que, atualmente, o Brasil cumpre rigorosamente, desde o Plano Real, com suas metas fiscais com o FMI rigorosamente¹⁰², por vezes até com aumento voluntário do superávit primário (além de existir a DRU que cria uma flexibilidade significativa do orçamento), e isso não incorreu necessariamente em melhores gastos na área educacional. O fato é que problemas de gestão pública ainda são, infelizmente, uma característica de quase todos os setores da Administração Pública brasileira, mormente, nos entes federados mais pobres do país. Os “eventuais” desperdícios que possam ocorrer nos recursos vinculados são tipicamente problemas de gestão e de controle a serem aperfeiçoados, não desmerecendo a substância da vinculação. É por isso que se, de um lado, um aporte maior de recursos financeiros diretamente à ponta do sistema é, em tese, desejável, de outro, subsiste a preocupação de serem esses recursos utilizados para os fins preestabelecidos. Daí a necessidade de se instituírem formas de acompanhamento, controle e avaliação não apenas pelas instâncias burocráticas, mas também pela sociedade de um modo geral.

Nesse sentido, experiências recentes, que conferem alguma autonomia às unidades escolares na gestão de recursos financeiros transferidos, têm sido implementadas vis-à-vis a constituição de colegiados de natureza supraescolar, ou comunitária, cujas atribuições seriam a formulação, o acompanhamento e o

¹⁰⁰ BRASIL. Secretaria de Política Econômica. *Gasto social do governo central: 2001 e 2002*. Brasília, 2003. SPE.

¹⁰¹ Um trabalho com boa parte dos argumentos explorados neste trabalho pode ser encontrado em AFONSO, José Roberto. *Brasil: um caso à parte*. Disponível em <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

¹⁰² Hoje o Brasil passou de devedor para credor com o recente pagamento da dívida com o FMI e a crise do capitalismo financeiro tem exigido como resposta um aumento dos gastos públicos mesmo que resultando em aumento do déficit público, além de maior participação do Estado na economia em linha paradoxal e radicalmente contrária ao que o neoliberalismo apregoou (principalmente como ajuste aos países em desenvolvimento) desde a crise fiscal do Estado Social e em resposta ao modelo keynesianista.

controle das ações desenvolvidas com a utilização desses recursos¹⁰³. É evidente que se necessita de uma relação mais estreita entre recursos e resultados, no sentido de se obter “pontos ótimos” na relação receita-despesa. Porém, não há sequer uma única pesquisa, estudo ou quaisquer tipos de dados que comprovem que as deficiências de gestão são maiores em períodos de vinculação de recursos.

Um aspecto interessante a ser discutido reside no âmbito da alegação do “engessamento”. Há uma incoerência entre o discurso e a prática da teoria que sustenta que as vinculações são um impedimento de uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos e que impedem gastar menos com despesas de custeio e mais com despesas de capital. A realidade brasileira já demonstrou que as atuais desvinculações não visaram a um aumento dos gastos em investimentos. Ao contrário, como visto, a DRU passou a incidir para a retirada de recursos vinculados a gastos de capital, como foi o caso da incidência da DRU na CIDE combustível¹⁰⁴. As desvinculações sempre se justificaram para a promoção de ajustes fiscais, aumentos de superávits primários e para fins de amortização da dívida pública, não se revertendo, necessariamente, em aumento de despesas de investimentos.

Por sua vez, o falacioso argumento de que elas atrapalham o ajuste fiscal ao impedirem a flexibilidade para cumprir metas fiscais ou o enfrentamento das crises cíclicas também não pode ignorar que os governos têm utilizado as vinculações como instrumento fiscal anticíclico, como o FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador. No FAT, uma parcela (40%) da receita corrente do PIS/PASEP forma uma poupança no BNDES, justamente aplicada no financiamento de projetos de investimentos geradores de emprego. É uma reserva de liquidez imediata formada pela rara conta bancária que fica fora da conta única do Tesouro e que permite, quando a economia desacelera, entra em recessão, e se eleva o número de desempregados e a pressão por gastos com seguro-desemprego, sejam sacadas suas reservas, recorrendo-se aos juros ganhos sobre suas aplicações, e

¹⁰³ CASTRO, Jorge Abrahão; BARRETO, Ângela Rabelo & CORBUCCI, Paulo Roberto. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Brasília: IPEA, 2000. p. 8.

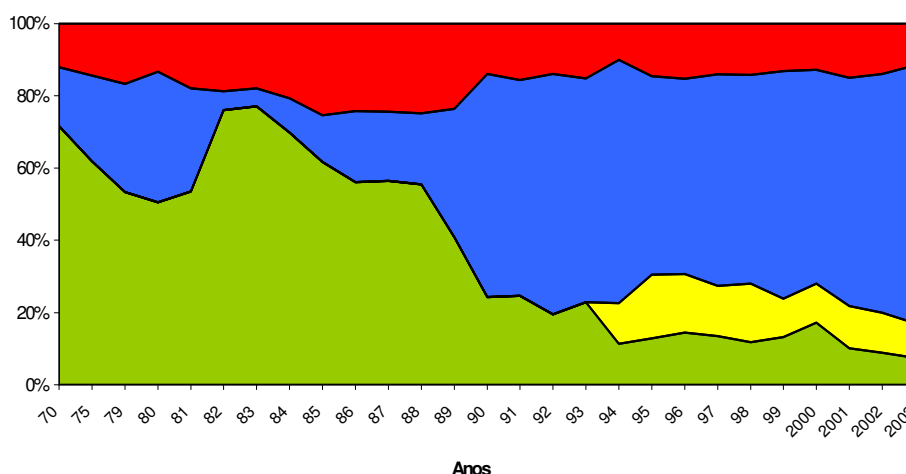
¹⁰⁴ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Emenda Constitucional 42*, 31 de dezembro de 2003.

atendendo-se ao aumento de desempregados justamente quando cai a arrecadação da fonte tributária do fundo¹⁰⁵.

Ainda assim, é preciso assentar que, enquanto crítica às vinculações de recursos em geral, não pode haver dúvidas de que há um excesso de vinculações de recursos orçamentários no Brasil, e a receita disponível vem diminuindo a cada tempo, conforme pode ser observado no gráfico a seguir¹⁰⁶:

GRÁFICO 9 – Composição das Receitas Orçamentárias

Composição das Receitas Orçamentárias



Obs: 1 - Somente receitas do Tesouro, desconsideradas as de colocação de títulos e de privatizações.



É evidente que, no Estado Democrático de Direito, deve ser princípio basilar a ampliação, ao máximo possível, dos espaços orçamentários para a livre destinação de recursos, para a determinação dos gastos e das políticas sociais, até mesmo para a devida valorização do papel da política e das manifestações da

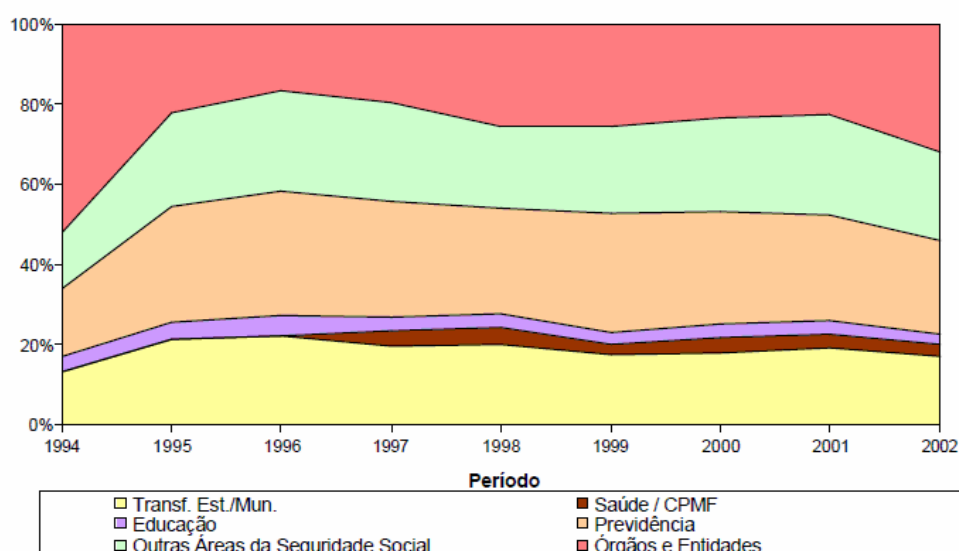
¹⁰⁵ Ver a crítica do economista AFONSO, José Roberto. *Papai Noel Grego*. Disponível em <http://www.eagora.org.br/arquivo/Papai-Noel-grego/>.

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. Vinculações de receitas dos orçamentos fiscais e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal – volume 1, n. 1 (2003) – Brasília. SOF. p. 6. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/principais_vinculacoes_receitas_federais.pps#2.

cidadania na escolha de projetos de governos distintos em eleições periódicas, como propugna corretamente Ricardo Lobo Torres¹⁰⁷.

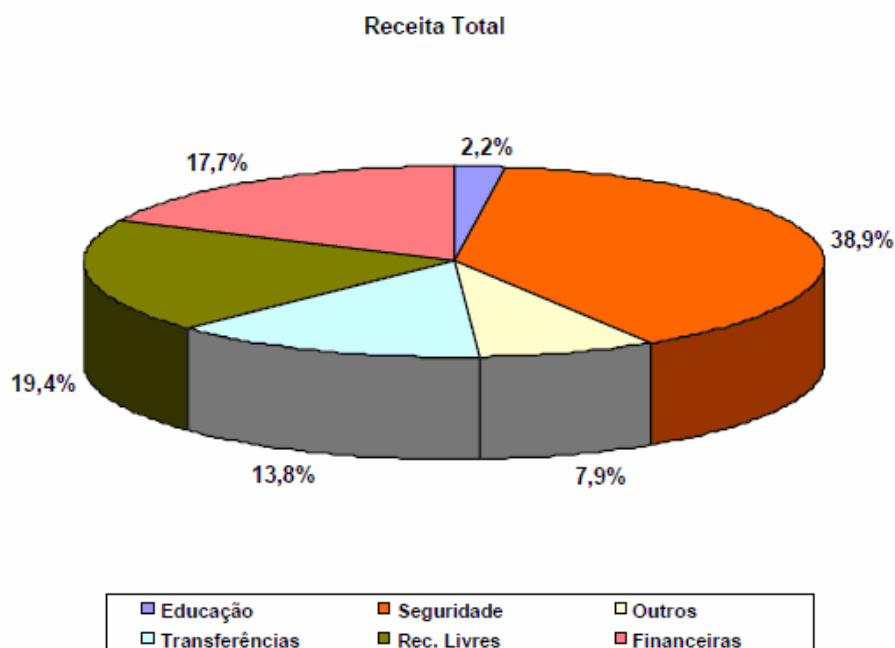
Ocorre que é admissível afirmar que as vinculações para a educação não são fundamentalmente determinantes para este estado geral de excesso de vinculações orçamentárias no orçamento geral da União, como pode ser verificado nos dois gráficos a seguir:

GRÁFICO 10 – Receitas vinculadas por área



¹⁰⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. O Orçamento na Constituição*. Vol. V. 2 .ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 274 e ss. E também ver uma elaborada e sistematizada crítica às vinculações constitucionais no artigo TORRES, Ricardo Lobo. O princípio constitucional orçamentário da não afetação, *Revista de Direito do Estado*, v.2., n.6, abr./jun. 2007. p. 229-246.

GRÁFICO 11 – Vinculação das receitas da União – 2002



Ambos os gráficos são capazes de demonstrar que a educação compõe a menor fatia dos recursos vinculados, representando 2,2% da receita total das vinculações, segundo os números de 2002. Ainda que este nível, relativamente modesto, de investimentos públicos em educação pudesse de fato ser atribuído ao engessamento, um dado interessante é que entre 1988 e 2002, a receita da União aumentou de 15,01% para 24,64% do PIB. E as fontes protegidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, comparativamente ao PIB, declinaram de 0,88% para 0,61% do PIB.¹⁰⁸ Embora as receitas tributárias tenham crescido, os montantes aplicados em educação, em relação ao PIB, diminuiram. Isto porque, como é notório, neste período ocorreu elevação significativa do papel das contribuições sociais no montante de arrecadação tributária da União. Estas contribuições sociais são fontes de receitas vinculadas a outros destinos e não compõem o rol das receitas tributárias vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, com exceção ao salário-educação.

¹⁰⁸ GOMES, Candido Albert & CARNIELLI, Beatrice Laura. *Relatório Final sobre a Coletânea da Bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil, do Programa de Pesquisa em Financiamento da Educação no Brasil*. MEC, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Brasília, dezembro de 2005. p. 61.

No campo das **subvinculações**, o primeiro conjunto de problemas está focado não na existência mesma das vinculações, mas em questões relativas ao desenho do sistema atual quanto a dilemas alocativos de recursos.¹⁰⁹ Existem controvérsias quanto à alocação por dependência administrativa (de um lado, os que defendem a aplicação dos recursos exclusivamente no setor público, e outros também como apoio ao setor privado); quanto à ênfase da política educacional (uns defendendo a máxima expansão do sistema educacional – em termos de matrículas, outros em favor de critérios de qualidade, redução do número de matrículas ou do seu ritmo de incremento). Há divergências quanto aos níveis de ensino (se as vinculações devem financiar somente a educação básica ou a todos os níveis, incluindo o nível superior), e há discussões sobre as prioridades para a alocação dos recursos federais (se a União deve aplicar seus recursos exclusivamente na manutenção da rede federal de ensino, ou se também em apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais com papel supletivo ou redistributivo). Existem divergências, ainda, quanto aos critérios de alocação (critérios públicos e transparentes, como a fixação do valor aluno, ou se cada transferência deveria ser negociada com cada ente federado); divergências quanto aos destinatários dos recursos (se seria melhor o repasse dos recursos diretamente às escolas, ou aos Estados e Municípios – o que inclui uma discussão sobre o modelo de “fundos especiais”¹¹⁰), e, por fim, controvérsias quanto à categoria de despesas admissíveis como de manutenção e desenvolvimento do ensino. São mesmo diferentes questões de ângulos de abordagem mais sócio-política-administrativa do tema do financiamento à educação no Brasil.

Ainda sobre as *subvinculações*, outro debate de natureza propriamente jurídica tem a ver a questão federativa e o cuidado para não haver centralização de poderes no governo central e com o campo de controle de constitucionalidade em situações de eventuais limitações materiais ao poder constituinte derivado

¹⁰⁹ Para todo este debate ver. GOMES, Candido Albert & CARNIELLI, Beatrice Laura. *Relatório Final sobre a Coletânea da Bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil, do Programa de Pesquisa em Financiamento da Educação no Brasil*. MEC, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Brasília, dezembro de 2005. p. 58 e ss.

¹¹⁰ Uma crítica contundente aos fundos pode ser encontrada em ARELALO, Lisete & GIL, Juca. *Política de fundos na educação: duas posições*. Agosto de 2003. mimeo. Para Juca Gil, os fundos acabam mantendo, ao custo mais baixo que for tolerável – pela fixação do valor/aluno – “para as crianças pobres uma escola pobre”, traçando como paralelo o “fracasso do SUS” que também inaugurou a fórmula do custo/unidade de atendimento ou custo/cidadão atendido.

decorrente dos entes estaduais. Como exposto anteriormente, são diversos os Estados Federados que instituíram, por meio do poder constituinte derivado, vinculações mínimas à educação em patamares superiores ao mínimo constitucional e, por vezes, ao estabelecer este patamar superior, acabaram por especificar a destinação de montante acrescido ou para a manutenção de universidades estaduais, ou para níveis de ensino especiais (como no caso do Rio de Janeiro)¹¹¹, ou para uma categoria própria de manutenção do ensino, como, por exemplo, a construção e a reforma de escolas (como no caso do Rio Grande do Sul)¹¹². Em ambos os casos, as lesões que se alegam produzir são ao princípio federativo e ao princípio de separação de poderes. Estes casos serão avaliados mais adiante.

No campo das vinculações indiretas, é notória a crítica contra a validade da utilização de renúncias fiscais como política pública. Largamente utilizadas no Brasil, as renúncias de receitas acabam por comprometer princípios de isonomia e estimulam a guerra fiscal. Em matéria educacional não teria ressonância social qualquer proposição de eliminação das possibilidades de dedução de despesas com educação no Imposto de Renda.

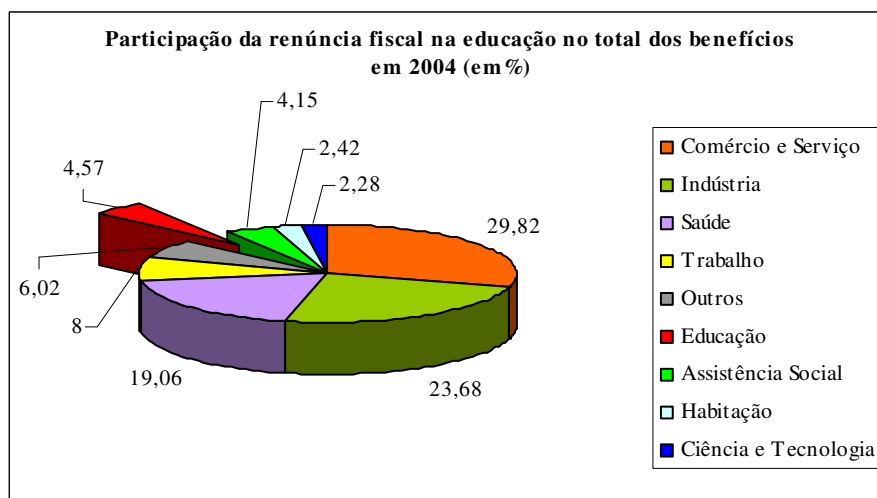
Mais uma vez, na área da educação, há menor participação em relação às demais áreas também favorecidas com tais benefícios fiscais. Vejam-se os números no gráfico a seguir¹¹³:

¹¹¹ ADI 780 e 4102

¹¹² ADI 820

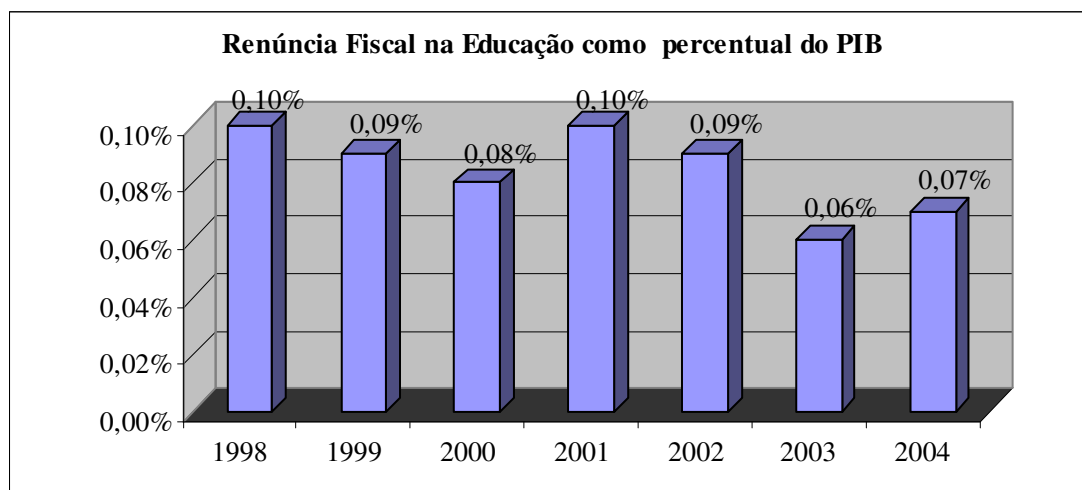
¹¹³ O gráfico foi construído a partir de planilhas com dados e informações disponibilizadas pela SPOA/SE/MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. *Planilhas e dados sobre Gastos Orçamentários e Renúncias Fiscais em Relação ao PIB na Área da Educação*. Brasília, 2006.

GRÁFICO 12 – Participação da renúncia fiscal na educação no total dos benefícios em 2004 (em %)

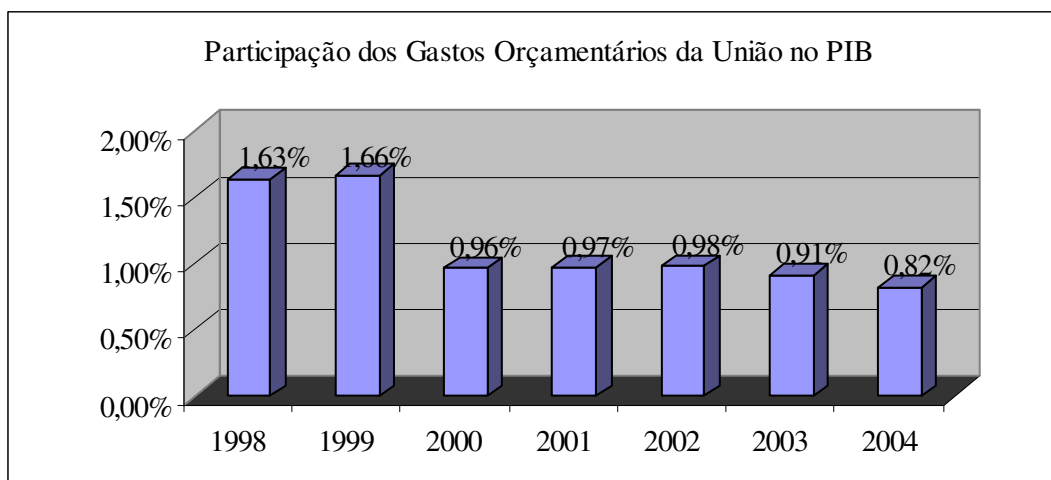


Para melhor refletir sobre esta questão vale observar nos gráficos¹¹⁴ que seguem a participação das renúncias fiscais e dos gastos orçamentários em relação ao PIB:

GRÁFICO 13 – Renúncia Fiscal na Educação como percentual do PIB



¹¹⁴ Os gráficos foram construídos a partir de planilhas com dados e informações disponibilizadas pela SPOA/SE/MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. *Planilhas e dados sobre Gastos Orçamentários e Renúncias Fiscais em Relação ao PIB na Área da Educação*. Brasília, 2006.

GRÁFICO 14 – Participação dos gastos orçamentários da União no PIB

Mas, se não há questionamentos às vinculações indiretas do Imposto de Renda, por sua vez, o ProUni sofreu muitos questionamentos quando de sua implementação. Tais questionamentos são de dois tipos:

a) a questão de a vinculação indireta beneficiar o sistema privado de ensino em detrimento do público¹¹⁵; e

b) o fato de não ser o sistema de vinculação indireta capaz de produzir um retorno igual ou melhor do que o que se teria com o investimento direto do recurso no sistema público de ensino superior (um problema de eficácia comparada, portanto).

Em defesa do projeto, o governo que o instituiu¹¹⁶ sustenta que uma política pública como o ProUni é uma alternativa complementar à educação

¹¹⁵ Este argumento foi utilizado tanto por parte dos meios de comunicação quanto por parte do meio sindical ligado as universidades públicas. Ver SCHWARTSMAN, Hélio. *Folha de São Paulo*, 13 de janeiro de 2006. Afirma em sua coluna que seria um “despropósito colocar dinheiro público novo em escolas particulares quando as universidades federais enfrentam seríssimas dificuldades financeiras”. E também: a posição de Roberto Leher, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UERJ e ex-Presidente da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior – ANDES, que afirmou em entrevista ao *Correio da Cidadania* de 20 de setembro de 2004, comentando o Projeto do ProUni, que hoje “tudo se dá por meio de parcerias público-privadas, em que o Estado contrata entes privados para executar aquilo que deveria ser um serviço público”. LEHER, Roberto. *Correio da Cidadania*, 20 de setembro de 2004.

¹¹⁶ HADDAD, Fernando. Disponível em http://www.consulex.com.br/art_read.asp?id=25.

superior fornecida pelas instituições públicas, que busca compatibilizar instrumentos públicos e privados na otimização do acesso à Universidade numa perspectiva democrática. O fato de boa parte das renúncias que sustentam o Programa já existirem, tendo apenas passado a uma nova forma de regulação, implica não existir realmente um “esvaziamento” da escola pública, dado que os valores de tais renúncias jamais foram a ela destinados.

A questão do custo dessas isenções para o Estado remete ao segundo grupo de críticas dirigidas ao programa. Os custos do Programa devem ser analisados levando em conta não apenas a comparação entre o custo de manter estudantes bolsistas nas escolas privadas, mas também pelo viés da necessidade de regulamentação de isenções constitucionais dispostas em Lei. Aqui se encontra o entroncamento de dois problemas: o financiamento estudantil e as isenções às Instituições de Ensino Superior.

Um dos objetivos do ProUni é reorganizar o sistema de financiamento do Ensino Privado, partindo de uma ideia de complementação entre mecanismos. O alto índice de inadimplência do Fundo de Financiamento do Ensino Superior – FIES – aponta um descompasso entre o mecanismo e o seu público-alvo. Desta forma, ao criar modalidades de bolsas no ensino privado, o Programa inclui na Universidade uma camada social menos favorecida, ao mesmo tempo que permite o FIES financiar estudantes que, efetivamente, conseguirão manter a parte não financiada de suas mensalidades em dia, bem como pagar o financiamento estatal após sua formatura. Assim, aperfeiçoa-se o mecanismo historicamente deficitário do FIES¹¹⁷, garantindo melhores resultados, tanto para os estudantes quanto para o Estado, ao mesmo tempo que se viabiliza, de forma mais efetiva, a acessibilidade universal ao ensino superior.

Resta enfrentar a questão do ônus estatal que fica embutido nas isenções. As isenções fiscais às instituições de ensino sem fins lucrativos não foram criadas pelo ProUni, fazem parte da Carta Constitucional¹¹⁸, cabendo à referida Lei do ProUni apenas regulamentar o modo de concessão das isenções. Assim, o

¹¹⁷ Segundo o próprio Ministro, em seu já referido texto, “O custo do Fies soma R\$ 1 bilhão, sendo que apenas com a inadimplência consomem-se R\$ 200 milhões ao ano”.

¹¹⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Art. 150, VI, c.

Programa nem retirou dinheiro do ensino público, nem ampliou benefícios a essas instituições. A novidade encontra-se na extensão dos benefícios fiscais para as instituições de ensino superior com fins lucrativos que não são beneficiadas pelo disposto na Constituição.

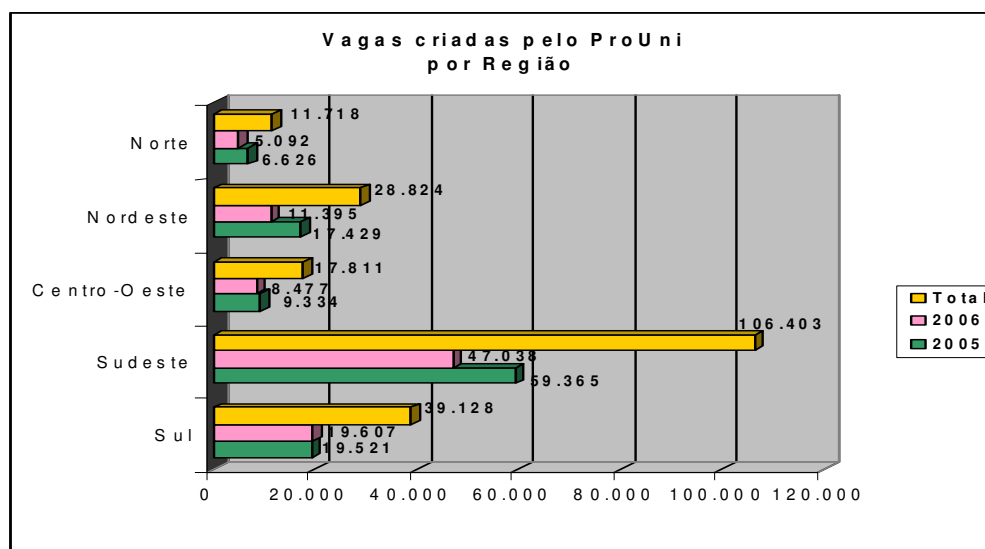
O mecanismo de vinculação indireta criado, que abarca tanto as instituições filantrópicas como as ditas “de mercado”, condiciona o benefício para ampliar o número de vagas no ensino superior, mas, também, para ampliar o controle sobre a qualidade do ensino nessas instituições, tornando critério obrigatório para a continuidade no programa a qualidade do ensino, auferida pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES.

Desse modo, a vinculação indireta do recurso, além de gerar as já referidas vagas, passa a agir como forma de regular um mercado que movimenta quase 1% do PIB brasileiro e que, até o momento, não tinha sua qualidade efetivamente fomentada pelos órgãos estatais, que agiam mais no sentido de buscar eliminar cursos de baixa qualidade do que de fomentar a melhora desses cursos.

Além disso, a criação do sistema, ao permitir a adesão de todas as instituições do ensino privado, deixa clara a relação entre o Estado e essas instituições, tornando transparente o uso dos recursos oriundos das isenções, evitando os históricos problemas de desvio e maquiagem de orçamentos que devem ser publicizados.

Não obstante, o Programa possui algumas falhas. A primeira, facilmente perceptível com a visualização do gráfico abaixo¹¹⁹:

¹¹⁹ Construído a partir de dados do MEC. Disponível em <http://www.mec.gov.br>.

GRÁFICO 15 – Vagas criadas pelo ProUni por Região

Há uma desproporção regional na criação de vagas. Sendo a adesão ao Programa um ato de vontade das instituições de ensino superior, não existe, até o momento, mecanismo capaz de evitar enormes distorções na disponibilidade de vagas, tornando a Universidade “para todos” em apenas algumas regiões. O caso da região Sudeste é expressivo, foram criadas nesta região nove vezes mais vagas do que, por exemplo, na região Norte. Como o Programa abre vagas em estruturas já existentes, sua tendência é, inercialmente, a de manter a concentração dos centros universitários em dadas regiões do país, pouco contribuindo para a melhor distribuição do ensino no território. Assim, tornam-se necessárias políticas complementares de financiamento da educação superior em regiões onde a mesma não se desenvolveu, sejam essas políticas organizadas através de vinculações indiretas ou de criação de universidades públicas.

Outra análise sobre ao programa diz respeito à necessidade de um severo controle sobre a alocação das vagas. Marcos Köhler aponta que:

as escolas privadas têm divulgado que o índice médio de ociosidade está em torno de 50%. Dadas as características da prestação do serviço de educação, o custo de manter uma sala de aula é idêntico, estejam presentes quinze ou trinta alunos. Até um certo limite, variações no número de alunos não afetam o custo do empresário da educação [...] Disso decorre que o chamado custo marginal,

ou seja, o custo de trazer um aluno adicional para a sala de aula que comportaria mais quinze é desprezível ou zero¹²⁰.

Assim, é necessário manter um intenso controle sobre a operacionalização da disponibilidade das vagas, bem como da distribuição das vagas nos cursos e turnos, atentando sempre para que as permutas, possibilitadas no §5º do art. 10º da Lei 11.095/2005, não impliquem transferência das vagas para cursos de menor custo, maquiando a prestação de contas dos valores vinculados.

A derradeira questão relativa às renúncias fiscais em matéria educacional adveio do amplo debate que a sociedade brasileira travou, no último período, sobre a destinação e a utilização dos recursos públicos das contribuições sociais de categoria profissional do Sistema “S”. As críticas foram as de que a aplicação desses recursos não possuía publicidade, eficiência e integração com o restante do sistema educacional e com as metas educacionais que o país estabeleceu no Plano Nacional de Educação. Após a apresentação de um projeto para debate, o setor governamental e o Sistema “S” firmaram um acordo de ajustamento¹²¹.

¹²⁰ KÖHLER, Marcos. ProUni: O Emplastro Tarso Genro. Disponível em http://www.debater.org.br/Frames/Conteudos/Economia/Prouni_o_emplastro_tarso_genro.shtm.

¹²¹ O chamado Sistema S foi criado na década de 1940 e é constituído por 11 entidades, entre elas o SESI – Serviço Social da Indústria, SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SESC – Serviço Social do Comércio, SEST – Serviço Social do Transporte, o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo e o SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. A arrecadação do sistema em 2008 foi de mais de R\$ 8 bilhões anuais. O MEC indicava que utilizando R\$ 3,2 bilhões dessa quantia, seria possível qualificar 800 mil trabalhadores por ano, em cursos técnico-profissionais de 800 horas gratuitamente. O governo apresentou para debate prévio o seguinte projeto visando melhorar a distribuição de recursos, passando a ser feita em função do desempenho das unidades que compõem o sistema: a) quanto à gratuidade: na medida que os recursos do Sistema S são públicos, arrecadados por contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas eles deveriam financiar a gratuidade; b) Quanto ao desempenho: o Sistema “S” remunera cada unidade estadual com um valor fixo, independente do número de matrículas gratuitas e da qualidade dos cursos que oferece e a proposta previa a repartição dos recursos dentro do sistema, levando em conta duas variáveis: quantidade e qualidade, c) quanto à escolaridade, o projeto propunha que o trabalhador que usufrísse de curso profissional gratuito investisse, em contrapartida, na sua escolaridade, seja fazendo o ensino fundamental, médio regular ou a educação de jovens e adultos. Os cursos técnicos, acompanhados de ampliação da escolaridade, reduziram a necessidade de uma qualificação posterior, d) quanto à carga horária: os cursos gratuitos oferecidos pelo Sistema S, em geral, são rápidos, com cargas que variam de 20 a 60 horas. A proposta era a de que os cursos fossem de 800 horas, divididas em módulos de 200 horas, de forma a oferecer ao trabalhador um aperfeiçoamento contínuo na mesma área profissional. A ideia do projeto era o de aumentar os cursos de certificação técnica de nível médio, associando formação geral e formação específica, e) quanto ao itinerário formativo: ao

A segunda ordem de problematização está focada na adequação das vinculações aos valores e princípios do sistema jurídico, em especial com aqueles campos em que as interfaces são mais diretas.

O debate assume dimensão jurídica¹²² e, conhecendo-se melhor a engenharia do sistema de vinculações tributárias para a educação é possível antever as principais interfaces com, pelo menos 3 áreas fundamentais do sistema jurídico:

- a) com o sistema de direitos fundamentais, em virtude de que podem significar uma fundamentalidade a todo o direito social a educação para além do mínimo existencial, o que pode ser desconfortável em um cenário de escassez de recursos;
- b) com o sistema de separação dos poderes na medida em que provocam efeitos de rigidez orçamentária, limitam a iniciativa legiferante originária do poder executivo e também permitem a judicialização das políticas educacionais e;

fazer o curso por módulos de 200 horas, o projeto propunha que o trabalhador se aperfeiçoasse na área escolhida. Isso criaria duas alternativas: o trabalhador passaria a investir numa profissão e o sistema poderia se programar para atender às demandas geradas do primeiro curso onde o trabalhador se inscreveu. Em meio a debate público acalorado, ao final, foi assinado um acordo onde o Sistema incorporou parte das sugestões previstas e o projeto de alteração legislativa não chegou a ser enviado ao Congresso Nacional.

¹²² O estudo das vinculações por parte de Torres está sistematizado no seguinte artigo: TORRES, Ricardo Lobo. O princípio constitucional orçamentário da não afetação de receitas, *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro: Renovar, v.2, n.6, abr./jun. 2007. A preocupação com as vinculações constitucionais e o respeito ao princípio constitucional orçamentário da não afetação são objetos de estudo de Ricardo Lobo Torres que ainda, no caso das vinculações constitucionais para a educação, aponta os efeitos que provocam, como “o defeito de atribuir jusfundamentalidade a todo o direito a educação, por não distinguir entre prestações de ensino primário e de ensino superior, o que leva ao controle da temática orçamentária pela jurisdição constitucional”. Ou seja, expressa preocupação com o risco da judicialização da política. Torres, em razão desse viés crítico às vinculações, elogia as desvinculações, como uma maneira existente de minorar as distorções dessas vinculações. De forma sistematizada, o estudo de Ricardo Lobo Torres sobre o tema das vinculações propõe reflexões em três níveis, a saber: a) as vinculações em geral resultam em engessamento orçamentário, ferindo o princípio da não afetação de receitas e resultando em restrição à atividade discricionária da Administração Pública em determinar os gastos com investimentos e políticas sociais, com riscos para a separação de poderes; b) as vinculações constitucionais, ao transformarem em regras superiores as escolhas que caberiam à Administração, resultam em instrumento de judicialização da política, abrindo o caminho ao controle jurisdicional não democrático; c) as vinculações constitucionais para a educação ainda exibem o defeito de atribuir jusfundamentalidade a todo o direito à educação, sem distinguir o mínimo existencial.

- c) com o sistema federativo, pois as vinculações e subvinculações pressupõem a partição de competências e recursos entre os entes federados;

Afinal, juridicamente dizendo qual o significado destas normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação? O que poderia justificar a sua existência? Como lidar com as interfaces que produzem? Os próximos capítulos pretendem enfrentar esta discussão. O segundo capítulo, centralmente, procura diferenciar o direito à educação dos demais direitos sociais para justificar a previsão de normas de vinculação de recursos para este campo. O terceiro capítulo procura o significado jurídico adequado para as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação e problematiza as suas interfaces.