

Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte

*Educational funding and federative responsibilities:
25 years of constitutional agenda*

*Financiamiento de la educación y responsabilidades federativas:
25 años de agenda constituyente*

NALÚ FARENZENA
MARIA BEATRIZ LUCE

Resumo: São analisadas pautas e decisões referentes ao financiamento público da educação brasileira, na sua relação com as responsabilidades das esferas de governo na educação, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 e em momentos posteriores de reforma constitucional. O texto inscreve-se na perspectiva metodológica de análise de políticas públicas, considerando a ANC e o Congresso Nacional como arenas de formulação de políticas, nas quais a agenda constituinte sobre os temas em foco é examinada. Argumenta-se que a discussão sobre a repartição das responsabilidades federativas na oferta e no financiamento da educação foi secundarizada na ANC, mas assumiu, paulatinamente, posição central na agenda governamental de decisões relativas à educação.

Palavras chave: Financiamento da educação; responsabilidades governamentais na educação; políticas públicas de educação; Assembleia Nacional Constituinte; legislação da educação.

Abstract: This article analyzes the issues and decisions on public funding of education and the federative responsibilities in the provision of schooling during the National Constitutional Assembly (NCA) of 1987-1988 and the following constitutional reforms. The methodological perspective is the analysis of public policies, taking the NCA and the National Congress as policy formulation arenas in which the constitutional agenda of those themes is drawn. The authors argue that educational funding was put in a secondary position by the NCA but progressively acquired a central situation in the governmental agenda of educational decisions.

Keywords: Educational funding; governmental responsibilities in education; public policies in education; National Constitutional Assembly; educational law.

Resumen: : Se analizan pautas y decisiones respecto al financiamiento público de la educación brasileña en su relación con las responsabilidades de las esferas de gobierno en la educación, de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de los años 1987-1988 y en momentos posteriores de reforma de la Constitución. El texto enmarcase en la perspectiva metodológica de análisis de políticas públicas, tomando a la ANC y el Congreso Nacional como arenas de formulación de política en la cuál la agenda constituyente sobre los temas es examinada. Se argumenta que la discusión acerca del reparto de responsabilidades federativas en la oferta y en el financiamiento de la educación fue puesta en segundo plano en la ANC, pero se ha ubicado en

la secuencia en posición central en la agenda gubernamental de decisiones sobre la educación.

Palabras clave: Financiamento de la educación; responsabilidades gubernamentales en la educación; políticas públicas de educación; Asamblea Nacional Constituyente; legislación de la educación.

INTRODUÇÃO

No dia 05 de outubro de 2013, a Constituição Federal (CF) brasileira em vigor completa 25 anos. Em 06 de abril de 2013, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 73, o que, somado às seis emendas constitucionais de revisão de 1994, resulta num total de 79 emendas aprovadas. A profusão de mudanças evidencia a ocorrência de uma agenda constituinte que transcendeu a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e levou a (re)colocar, de modo contínuo, temas ou questões-chave suscetíveis de inscrição na referida agenda. Não foi diferente com os assuntos da educação.

As emendas a disposições da Constituição da República, com os respectivos objetos mais marcantes para a área da educação, foram as seguintes: nº 11/1996, que permitiu a contratação de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e reconheceu a prerrogativa de autonomia das instituições de pesquisa científica e tecnológica; nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); nº 19/1998, que retirou do texto constitucional a menção à garantia de regime jurídico único para os profissionais do ensino das instituições federais; nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e preceituou a garantia de piso salarial aos profissionais da educação escolar pública e, finalmente, a emenda nº 59/2009, que alterou a obrigatoriedade escolar, retirou os recursos da receita de impostos da União vinculados à educação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) e estabeleceu a obrigatoriedade de que o Plano Nacional de Educação (PNE) fixe meta de gastos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Assim, constata-se que parte significativa das modificações imprimidas pelas emendas recaiu sobre aspectos do financiamento da educação, principalmente a distribuição de recursos entre as três esferas de governo, e sobre as (co) responsabilidades de cada nível de governo na oferta e no financiamento da educação. Outrossim, verifica-se que as deliberações inscritas na Constituição, em 1988, versando sobre as responsabilidades federativas na oferta e no financiamento da educação, foram insuficientes ou lacunares no que diz respeito aos aspectos mencionados.

O objetivo deste artigo é o de descrever a agenda da Assembleia Nacional Constituinte no que concerne ao financiamento público da educação e às responsabilidades das esferas de governo no financiamento e na oferta de educação e demonstrar insuficiências e lacunas dos dispositivos que então foram acordados, com base na agenda constituinte que emergiu posteriormente à promulgação da Constituição de 1988. Deste momento posterior, serão objeto de atenção apenas as emendas à Constituição 14/1996, 53/2006 e 59/2009, por serem as que diretamente incidem sobre os temas em exame.

Trabalharemos com análise do conteúdo de proposições/deliberações legislativas constitucionais – tomadas como agendas – da ANC e do Congresso Nacional, apontando, quando oportuno, a conexão das agendas com elementos do contexto de sua emergência e evolução. Esta contextualização das agendas, advertimos, será referida de modo mais geral e seletivo, uma vez que o período coberto, bem como as particularidades de cada momento ou processo, não permitem uma exposição mais detalhada ou um enfoque que contemple suas complexidades. De modo condensado, no próprio subtítulo dos momentos de produção legislativa focalizados, há indicação de elemento que singulariza o macro contexto que delimita a agenda governamental quanto às políticas sociais e educacionais.

Dentro do recorte de conteúdo delineado – o financiamento público da educação brasileira na sua relação com as responsabilidades das esferas de governo na educação – serão privilegiados os artigos 211 e 212 da Constituição Federal, assim como o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por tratarem respectivamente: de papéis e prioridades dos níveis de governo no setor; das fontes de financiamento público da educação; das prioridades ou da redistribuição do gasto ou de recursos públicos na educação.

Cabe advertir que a Assembleia Nacional Constituinte e o Congresso Nacional são qualificados como *arenas* de formulação de política num sentido apenas metafórico, como local de debate, de discussão, de luta de ideias e interesses, de conflitos e dissensos¹. A arena legislativa requer, por certo, negociação e consenso, mas a representação de *arena* é importante, pois indica que as deliberações têm, na sua base, contendas político-ideológicas cujo processamento flui permeado por regras e arranjos institucionais do sistema político em geral e do parlamento federal em particular.

Além desta introdução, o artigo possui mais cinco seções. Na próxima, explicitamos nossa compreensão de agenda e constitucionalização da agenda. Na

¹ Não fazemos alusão, portanto, ao conceito de arena de política (policy arena) de Lowy, pois este autor trabalha com uma tipologia de políticas com vistas a analisar seu maior ou menor potencial de conflitividade e consenso e, portanto, sua influência sobre a arena política, a politics (a este respeito, ver FREY, 2000).

sequência, três seções tratam da agenda constituinte quanto ao financiamento público da educação e às responsabilidades das esferas de governo no financiamento e na oferta de educação, respectivamente: a Assembleia Nacional Constituinte 1987-88; a tramitação da Emenda à Constituição nº 14/1996; as emendas à Constituição nº 56/2006 e nº 59/2009. Para finalizar o artigo, retomamos o argumento de que a agenda da ANC 1987-88 continha insuficiências e lacunas em relação às responsabilidades federativas na oferta e no financiamento da educação, que foram enfrentadas na medida da dinâmica dos avanços no campo dos direitos à educação, assegurando os meios para a realização do dever do Estado.

Duas observações importantes, antes de iniciarmos a próxima seção.

As prescrições normativas de âmbito nacional, por óbvio, não se esgotam na Constituição da República. A legislação e outras normas brasileiras são copiosas em versar sobre o financiamento público da educação, na sua relação com as (co)responsabilidades das esferas de governo no financiamento e na oferta de educação. Tivemos que fazer escolhas para efetuar nosso recorte e, por isto, elegemos trabalhar com proposições e textos constitucionais; mas, sempre que oportuno, faremos referência a normas de outro nível que demarquem o próprio campo de possibilidades ou de intervenção das normas constitucionais.

Uma segunda observação se refere ao nosso comprometimento com os temas e com processos reportados neste artigo. Por um lado, recolhemos aqui elementos de nossa produção acadêmica de muitos anos, do que destacamos a tese de doutorado de Nalú Farenzena (2001), orientada por Maria Beatriz Luce, pois a mesma, com foco na política de financiamento público da educação, incluiu, entre outros momentos de produção legislativa no Congresso Nacional, a feitura da Constituição de 1988 e a tramitação da Emenda à Constituição nº 14/1996. Por outro lado, desde diferentes lugares políticos e profissionais, somos atrizes de processos postos em foco no texto. Sublinhamos a participação de Maria Beatriz Luce na Constituinte de 1987-88, atuante no núcleo do Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte, em virtude de estar na presidência da então Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação (Anpae). A implicação política, de nosso ponto de vista, abastece e fortifica possibilidades de apreensão dos tempos e das nuances de nossa narrativa.

SOBRE AGENDA GOVERNAMENTAL E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGENDA

No campo de análise de políticas públicas, a *formulação* de uma política é uma fase ou processo contínuo, paralelo ou misturado com a implementação, de construção dos parâmetros, das alternativas e do *programa* de ação, os quais vão

delimitar a implementação da política ou das políticas. Conforme Jacquot (2006), nesta fase o problema público é tratado pelo governo e se transforma em política pública; alternativas são formuladas como soluções possíveis para o problema e ocorre o momento próprio da decisão.

Uma parte considerável do trabalho do Congresso Nacional diz respeito à formulação de políticas públicas, seja no sentido estrito de *programas* de ação pública – com objetivos e metodologia mais definidos –, seja no sentido de diretrizes e orientações mais gerais que balizam ou estruturam as políticas *stricto sensu*. O Congresso não é, decerto, o único ator, mas é ator central de decisões quanto a políticas, assim como da própria formação da agenda governamental e da problematização de situações, temas ou questões (*issues*).

A formulação de políticas envolve um conjunto de processos, que inclui o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão (KINGDON, 2007, p. 221). Na formulação, o trabalho do legislativo não se restringe ao momento da decisão final, é suposta e esperada sua mediação no estabelecimento da agenda governamental e na significação dos problemas e das alternativas de intervenção. Tudo isto, evidentemente, dentro do sistema representativo, ou seja, do complexo de práticas e regras institucionais das relações governamentais, partidárias e com a sociedade.

Os assuntos que são levados à deliberação do Congresso fazem parte da agenda governamental de decisões. Agenda, na acepção de Kingdon (2007, p. 222), “é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.” O mesmo autor distingue, dentro da agenda governamental, a agenda do governo, que é a lista de temas entendidos como merecedores de atenção, e a agenda de decisões, ou seja, “a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação” (KINGDON, 2007, p. 222).

Os estudos sobre o estabelecimento ou a formação de agenda pública e de agenda governamental procuram compreender os motivos e processos pelos quais determinadas situações são publicizadas e problematizadas e chegam a integrar a agenda política². Neste texto, não temos a pretensão de explicar a formação da agenda decisional do Congresso Nacional referente ao objeto de estudo. A opção pelo uso do termo *agenda* faz-se em dimensão conceptual que, do ponto de vista teórico-metodológico, tem uma repercussão relativamente simples:

² A esse respeito ver Capella (2006).

a visão do Congresso Nacional como ator na formulação de políticas públicas e do momento legislativo como mais um elo da cadeia de problematização de uma situação, junto com as discussões e deliberações sobre alternativas de política.

A expressão *constitucionalização da agenda* política foi retirada de Couto (1997), em artigo que se intitula *A agenda Constituinte e a difícil governabilidade*. Segundo o autor, muitos dos dispositivos consagrados na Constituição de 1988, assentados no modelo de Estado nacional-desenvolvimentista, foram, na sequência, objeto de contestação, a fim de adequar o arcabouço institucional-formal do país a um novo modelo de desenvolvimento, o qual supunha novas relações político-econômicas, internas e externas, incluindo a redefinição do papel do Estado. Tal situação levou ao que o autor chama de “constitucionalização da agenda política”, ou seja, um processo constante de reforma constitucional, o qual, pelos amplos consensos que requer dentro do sistema político consociativo, exige significativos empenhos e negociações para forjar maiorias parlamentares excepcionais, necessárias à aprovação de emendas constitucionais.

A ideia de constitucionalização da agenda é profícua para a abordagem colocada neste artigo, uma vez que situa dimensões da política e dos arranjos institucionais que cercam um tipo peculiar de proposição examinada no Congresso Nacional: a emenda constitucional. Embora haja certa facilidade para a aprovação de emendas, atestada pelo fato de já terem sido aprovadas 79 após a promulgação da Constituição, em 1988, há também exigências – por exemplo, a de aprovação por quórum qualificado – mais rígidas do que, por exemplo, a aprovação de leis ordinárias. As emendas à Constituição que serão objeto de atenção estão dentro deste contexto político-institucional: o de uma agenda constituinte instalada após a promulgação da Constituição, ocupada por uma diversidade de temas sobre os quais não foi possível obter suficientes consensos durante a ANC 1987-88, ou que foram se apresentando, na qualidade de reformas ou ajustamentos tidos como indispensáveis, diante de novas bases sociais ou da atuação do Estado na onda do ideário neoliberal.

A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: TEMPOS DE REDEMOCRATIZAÇÃO³

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 ocorreu durante o primeiro governo civil após a ditadura civil-militar instaurada em 1964. Foi premida pelas sombrias transações para o restabelecimento do regime democrático – que lhe impuseram um caráter de não exclusividade e as vicissitudes do frágil

³ Esta seção e a próxima aproveitam conteúdos de Farenzena (2001 e 2006).

e casuístico arranjo político-partidário que aspirou à condução da transição para a democracia – e pelas demandas dos mais variados grupos sociais, os quais, na falta de bases democrático-representativas mais consolidadas para mediar as relações Estado-sociedade, buscaram intervir diretamente na elaboração do texto constitucional.

Nas diversas fases de gestação da nova Constituição Federal, as propostas e deliberações sobre o financiamento da educação foram marcadamente atravessadas pelo conflito em torno da exclusividade ou não exclusividade da destinação de recursos públicos às instituições educacionais públicas. Os anteprojetos e projetos do processo oscilaram no que diz respeito a este tema. O texto constitucional contemplou algumas possibilidades de destinação de recursos públicos às entidades particulares e de concessão de bolsas de estudo a alunos do ensino fundamental e médio, as quais, entretanto, foram cercadas de condicionalidades. Deste modo, ficou estabelecida a prioridade de destinação dos recursos públicos ao ensino público.

A correlação de forças políticas na Constituinte pedia para interesses conservadores, o que poderia ter resultado em maiores aberturas para o financiamento público à escola particular. Se tal não se efetivou, muito se deve à ação propositiva de setores articulados em torno da bandeira de defesa do ensino público, gratuito e democrático, especialmente as entidades da sociedade civil reunidas no Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte, os partidos de esquerda e alguns parlamentares de partidos de centro, o que permitiu agregar intensa mobilização e intervenção. Também contribuíram a posição de defesa do *público não-estatal* por setores progressistas da Igreja Católica e o interesse primeiro de certos grupos empresariais do ensino privado em minimizar a regulação pública sobre suas atividades.

A despeito desta situação, o embate em torno da exclusividade ou não da destinação de recursos públicos à educação pública não foi encerrado com a solução constitucional, tendo continuidade durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (no período 1988-1996), especialmente no que toca aos postulados sobre as condições para o apoio financeiro do poder público às instituições privadas de ensino.

Ao setor da educação, mais especificamente, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma vinculação da receita resultante de impostos dos governos, única nos segmentos de atuação governamental durante vários anos. As proporções estabelecidas no art. 212 não foram alteradas até hoje: para a MDE, a União deve destinar, no mínimo, 18% da sua receita resultante de impostos e, os estados e municípios, ao menos 25% da mesma base. A atribuição de uma proporção de

recursos relativamente estável para o setor educacional não foi uma inovação da Constituição Cidadã, uma vez que as constituições brasileiras de 1934 e 1946 e a Emenda Constitucional n.º 24/1983 à Constituição de 1967 também estabeleciam a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para a educação. De todo modo, dentro das novas bases do federalismo fiscal estabelecidas na Carta de 1988, a proporção dos estados e municípios se manteve a mesma (25%) e passou de 13% para 18% a proporção da receita de impostos da União a ser aplicada em MDE.

No mesmo artigo 212, foi mantida na Constituição uma fonte suplementar de recursos para a educação: a contribuição social do salário-educação, destinada ao ensino fundamental. O texto constitucional, até o advento da Emenda à Constituição n.º 14/1996, preceituava: “*O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes*” (art. 212, § 5º). Durante a ANC, assim como no período posterior à promulgação da Carta Magna, o salário-educação foi objeto de disputas, destacando-se as referentes à sua base de incidência, sua alíquota, à destinação dos recursos, aos limites do recolhimento e à titularidade de uso.

No que se refere à titularidade de uso do recurso, sobressaíram-se as propostas de definição de uma cota municipal da contribuição e de definições mais objetivas quanto à repartição dos recursos, tanto no que diz respeito a proporções como a prazos, no fluxo do dinheiro. O recolhimento, a destinação e a repartição do salário-educação permaneceram na agenda constituinte após 1988, tendo havido duas alterações no texto constitucional a respeito do tributo, com as emendas n.º 14/1996 e n.º 53/2006, o que será visto mais adiante.

No processo constituinte de 1987-88, as definições sobre a organização político-administrativa do setor da educação oscilaram quanto à abrangência da descentralização e às formas ou instrumentos de colaboração entre as esferas de governo e de colaboração entre os sistemas de ensino, no planejamento e na execução de políticas educacionais.

O texto constitucional preceituou a organização de sistemas de ensino pela União, pelos estados e pelos municípios, em regime de colaboração. Indicou, como instrumentos desta colaboração, o planejamento educacional de âmbito nacional e a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, bem como a assistência dos estados aos municípios. Ficaram definidas a competência da União em financiar o Sistema Federal de Ensino e a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação pré-escolar. Com tal configuração, foram vencidas as premissas de anteprojetos e projetos que preceituavam a organização de sistemas de ensino apenas pela

União e estados – e a consequente subordinação do sistema municipal ao estadual – ou as que designavam níveis do ensino de atuação prioritária para cada ente federativo. Abandonada também foi a prescrição de que fossem estabelecidos padrões mínimos de qualidade e custos, como base para alocação e transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

A Constituição responsabilizou as três esferas de governo pelo atendimento à educação escolar, indicando, pela disponibilização de percentual fixo de recursos da receita de impostos dos governos nacional e subnacionais, a responsabilidade compartilhada no financiamento da educação básica. Não obstante a explicitação de alguns marcos, a cooperação intergovernamental no financiamento permaneceu difusa e, portanto, remeteu à necessidade de que a legislação e o planejamento viessem a regular uma conformação mais explícita de seu escopo e operação.

No texto constitucional de 05 de outubro de 1988, o ensino fundamental foi eleito como prioritário para a destinação dos recursos públicos. Esta etapa da educação, junto com a eliminação do analfabetismo, foram distinguidas como áreas às quais os poderes públicos deveriam alocar 50% do montante da receita de impostos constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, por um período de dez anos, o que foi estabelecido no art. 60 do ADCT. A instituição da prioridade foi praticamente consensual durante a Constituinte, embora contestada a subvinculação. Foram estabelecidos uma estratégia e um *quantum* para dar mais concretude à diretriz de priorização da alfabetização e da universalização do ensino fundamental, tornando imperativos novos critérios para o planejamento orçamentário e programático do setor educacional e abrindo caminho para futuras deliberações. O art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição, com a respectiva fixação de proporções de recursos da receita de impostos vinculada à educação para atender a prioridades, foi alvo, no período subsequente, das mudanças mais substantivas no texto constitucional, no que concerne ao financiamento da educação e na sua relação com as responsabilidades federativas no setor.

A ANC, no bojo dos *tempos de redemocratização*, agregou procedimentos que incentivaram e impulsionaram a participação popular. Conforme explica Plínio de Arruda Sampaio (2009), os procedimentos de elaboração do texto (das subcomissões às comissões), junto à realização de audiências públicas e à possibilidade de apresentação de emendas populares, resultaram em algo que nem os constituintes imaginariam: a explosão da participação popular. Nas palavras deste constituinte:

Segundo estimativas dos órgãos administrativos da Casa, milhares de integrantes de delegações circulavam pelo edifício da Assembleia a fim de levar suas propostas

e reivindicações aos constituintes [...]. Nas ruas e praças das cidades brasileiras não era muito diferente: as 122 emendas populares apresentadas somaram 12 milhões de assinaturas, o que representava, na época, cerca de 20% de eleitorado. Toda essa mobilização foi organizada pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, um fórum que envolvia centenas de organizações e movimentos populares (SAMPAIO, 2009, p. 42-3).

Outro parlamentar constituinte, Hermes Zaneti, em entrevista concedida em 2008, disse o seguinte:

A sociedade civil teve uma presença significativa como um todo no processo constituinte. Eu nunca tive notícia de uma participação tão efetiva da sociedade civil como no processo da Constituinte de 1987-1988 no Brasil. É fácil constatar isso no resultado, porque, se fôssemos tomar o perfil de cada um dos constituintes, veríamos uma pirâmide invertida: a maioria dos constituintes representando os interesses da minoria do povo, e vice-versa; o texto da Constituição é inverso a essa pirâmide (ver FARENZENA, 2008).

Em tempos de redemocratização, instalou-se considerável permeabilidade da ANC à participação popular e a uma agenda de democratização nas/das políticas sociais. A agenda da educação, durante a ANC, esteve imersa no *espírito* desse tempo. O texto constitucional foi generoso, se contraposto ao passado, com a afirmação de princípios e de garantias a serem oferecidas pelo Estado para a consecução dos direitos à educação, assim como reafirmou e ampliou os recursos protegidos do setor. De outra parte, o texto constitucional deixou lacunas quanto às (co)responsabilidades federativas para assegurar igualdade no acesso, na permanência e nas condições de qualidade da educação, considerando o arranjo federativo maior reconfigurado no próprio texto constitucional. As responsabilidades federativas na oferta e no financiamento da educação, contudo, irão para o centro da agenda constituinte, nos momentos posteriores à ANC.

EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 14/96: TEMPOS DE AJUSTE ESTRUTURAL

Entre outubro de 1995 e setembro de 1996 tramitou, no Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 233/1995, da qual resultou a Emenda Constitucional n.º 14/1996, seguida do exame da lei regulamentadora do Fundef.

A PEC, proposição do Executivo Federal, inserida no programa reformista da administração pública do governo Fernando Henrique Cardoso, é ilustrativa do processo mais acentuado de constitucionalização da agenda política, desencadeado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Este foi um

período de fortalecimento do Poder Executivo central e de forte enquadramento dos governos subnacionais, especialmente os estados, na estratégia de ajuste estrutural. A redefinição de competências e funções no âmbito das políticas públicas sociais, antes marcada pelos ideais de democratização do Estado e superação da desigualdade social, passou a ser delimitada pelo referencial de mercado, o qual submeteu os programas sociais setoriais aos objetivos do ajuste fiscal e gerencial do Estado e da competitividade do setor produtivo brasileiro.

Declarando-se portador de uma *política esclarecida*, o Executivo apresentou a PEC, combinando postulados que já haviam aparecido em projetos de texto constitucional e em substitutivos da LDB (que tramitavam no período) e em documentos da Educação para Todos no Brasil. A PEC 233/1995 demarcou o repúdio à fixação de um piso salarial profissional nacional para o magistério público e à compreensão mais ampla de educação básica que constaram em documentos da Educação para Todos. Seu núcleo foi a (re)definição da cooperação entre as esferas de governo no financiamento do ensino fundamental e agendou, desta forma, como foco central de debates e proposições, as relações intergovernamentais para a implementação das políticas públicas do setor educacional.

A Proposta reescrevia o artigo 60 das Disposições Transitórias. Reeditava, por dez anos, a prioridade financeira ao ensino fundamental, por meio do aumento da subvinculação da receita de impostos dos governos estaduais e municipais para esta etapa do ensino e da constituição do Fundef. Caberia à União complementar os fundos dos estados com menos recursos. A expectativa, declarada nos documentos ministeriais, era de que esta priorização e o Fundo garantissem um salário médio de trezentos reais para o magistério do ensino fundamental, o que constituía contraponto ao que fora acordado em 1994: a fixação de piso salarial nacional para o magistério. Um objetivo adicional da criação do Fundef, assumido publicamente pelo Ministério da Educação, era a municipalização do ensino fundamental, objetivo este que foi efetivado.

No artigo 211 da Constituição Federal, a PEC estabelecia: funções e objetivos para a atuação da União na educação básica – supletividade, redistribuição de recursos e equalização de oportunidades educacionais; etapas da educação básica de atuação prioritária dos estados – o ensino fundamental e o ensino médio; a exigência de que cada estado e seus municípios viessem a definir formas de colaboração visando à universalização do ensino obrigatório. Esses preceitos integraram a Emenda nº 14 à Constituição de 1988.

Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, a Proposta foi recorrentemente questionada, por parlamentares, entidades e especialistas em educação, quanto à desproporção entre a participação da União e aquela dos governos subnacionais no financiamento do ensino fundamental e, por

consequência, sua desresponsabilização com a garantia do atendimento educacional nesta etapa. De forma não tão generalizada, mas também marcante, foram apontadas sérias limitações nas concepções de priorizar apenas uma etapa da educação básica e de suficiência dos recursos financeiros constitucionalmente disponíveis para a educação, esta última, portanto, exigindo a necessidade de considerar parâmetros de qualidade do ensino para a fixação de montantes de recursos ou de sua redistribuição entre os entes federativos.

O Congresso Nacional aperfeiçoou o texto do Executivo. Uma primeira contribuição significativa foi a exclusão da possibilidade de as empresas deduzirem valores devidos de salário-educação. O parágrafo 5º do art. 212, passou a ter a seguinte redação: “*O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, pelas empresas, na forma da lei?*”. Outros aperfeiçoamentos no texto foram relativos à priorização financeira do ensino fundamental e ao Fundef: a fixação de um referencial de gastos da União no ensino fundamental e na alfabetização, o qual deveria corresponder ao equivalente a 30% dos recursos da receita de impostos da União vinculados à MDE e a indicação de que deveria ser fixada uma meta de ajuste das contribuições das esferas de governo ao Fundef, a fim de garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo de qualidade do ensino. Tais contribuições sinalizaram a elevação do patamar de gastos com o ensino fundamental.

O aperfeiçoamento da PEC, operado no Congresso, ficou mais restrito à pauta estabelecida pelo Executivo, ou seja, deteve-se nas responsabilidades, na colaboração intergovernamental e nos procedimentos e critérios para a priorização financeira do ensino fundamental. Foram vencidas outras alternativas que, sistematicamente, propuseram a distribuição de encargos e recursos para toda a educação básica, com base num custo-aluno-qualidade e num contexto de planejamento governamental articulado. A alternativa de um fundo redistributivo de recursos para a educação básica permaneceu, contudo, na agenda constituinte do Congresso Nacional, junto a outras propostas de emenda à Constituição para modificar o Fundef, vindo a ser aprovada por meio de outra emenda, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO Nº 53/2006 E Nº 59/2009: TEMPOS DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E DE PROMOÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO⁴

De meados de 2005 até o final de 2006, a emenda à Constituição que criou o Fundeb foi apreciada no Congresso Nacional. Além de instâncias governamentais das três esferas de governo, a tramitação da emenda contou com intensa participação de entidades e movimentos da sociedade civil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil. Com uma atuação que se estendeu à regulamentação do Fundeb, cabe sublinhar a ação do *Movimento Fundeb pra Valer!*, cuja mobilização e intervenção no trabalho legislativo imprimiram significativas mudanças em propostas preliminares.

A PEC nº 415/2005, de autoria do Executivo Federal, apresentada em junho de 2005, foi apensada à PEC nº 536/1997, uma vez que esta tratava do Fundef. Em outubro de 2005, iniciaram-se os trabalhos da Comissão Especial para apreciar a PEC nº 536-A/1997. No período de quase um ano e meio, a matéria tramitou por essa Comissão, pelo Plenário da Câmara, pelo Senado, novamente pela Câmara (em virtude de aprovação de substitutivo pelo Senado) e se transformou na Emenda à Constituição nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

A PEC nº 415/2005, de autoria do Executivo Federal, propunha, basicamente, a alteração do art. 60 do ADCT, instituindo o Fundeb. Além disto, modificava a redação do parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal, estabelecendo o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica pública e não mais apenas do ensino fundamental, preceito que foi mantido nas sucessivas versões da PEC e faz parte, hoje, do texto constitucional. A Exposição de Motivos nº 019, de 12 de maio de 2005, do MEC, encaminha ao Presidente da República a apreciação da minuta da PEC que previa a criação do Fundeb, destacando a igualdade na capacidade financeira de estados e municípios no sentido de promoção do atendimento à educação básica. A redistribuição intergovernamental de recursos e os recursos suplementares da União garantiriam “[...] a todas as crianças e jovens brasileiros, igualdade de oportunidades de acesso à educação, independente de localização geográfica e do ente governamental a que se vinculam as escolas públicas que irão atendê-los” (MEC, 2005).

No Congresso Nacional, a proposta do Fundeb do Poder Executivo Federal foi aperfeiçoada em vários aspectos, dos quais dois merecem ser pontuados neste artigo, em função de seu objeto.

⁴Esta seção aproveita conteúdos de Farenzena e Machado (2010) e Farenzena (2010).

A PEC nº 415/2005 não incluía as matrículas da creche para fins de repartição do dinheiro do Fundeb, fato que gerou muita oposição, pois poderia obstaculizar a ampliação do atendimento por parte dos municípios. Com esta preocupação, foi desencadeado um amplo movimento para a inclusão da creche no Fundeb, inclusão esta que foi contemplada na Câmara de Deputados e mantida na EC nº 53/2006.

Na tramitação desta Emenda, a complementação da União ao Fundeb foi alvo de muita atenção, principalmente pelas fortes críticas à reduzida participação de recursos federais no Fundef. A complementação da União na proporção de, pelo menos, 10% do total dos recursos dos fundos foi incluída na Emenda 53/2006, por iniciativa dos parlamentares. Ademais, ficou disposto que a União não poderia usar recursos da cota federal do salário-educação para complementação do Fundeb. Segundo Martins (2011, p. 259), os 10%, se tomados como ponto de chegada, não podem ser compreendidos *a priori* como garantia de equidade. Mesmo assim, para o autor, “a constitucionalização da regra da complementação foi um exemplo do aprendizado nas políticas públicas”.

Durante e após a aprovação dessa EC, bem como por ocasião do debate para regulamentação do Fundeb, estiveram no centro da discussão as proporções em que cada etapa, modalidade e situação de oferta da educação básica seria acolhida no novo fundo, discussão que permanece até hoje, por exemplo, em função das definições anuais quanto às ponderações que têm naquele cada etapa, modalidade e situação de oferta. Este debate é perpassado pelos interesses dos estados e dos municípios de dar prioridade às etapas, modalidades e situações de oferta em que mais atendem.

A Emenda nº 53/2006 contemplou conteúdos não previstos na PEC do Executivo, mas que circulavam na agenda do Congresso. Grande parte destes conteúdos se refere ao tema que é objeto deste artigo – o financiamento público da educação na sua relação com as responsabilidades das esferas de governo na educação. O parágrafo único do art. 23 teve sua redação alterada, preceituando que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]”⁵ e abrindo caminho para a edição de uma futura lei regulatória da cooperação intergovernamental na educação. Outra contribuição foi a constitucionalização de cotas estaduais e municipais do salário-educação, com a repartição dos recursos de acordo com as matrículas das redes públicas. Cabe mencionar, ainda, a inscrição, na Carta Magna, do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública,

⁵ A redação anterior previa apenas uma lei, de caráter mais geral: “**Lei complementar** fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (grifos nossos).

determinação cujas controvérsias relativas à sua efetivação têm relação direta com as (co)responsabilidades federativas no financiamento da educação.

A PEC que originou a EC nº 59/2009 foi proposição apresentada ao Senado Federal pela senadora Ideli Salvati (PT/SC), em 2003. A PEC aprovada no Senado, em meados de 2008, continha, apenas, a determinação de eliminar, progressivamente, a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino da União.

Recebida para apreciação na Câmara dos Deputados em julho de 2008 (nomeada PEC nº 277/2008), foi apreciada por Comissão Especial a partir de outubro do mesmo ano; em setembro de 2009 foi aprovada no plenário da Câmara, quando retornou à apreciação do Senado e foi promulgada como Emenda Constitucional nº 59/2009, em novembro de 2009. Não houve submissão de emendas à Comissão Especial da Câmara mas, no seu substitutivo, foram inseridos conteúdos que não constavam na PEC. Ao que tudo indica, os novos dispositivos resultaram de propostas do Ministério da Educação, apresentadas na única audiência pública realizada pela Comissão Especial da PEC nº 277/2008.

A EC nº. 59/2009 incorporou a retirada dos recursos, da MDE da União, da incidência da DRU, mas acrescentou as seguintes determinações: a obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade; a oferta de programas suplementares para a *educação básica* como um dos deveres do Estado para com a educação; a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para assegurar a universalização do ensino obrigatório; a prioridade financeira ao ensino obrigatório ficou balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, padrão de qualidade e equidade; a duração decenal dos planos nacionais de educação, tendo como um de seus objetivos articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração; os planos nacionais de educação estabelecendo meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

No período aqui enfocado, mantiveram-se, na intervenção estatal mais geral, fundamentos da agenda macroeconômica anterior, como a manutenção da política de geração de *superávit* fiscal. Segundo Castro *et al* (2009), as políticas sociais do governo Lula, formuladas para dar conta dos graves problemas sociais da sociedade brasileira, podem ser assim agrupadas: segurança alimentar e nutricional, visando o enfrentamento da fome; promoção da igualdade racial; promoção da igualdade de gênero; desenvolvimento urbano; racionalização de recursos públicos, do que é exemplo a unificação de programas de transferência de renda; multiplicação de fóruns democráticos de formulação de políticas; promoção de reformas estruturais, a começar pelas tributária e previdenciária. Os constrangimentos da política macroeconômica à efetivação de políticas

sociais mais ousadas constituem uma linha de continuidade deste período com o anterior. Houve, contudo, redirecionamentos na intervenção do Estado na área social, em favor de um papel mais ativo na promoção da cidadania, do que são exemplos, na educação, a instituição do Fundeb; o aumento de recursos para o setor, com distribuição mais equitativa; a ampliação da escolaridade obrigatória e uma amarração mais forte das responsabilidades federativas na oferta – políticas inscritas na Constituição, em dispositivos das duas emendas descritas logo acima.

PARA FINALIZAR

Na agenda constituinte de decisões do Congresso Nacional, no período pós Constituição de 1988, o tema financiamento público da educação, na sua relação com as responsabilidades federativas na educação, foi ganhando vulto. No período, foram objeto de constitucionalização: o papel da União na área da educação, que foi ampliado e ganhou funções e objetivos (art. 211, parágrafo 1º); a definição de áreas prioritárias de atuação dos estados (art. 211, parágrafo 3º); a exigência de colaboração entre os governos para assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211, parágrafo 4º); a extinção de isenções no recolhimento do salário-educação (art. 212, parágrafo 5º); a fixação dos objetivos gerais de universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade na distribuição de recursos públicos (art. 212, parágrafo 1º); as cotas estaduais e municipais do salário-educação, com distribuição proporcional ao número de matrículas (art. 212, parágrafo 6º); a determinação de que os planos nacionais de educação fixem metas de gasto em educação como proporção do PIB (art. 214) e a redistribuição obrigatória e regulada de recursos da receita de impostos vinculada à educação, por meio do Fundef e do Fundeb (art. 60 do ADCT).

A necessidade de avanços nas definições constitucionais e legais sobre as responsabilidades federativas na educação decorreu dos próprios deveres do Estado para com a garantia dos direitos à educação, inscritos na Constituição de 1988, que foram depois ampliados na agenda constituinte. Junto a esses deveres, as políticas públicas dos anos 1980 e 1990, como as de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, expuseram a fragilidade do arranjo institucional de distribuição de responsabilidades na educação entre os níveis de governo, para dar conta da promoção da justiça social na educação.

Em 1988, quando foi promulgada a Constituição, a distribuição percentual da carga tributária disponível entre as esferas de governo era a seguinte: 62% para a União, 27% para os estados e 11% para os municípios (BNDES, 2001). Em 2010, esta distribuição foi de 57,1% para a União, 24,6% para os estados e 18,3% para os municípios (AFONSO, 2011). Embora tenha havido alterações,

permaneceu a concentração de recursos na União, num contexto em que os governos subnacionais assumiram ou estenderam sua atuação em quase todos os setores de política social. Isto evidencia a centralidade dos debates e conflitos quanto à divisão de recursos para o financiamento das ações públicas, no contexto do federalismo fiscal e das responsabilidades dos níveis de governo na política social em geral. Mostra, também, porque algumas das mudanças no texto constitucional miraram e continuam mirando o papel e o comprometimento da União na área educacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. **Tributação e reforma tributária no Brasil**: um panorama geral. Brasília: ESAF, 2011 (slides em pdf). Disponível em <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1902/Afonso%20ESAF.pdf>. Acessado em 20 de junho de 2012.

BNDES. Federalismo Fiscal. **Informe-se**, Brasília, n. 28, junho 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988** (com redação atualizada e identificação das emendas). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado diversas vezes, entre 01 e 29 de julho de 2013.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de *et al.* A CF de 88 e as políticas sociais brasileiras. *In*: CARDOSO JR; José Celso. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, v.1, 2009, p. 55-122.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**. São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

FARENZENA, Nalú e MACHADO, Maria Goreti Farias. Fundef e Fundeb: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. *In*: Ruth Prestes Gonçalves; Osmarina Guimarães de Lima; Elizeu Vieira Moreira. (Org.). **As políticas públicas educacionais**: visões críticas na atualidade. Manaus: Fundação Universidade do Amazonas, 2010, v. , p. 95-120.

FARENZENA, Nalú. A emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanência. **Retratos da Escola**. Brasília: v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010.

_____. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____. Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania: entrevista com Hermes Zaneti. **RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: v. 24, n.2, p. 351-358, maio/ago. 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

JACQUOT, Sophie. *Aproche séquentielle (stages approach)*. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie e RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po – Les Presses, 2006, p. 73-79.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 219-224.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011. Coedição com a Faculdade de Educação da UNB.

MEC. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos nº 019, de 12 de maio de 2005**. Submete ao Presidente da República a minuta de PEC prevendo a criação do FUNDEB. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/315929.htm>; acessado em 28/3/2006.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., José Celso. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, v.1, 2009, p. 37-52.

NALÚ FARENZENA é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e docente nesta mesma universidade. E-mail: nalu.farenzena@gmail.com

MARIA BEATRIZ LUCE é doutora em Educação (PhD) pela Michigan State University, e professora titular de Política e Administração da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: 00003142@ufrgs.br

Recebido em julho de 2013
Aprovado em julho de 2013