

DIREITO À EDUCAÇÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR SOBRE A EFETIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Marisa Rossinholi
UNIMEP; UNIVEM
mrossinholi@univem.edu.br

Dirceu Pereira Siqueira
ITE/Bauru – SP; UNIVEM – Marília/SP;(FD-FIO) – Ourinhos/SP
dpsiqueira@uol.com.br.

Resumo: O presente artigo apresenta uma análise do conceito de direitos fundamentais e sociais e do direito à educação na Constituição Federal de 1988. Aborda discussões sobre a previsão constitucional e os elementos para sua efetividade. O objetivo, ao analisar os resultados parciais obtidos com a Emenda Constitucional n. 53/06 que estabeleceu o FUNDEB, é verificar avanços e limites para a efetivação deste direito. Apresentam-se os principais elementos de crítica ao FUNDEF, o estabelecimento do FUNDEB bem como da Emenda Constitucional n. 59/09. Os resultados apresentados demonstram avanços no financiamento da educação, mas conclui que os mesmos ainda apresentam-se aquém no necessário.

Palavras-chave: direito à educação; simbolismo; FUNDEB.

INTRODUÇÃO

O Direito à Educação tem sido discutido tanto nas pesquisas em Educação como na área do Direito. Tal preocupação justifica-se em função da relevância do tema e da Educação ser prevista como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Desta forma este artigo procura analisar o Direito à Educação, por meio de uma análise interdisciplinar entre Educação, Direito e Economia, focando na previsão de recursos estabelecida no texto constitucional, na seqüência analisa-se a questão do simbolismo, isto é, a importância da previsão Constitucional para tentar garantir-se este Direito. Feita esta análise é apresentada uma discussão dos textos das Emendas Constitucionais nº14/96 e nº 53/06 que estabeleceram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, respectivamente, além da Emenda Constitucional nº 59/09.

Vários aspectos poderiam ser abordados nesta discussão, aqui se optou pela discussão do financiamento, entendendo que a garantia do financiamento não é sinônimo de uma boa educação com qualidade, mas que a mesma é condição para tal.

Neste sentido, na análise sobre os primeiros resultados do FUNDEB avalia-se o comprometimento financeiro da União com financiamento da educação básica comparativamente ao FUNDEF, bem como o distanciamento de valores considerados mínimos para o fornecimento da educação.

1 EDUCAÇÃO

Educação, do latim, *educatio*, significa o ato de educar; conjunto de normas pedagógicas aplicadas ao desenvolvimento geral do corpo e do espírito; polidez; cortesia; instrução; disciplinamento. (FERNANDES, 1995)

Nesse sentido Atique (2006) apresenta:

A educação não pode ser confundida com o simples desenvolvimento ou crescimento dos seres vivos, nem com a mera adaptação do indivíduo ao meio. É muito mais que isso: consiste em uma atividade criadora, que visa levar a pessoa a realizar as suas potencialidades físicas, morais, espirituais e intelectuais, por conseguinte, é um meio pelo qual a pessoa humana (criança ou adulto) desenvolve potencialidades biopsíquicas inatas, embora seja o amadurecimento ou o desenvolvimento alcançado pelo homem, esse entretanto não atinge a sua perfeição, ainda que se esforce por sua auto-educação. Os que estudam, pesquisam e escrevem a respeito, tratam da educação como um conjunto de práticas interativas, interpessoais e coletivas.

Assim, pode-se concluir que o desenvolvimento de cada indivíduo liga-se a idéia de educação, seja em um viés individual ou coletivo, vez que, por meio da educação, almeja-se um aperfeiçoamento de todas as qualidades inatas do indivíduo, demonstrando sua aptidão física e intelectual.

Desta forma, a análise do direito à Educação e a previsão Constitucional da mesma apresentam-se com grande relevância para o estudo e debate.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS: PRINCÍPIOS E REGRAS

Os direitos fundamentais constituem elementos fundantes da Constituição, os quais surgiram para regular não somente o Texto Maior, mas também todo o sistema normativo de um país, sempre tendo como alicerce o cumprimento dos princípios fundamentais expressos em seus artigos 1º a 4º, em especial, no que se refere ao cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais não se restringem aos catalogados no Título II da Constituição, mas é extensível a todos aqueles cujas características intrínsecas os coloquem dentro da categoria da fundamentalidade como, por exemplo, a norma descrita no Art. 150, inc. III, alínea 'a' da Constituição Federal, que disciplina o denominado "princípio" da anterioridade tributária.

Dentre as características principais dos direitos fundamentais, pode-se enaltecer o fato de possuírem, em sua maioria, uma alta carga de eficácia, com a previsão, inclusive, de aplicabilidade imediata e vinculação direta dos entes públicos (Art. 5º, § 1º, da Constituição Federal), bem como pelo fato de ser impossível de serem abolidos pelo constituinte derivado (Art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição Federal de 1988), o que os diferencia das demais normas constitucionais.

Essa aplicabilidade imediata das normas de direito fundamental possui o condão de vincular de forma direta o poder público na sua concretização, seja na criação de leis, na aplicação ao caso concreto pelo magistrado ou pelos próprios responsáveis pela administração pública.

Com a implantação dessa aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais nos textos constitucionais que foi, definitivamente, reconhecido o seu caráter normativo, superando aquela antiga concepção de que as normas constitucionais dependiam da criação de leis ordinárias para serem eficazes.

A doutrina, ancorada na concepção tradicional, utiliza diversos critérios para distinguir as normas de direito fundamentais em princípios e regras, como, por exemplo, o da abstração, da fundamentalidade, da hierarquia, da generalidade dentre outros.

Figueiredo (2001), por exemplo, considera que os princípios são: “[...] *normas gerais, abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material deve respeito*”.

No mesmo sentido, Carrazza (1997) escreve que:

Principio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Harger (2001) conceitua os princípios como sendo:

[...] normas positivadas ou implícitas no ordenamento jurídico, com um grau de generalidade e abstração elevado e que, em virtude disso, não possuem hipóteses de aplicação pré-determinadas, embora exerçam um papel de preponderância em relação às demais regras, que não podem contrariá-los, por serem as vigas mestras do ordenamento jurídico e representarem os valores positivados fundamentais da sociedade.

Vide, ainda, a definição de princípio realizada Lopes (1999), para quem constitui:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele; disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere à tônica e lhe dá sentido harmônico.

Como é possível observar, ao conceituarem os princípios, os autores levam em consideração diversos critérios, como o da fundamentalidade, quando afirmam serem os mesmos *mandamentos nucleares de um sistema*; da abstração, ao sustentarem que os mesmos *possuem uma alta carga de abstração*; da hierarquia, quando afirmam que são considerados como normas *superiores* dentro do ordenamento jurídico.

No entanto, utilizar-se-á nesse trabalho da análise de Alexy (2002) que, ao criar a sua *Teoria dos Direitos Fundamentais*, leva em consideração a estrutura normativa em seu aspecto qualitativo para realizar a diferenciação entre as regras e os princípios:

Hasta ahora, lo que interesaba era el concepto de la norma de derecho fundamental o iusfundamental. Ahora hay que considerar su estructura. A tal fin, pueden llevarse a cabo numerosas distinciones teórico-estructurales. Para la teoria de los derechos

fundamentales, la más importante es la distinción entre reglas y principios. Ella constituye la base de la fundamentación iusfundamental y es una clave para la solución de problemas centrales de la dogmática de los derechos fundamentales. Sin ella, no puede existir una teoría adecuada de los límites, ni una teoría satisfactoria de la colisión y tampoco una teoría suficiente acerca del papel que juegan los derechos fundamentales en el sistema jurídico. Es un elemento básico no sólo de la dogmática de los derechos de libertad e igualdad, sino también de los derechos a protección, organización y procedimiento y a prestaciones en sentido estricto.

Assim, verifica-se que, segundo o posicionamento de Alexy (2002), as regras jurídicas são normas que, desde que sejam válidas, devem ser aplicadas na medida do tudo ou nada, ou seja, por completo. Já os princípios, são normas que somente exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, consistindo em verdadeiros *mandamentos de otimização*.

Ainda, de acordo com referido autor, as regras são analisadas em sua dimensão valorativa, enquanto os princípios são analisados na dimensão de peso e, portanto, admitem conformações.

Desse modo, se uma regra é válida deve se fazer exatamente o que ela exige, nem mais nem menos; diferentemente dos princípios que apenas ordenam que algo seja feito da melhor forma e na maior medida possível.

A regra somente pode ser excluída do ordenamento jurídico e ser declarada *inválida*, no sentido *lato* da expressão, caso não contenha uma cláusula de exceção e sobrevenha outra (nova) regra tratando do mesmo assunto (critério de exclusão de ordem cronológica), ou se outra lei de hierarquia superior dispuser de forma diversa sobre o mesmo assunto (critério de exclusão de ordem hierárquica), ou ainda, se sobrevier legislação especial passando a tratar a matéria de forma diversa (critério de exclusão levando em conta a especialidade da matéria tratada).

Portanto, ao verificar o extenso rol de direitos e garantias fundamentais previstos, principalmente, no Título II da Constituição, ou em outros dispositivos espalhados pelo aludido texto, é possível verificar que os mesmos podem ser preenchidos tanto por regras jurídicas quanto por princípios.

Em que pese à especial característica da fundamentalidade dessas normas, inclusive com a previsão de aplicabilidade imediata (§ 1º, Art. 5º da Constituição Federal de 1988), pode-se afirmar que nem todas podem ser consideradas princípios – pelo menos não no enfoque dado por Alexy (2002), que utiliza do critério estrutural qualitativo –, pois muitas delas regulam fatos específicos e concretos na medida do *tudo ou nada*, devendo, desta forma, serem consideradas regras jurídicas.

Dessa forma, pode-se concluir que os direitos e garantias fundamentais podem ser compostos tanto por regras quanto por princípios, bem como afirmar que existem regras regendo direitos fundamentais, assim como existem princípios que não estão enquadrados nessas disposições, pelo menos na visão de Alexy (2002).

No entanto, o que nos interessa aqui para o desenvolvimento desse trabalho é nos ater as normas de direito fundamental, verificando se a alteração da legislação trata-se de uma questão simbólica ou se terá sua efetividade garantida.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO: PREVISÃO CONSTITUCIONAL.

A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo, a previsão da educação enquanto um direito de todos e um dever do Estado e da família, de modo que deve ser incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, estimulando seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação ao trabalho. ¹

No que tange aos deveres do Estado no tocante à educação, bem cuidou o constituinte de elencar algumas atividades essenciais a serem exercidas, no sentido de efetivar a educação, e assim o fez por meio do art. 208 da Constituição de 1988, que assim dispõe ²:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Importante, ainda, destacar o artigo 214 da Constituição de 1988, o qual elucida quais são os objetivos da educação, quais sejam: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação do trabalho; a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Porém devemos salientar, por ocasião do estudo ora apresentado, que no Brasil esses desideratos ainda estão muito distantes do desejável.

Assim dispõe o art. 214 da Constituição de 1988:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Portanto, no dizeres de Atique (2006) “a educação é um direito social, garantido pelo Estado a todos que são iguais perante a lei. O direito à educação só é ‘concretamente’ possível se os indivíduos tiverem efetivamente direito à liberdade e à igualdade, à dignidade necessária para dela tirarem o devido proveito”.

3 MÍNIMO VITAL

Deve-se compreender o mínimo vital, como o dever do Estado, de garantir a todos um standard social mínimo incondicional. A teoria do mínimo vital impõe a preservação material do ser humano, assegurando-lhe condições mínimas para a preservação da vida e para a integração na sociedade, como uma questão prejudicial às políticas públicas a serem desenvolvidas pela governança estatal.

Busca a garantia da dignidade da pessoa humana. Ainda, o chamado conteúdo mínimo demonstra que cada um dos direitos tem um núcleo mínimo irremissível, associado à sua própria razão de ser. Já o mínimo vital opera com vetores quantitativos, ou seja, aponta quais as necessidades mínimas de um ser humano, só por tê-lo e exatamente deve possuir para preservar sua dignidade. Nesse contexto necessariamente se enquadra o direito a educação, e educação com qualidade que possa realmente oferecer o mínimo de dignidade ao indivíduo.

Assim, ao analisar-se o financiamento da educação por uma perspectiva jurídica, deve-se verificar se o mesmo está garantido à efetividade deste direito social que é a educação e o conceito do mínimo vital.

4 SIMBOLISMO E O TEXTO CONSTITUCIONAL

Discutidas as questões relativas ao direito fundamental, direito à educação e a necessidade do mínimo vital, parece ser necessária uma análise acerca do fato de que algumas vezes as legislações estão imbuídas de um *simbolismo*, o qual pretende torná-las ineficaz, sem possibilidade de serem exigidas perante o Poder Judiciário.

Assim, leciona Neves (2007):

Quando, porém, a nova legislação constitui apenas mais uma tentativa de apresentar ao Estado como identificado com os valores ou fins por ela formalmente protegidos, sem qualquer novo resultado quanto à concretização normativa, evidentemente estaremos diante de um caso de legislação simbólica. (*grifos inexistentes no original*)

Uma discussão que necessita ser feita é se a inclusão no texto Constitucional do direito à educação dos 4 aos 17 anos não constará apenas como simbolismo.

Porém, não podemos nos esquecer que muitas vezes também, a “função simbólica das declarações contidas nos textos constitucionais e seus preâmbulos, elas podem servir também à interpretação e, portanto, à concretização normativa do texto constitucional” (NEVES, 2007), e desta feita, nem toda legislação que se propõe a ser simbólica, cumpre realmente seu papel, pois em algumas situações esta carga de simbolismo pode tornar-se concreta.

Mas por certo, “a legislação simbólica destinada primariamente à confirmação de valores sociais tem sido tratada basicamente como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores ou interesses”. (NEVES, 2007)

Em outras palavras, a inclusão no texto deste dever do Estado e direito da sociedade pode contribuir para que haja sua efetividade, uma vez que, conforme será discutido, a garantia do direito/dever do Ensino Fundamental prevista em redação original do texto Constitucional havia sido coberta pela Emenda Constitucional nº 14/96 e o financiamento desta etapa da educação.

Não se pode esquecer que, muitas vezes, a legislação surge conforme a pressão política exercida pelos cidadãos sob o poder público. Neste sentido Neves (2007) argumenta que:

O legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas.

Feitas estas considerações, esta pesquisa busca analisar os avanços que a legislação brasileira apresentou no seu texto Constitucional no que se refere ao financiamento da educação, bem como uma análise dos efetivos valores destinados a mesma.

5 FUNDEF e FUNDEB: LIMITES E EVOLUÇÕES

Neste tópico são apresentados os principais elementos da Emenda Constitucional n. 14/96 que estabeleceu o FUNDEF, da Emenda Constitucional n. 53/06 estabelecendo o FUNDEB e da Emenda Constitucional n. 59/09 que apresentou claramente em seu texto o dever do Estado na garantia da “(...) *educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria*” (Artigo 208, inciso I, BRASIL, 2009).

5.1 FUNDEF: recursos e elementos para discussão do FUNDEB

A Constituição Federal de 1988 trouxe no artigo 212 a obrigação de Municípios e Estados destinarem, no mínimo, 25% de todos os impostos e transferências para a educação e a União aplicar 18% em educação. Entretanto, permanecia a necessidade de regulamentação da forma de aplicação destes valores.

Assim, a Emenda Constitucional 14 apresentou no seu texto, e a Lei 9.424/96 regulamentou a existência de recursos mínimos para o Ensino Fundamental, sendo que toda vez que um estado não atingisse estes recursos mínimos, a União deveria complementá-los (Artigo 5º).

Determinou-se a atuação prioritária dos Estados no Ensino Fundamental e Médio e dos Municípios na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, devendo a União agir complementarmente na Educação Básica. (BRASIL, 2009).

O fundo foi criado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006, sendo que, nos cinco primeiros anos, deveria ocorrer o ajuste progressivo das contribuições, garantindo um valor por aluno que proporcionasse um padrão mínimo de qualidade.

Após sua implantação, e com os resultados dos primeiros anos, algumas questões apresentaram-se recorrentes nos debates sobre avanços e problemas na sua implantação e financiamento da educação.

Pode-se citar como principal avanço a universalização do Ensino Fundamental. Entre os limites, que necessitavam nova discussão: a preocupação com a rápida municipalização ocorrida em alguns estados, o estabelecimento do mínimo por aluno abaixo de níveis aceitáveis, o baixo comprometimento da União, bem como a redução da participação desta com o passar dos anos e o ponto de estrangulamento existente para a entrada no Ensino Médio e na Educação Infantil.

Se nos primeiros anos houve um rápido crescimento do número de matriculados no Ensino Fundamental, 5,29% no país nos primeiros 5 anos, nos últimos, o processo já se apresentava da forma contrária, uma redução de 2,44%, mostrando a existência de um déficit inicial e a universalização no final do período, se analisados estes dados conjuntamente com os 93,8% de taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental já em 1993.

Estes mesmos dados de taxa de escolarização líquidas, percentual de matriculados em função da idade esperada na realização das séries compreendidas, verifica-se uma das críticas, ao se constatar que no mesmo ano para o Ensino Médio a taxa era de 43,1%.

Nos problemas encontrados apresentam-se estudos como os de Arelaro (1999), Arretche (2002) e Callegari (2002) demonstrando a rápida municipalização que ocorreu nos anos iniciais de vigência do FUNDEF, se em 1997 59,3% das matrículas do Ensino Fundamental apresentavam-se na esfera estadual, em 2006 representavam apenas 39,7% (BRASIL, 1997; BRASIL, 2006).

Na discussão sobre o mínimo nacional pode-se citar estudos como os de Callegari (2002) e Oliveira (2001) demonstrando que desde o início os valores ficaram abaixo do determinado pela própria legislação, além da importante discussão sobre os valores já terem sido estabelecidos abaixo de um mínimo necessário.

Quando se analisa o comprometimento da União com recursos, verifica-se que se em 1998 seus recursos representavam 3,29% do total da composição do FUNDEF, mas em 2006 já haviam sido reduzido para 1,13%.

Assim, estes elementos aqui apresentados, foram importantes na implantação do FUNDEB e busca pela garantia do direito à Educação.

5.2 A implantação do FUNDEB

Uma vez que o FUNDEF foi aprovado para um período de 10 anos, a partir de 2007 era necessária sua prorrogação ou substituição por outros critérios de financiamento. Várias propostas tramitaram no Congresso Nacional em seu período de vigência³, sendo que as questões relacionadas à ampliação dos recursos e do comprometimento da União e ampliação dos níveis de ensino abrangidos apareceram de forma recorrente.

Instaurou-se uma grande discussão sobre a implantação de um ou três fundos, abrangendo a Educação Básica ou Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Básica, respecti-

vamente, discussão esta que foi importante apesar de visões contrárias (DAVIES, 2006; SENA, 2003).

Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53 com a criação do FUNDEB, ampliando os recursos existentes e abrangendo a Educação Básica.

Para que o FUNDEB pudesse iniciar seu funcionamento em 2007 foi editada a Medida Provisória 339 em 28 de dezembro de 2006 e em 20 de junho de 2007 aprovada a lei 11.494 regulamentando-o.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 incluiu o parágrafo 5º no artigo 211 da Constituição Federal, apresentando a prioridade no financiamento do ensino regular, isto é, todas as etapas da Educação Básica, financiando, além do Ensino Fundamental, a Educação Infantil e o Ensino Médio.

O texto foi alterado⁴, substituindo-se a referência ao Ensino Fundamental pela Educação Básica no recebimento do salário-educação; também foi estabelecida a criação de piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública⁵.

Para que houvesse um maior comprometimento da União a complementação desta foi estabelecida em R\$ 2.000.000.000,00 no primeiro ano, R\$ 3.000.000.000,00 no segundo ano, R\$ 4.500.000.000,00 no terceiro ano e 10% do valor total dos recursos do fundo a partir do quarto ano⁶.

Um importante elemento para ajustes futuros foi à criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ, que estabelece os fatores de distribuição entre as diferentes etapas e níveis de ensino, permitindo possíveis correções dado o estabelecimento anual dos fatores para determinação da distribuição dos recursos e valores mínimos, conforme será analisado no próximo item.

6 UMA ANÁLISE SOBRE OS PRIMEIROS RESULTADOS DO FUNDEB

Qualquer análise que se faça do FUNDEB neste momento apresenta-se de forma provisória, uma vez que estamos nos primeiros anos de sua implantação, entretanto, como este artigo procurou analisar a efetividade do direito à Educação Básica, estabelecido pelas Emendas Constitucionais nº 53/06 e nº 59/09, por meio da ótica da garantia de recursos, analisa-se aqui eventuais ganhos no que se refere ao financiamento da Educação Básica, lembrando que a existência de recursos é condição básica para tal.

Neste sentido, a Tabela 1, a seguir, apresenta dados comparativos da complementação da União em 2006 e 2008, no qual se verifica o aumento do comprometimento da mesma:

Tabela 1: Distribuição por origem dos recursos de repasses para o FUNDEF (2006) e FUNDEB (2008)

Origem	2008*		2006	
	R\$ mi	%	R\$ mi	%
FPE	6.665.941,00	14,10	5.193.286,80	14,46
FPM	6.369.680,00	13,47	4.973.102,90	13,85
IPI-Exp	507.806,00	1,07	412.901,10	1,15
LC 87/96	268.075,00	0,57	248.964,60	0,69
ITR	5.005,00	0,01		0,00
Complement. União	2.221.920,00	4,70	292.139,00	0,81
IPVA	9.102.055,00	19,25		0,00
ITCMD	135.435,00	0,29		0,00
ICMS	22.005.602,00	46,54	25.647.677,00	71,41
Total	47.281.524,00	100,00	35.915.789,20	100,00
Estados com Complementação	Maranhão, Pará, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão e Pará. Paraíba, Pernambuco e Piauí.			

*Até setembro de 2008.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim FUNDEF-FUNDEB (anos de 2006 e 2008). Elaboração própria

Em 2010 os valores de complementação, até o mês de novembro, representam R\$ 1.560.216.108,85, e foram para os Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, assim como em 2008. O valor menor em relação ao de 2008 pode ser justificado por não incluir neste valor a complementação prevista no parágrafo 2 do artigo 6º da lei 11.494 de 2007⁷.

Vale observar que como estamos no 4º ano do FUNDEB a complementação deverá ser da ordem de 10% dos recursos totais, conforme a Emenda Constitucional 53/2006.

Em relação ao valor mínimo por aluno, pode se observar que os mesmo têm ficado significativamente acima da inflação. Na Tabela 2 apresentam-se os valores do FUNDEF para séries iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano em 2006, último ano de sua vigência, e do FUNDEB para o 1º ano de vigência, 2007 e para o ano atual. A escolha por estas séries é justificada pela possibilidade de comparação.

Para verificar o aumento real do valor utilizou-se os dados de inflação oficiais do país medidos por meio do IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE, verifica-se que no primeiro ano do estabelecimento do FUNDEB houve um ganho real de 35, 51% para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano e de 42,09% para as séries finais também do Ensino Fundamental urbano.

Já no período compreendido entre 2007 e 2010, período este de vigência do FUNDEB, o aumento real para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano foi de 34,13% .

Apesar de percentuais significativos, vale à pena observar que, o valor mês por aluno nas séries iniciais do Ensino Fundamental urbano é de R\$ 117,90 e para as séries finais de R\$129,30, valor este muito abaixo das necessidades de um ensino com qualidade.

Melhor análise é apresentada a seguir na Tabela 2:

Tabela 2- Valor anual mínimo por aluno – FUNDEF/FUNDEB – 2006/2007/2010

	FUNDEF -2006	FUNDEB 2007	- FUNDEB - 2010
Séries iniciais do Ensino Fundamental urbano	682,60	946,29	1414,85
Séries finais do Ensino Fundamental urbano	716,73	1040,92	1556,33
Inflação acumulada entre os períodos - IPCA	--	3,14%	15,38%
Aumento séries iniciais do Ensino Fundamental urbano	--	38,63%	49,51%
Aumento séries finais do Ensino Fundamental urbano	---	45,23%	49,51%
destaca... comparação... acima da infla:			

Fonte: Decreto nº 5.690 de 3 de fevereiro de 2006, Decreto nº 6091 de 24 de abril de 2007 e Portaria 1.227 de 28 de dezembro de 2009.

Conforme mencionado, a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ foi um importante elemento para garantirem-se eventuais correções de distorções verificadas. Importante ressaltar que já por hora da aprovação dos coeficientes houve questionamento sobre os baixos valores para creche e Ensino de Jovens e Adultos – EJA.

Assim, verifica-se no Quadro 1, que apresenta os fatores de ponderação para 2007 e para 2010, que algumas alterações significativas já foram feitas: o aumento da participação de creches em tempo integral, aumento este já previsto na 11.494 de 2007 que regulamentou os coeficientes; aumento de índice para o Ensino Fundamental no campo e aumento dos valores do EJA.

Modalidade	Participação em 2007*	Participação em 2010
Creche em tempo integral	A CIFEBO fixará o fator de ponderação **	Pública 1,1 Conveniada 1,1
Pré-escola em tempo integral	A CIFEBO fixará o fator de ponderação ***	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Creche em tempo parcial	0,80 (oitenta centésimos)	Pública 0,8 (oitenta centésimos) Conveniada 0,8 (oitenta centésimos)
Pré-escola em tempo parcial	0,90 (noventa centésimos)	1,00 (um inteiro)
anos iniciais do Ensino Fundamental urbano	1,00 (um inteiro)	1,00 (um inteiro)
anos iniciais do Ensino Fundamental no campo	1,05 (um inteiro e cinco centésimos)	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
anos finais do Ensino Fundamental urbano	1,10 (um inteiro e dez centésimos)	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
anos finais do Ensino Fundamental no campo	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino Fundamental em tempo integral	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino Médio urbano	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino Médio no campo	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino Médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Educação Especial	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação indígena e quilombola	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)	0,80 (oitenta centésimos)
Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)	1,00 (um inteiro)

Quadro 1: Fatores de ponderação para distribuição do FUNDEB

Fonte: Lei 11.494 de 20 de junho de 2007; Portaria 777 de 10 de agosto de 2009.

*A Lei cria a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade –(CIFEBO) composta por cinco representantes da UNDIME, cinco representantes do CONSED e um representante do MEC. A mesma lei determina que para os próximos anos os fatores de ponderação levem em conta os custos reais de cada etapa, modalidade de ensino e tipo de estabelecimento, segundo estudos realizados e publicados pelo INEP

**A partir do 2º ano a participação será de 1,1

***A partir do 2º ano a participação será de 1,15.

Verifica-se pelas alterações de valores e de coeficientes que o FUNDEB encontra-se em transformação e consolidação, apresenta avanços em relação ao financiamento da educação por hora do FUNDEF, mas a necessidade de mais recursos persiste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou apresentar uma análise interdisciplinar do financiamento da educação, abordando aspectos jurídicos, econômicos e educacionais. Analisou-se os direitos fundamentais e seus princípios, a inclusão da educação como um direito fundamental social e o texto constitucional de 1988 nos artigos que apresentam o dever do Estado em relação ao fornecimento da mesma.

A discussão sobre o simbolismo, importante na área Jurídica, objetiva questionar se a existência da legislação garante a efetividade do direito.

Neste sentido, procurou-se apresentar os principais problemas por ocasião da Emenda Constitucional 14/96 que estabeleceu o FUNDEF, tendo-se entre as principais críticas: a dificuldade de financiamento das séries que ficaram fora do Ensino Fundamental, à baixa participação do governo federal, os baixos valores e a rápida municipalização.

Este artigo discutiu questões relativas à participação da União e ao baixo valor, verificando que com o estabelecimento do FUNDEB tem havido o aumento dos valores, apesar de considerar em um nível muito baixo: para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano o valor para 2010 foi de R\$ 1414,85 ao ano e para as séries finais o mesmo nível de ensino foi de 1556,33 ao ano, representando uma média mensal de R\$ 117,90 e para as séries iniciais e de R\$129,30 para as séries finais ao mês, valores estes muito abaixo do necessário.

Assim, conclui-se este artigo com a análise que houve o aumento dos recursos, mas que para a efetividade deste direito social em níveis que não sejam apenas o mínimo vital, são necessários mais recursos.

NOTAS

- 1- Art. 205 – CF/88 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
- 2- Redação apresentada após a Emenda Constitucional nº 59/09
- 3- No período de 1997-2006 foram 33 propostas para mudança ou continuidade dos critérios de financiamento do Ensino Fundamental, Educação Infantil, Ensino Médio e Educação Superior. Uma maior análise pode ser vista em Rossinholi (2010).
- 4- Parágrafo 5º, do artigo 212.
- 5- Artigo 206, inciso VIII; o piso foi estabelecido pela lei 11.738 de 16 de julho de 2008 em R\$ 950,00.
- 6 - Inciso VII do artigo 60 do ADCT
- 7- “2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, P.de J. L.; NUNES, L. N. B. T. **Constituição e inclusão social**. Bauru: Edite, 2007.
- ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ARAUJO, L. A. D.; NUNES JUNIOR, V. S. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARELARO, G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et. al. (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61 - 89.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25 - 48, set. 2002.
- ATIQUÊ, A. L. V. **Federação e competência para legislar: estudo de um caso**. Bauru, SP: Edite, 2006.
- BARROSO, L. R.. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a EC nº 59 de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF: Senado, 2009.
- _____. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. p. 000007.
- _____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar 2006**. Brasília, DF, 2006.
- _____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 1997**. Brasília, DF, 1997.
- CARRAZZA, A. R. **Curso de direito tributário**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CALLEGARI, C. **O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2002.
- DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas. v. 27, n. 96, p.753 - 774, out., 2006.
- DIMOULIS, D. (coord.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERNANDES, F. **Dicionário brasileiro globo**. 38 ed. São Paulo: Globo. 1995.
- FIGUEIREDO, L.V. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001
- HARGER, M. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- LOPES, M. A. R.. Garantia de acesso à justiça: assistência judiciária e seu perfil constitucional. In: TUCCI, J. R. C. (coord.). **Garantias constitucionais do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- NUNES JUNIOR, V. S. **A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade dos direitos sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.
- OLIVEIRA, R. P. Dossiê educação. **Estudos Avançados**. São Paulo: Universidade de São Paulo; Instituto de Estudos Avançados, 2001. p. 9 - 101.
- ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Líber livro, 2010.
- ROTHENBURG, W. C.. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **FUNDEF**- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, ano 1, n.1. a n. 12. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/fundef/1998/FUNDEF.PDF> . Acesso em: 20 mai. 2007.

SENA, P. **Os nós do financiamento à educação**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa; Câmara dos Deputados, 2003.

SIQUEIRA, D. P. **Tutela coletiva do direito à saúde**. Franca: Lemos e Cruz, 2010.

_____; GOTTEMS, C. J. **Direitos fundamentais: da normatização à efetividade nos 20 anos de Constituição brasileira**. Birigui: Boreal, 2008.

_____; PICCIRILO, M. B. **Inclusão social e direitos fundamentais**. Birigui: Boreal, 2009.