

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

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
NAS REFORMAS EDUCACIONAIS
DOS ANOS DE 1990 E DO REGIME MILITAR DE 1964-1985:
o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal**

Dissertação de Mestrado

Maria Anunciação Cichero Sieczkowski

**Porto Alegre
2007**

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

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS
REFORMAS EDUCACIONAIS
DOS ANOS DE 1990 E DO REGIME MILITAR DE 1964-1985:
o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal**

Maria Anunciação Cichero Sieczkowski

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena

**Porto Alegre
2007**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO-CIP

S571f Sieczkowski, Maria Anunciação Cichero
O financiamento da educação básica nas reformas educacionais dos anos de 1990 e do regime militar de 1964-1985 : o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal [manuscrito] / Maria Anunciação Cichero Sieczkowski. – 2007. .
f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2007.

Orientação: Nalú Farenzena.

1.Educação básica – Brasil – Legislação. 2. Reforma do ensino – Educação – Brasil – História. 3. Educação – Brasil – Governo Fernando Henrique Cardoso. 4. Salário-educação. 5. Financiamento da educação – Educação básica. 6. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. I. Farenzena, Nalú. II. Título.

CDU: 373.3/.5(81)(094.3)

Bibliotecária responsável: Jacira Gil Bernardes CRB 10/463

Dedico este trabalho a Irene, minha mãe, e a meus irmãos: Media, Assunção, Frederico, Nica, Agostinho, Batista, Zeca e ... Conceição.

AGRADECIMENTOS

Produzir um trabalho do porte de uma Dissertação é uma tarefa que exige muita superação dos próprios limites e muita persistência. Há momentos em que parece que todas as luzes se apagam... e precisamos encontrar um farol para nos guiar... acabamos até por reconhecer o papel da escuridão... ... dar sentido à claridade...

**“pie detrás de pie
iba tras el pulso de claridad
la noche cerrada, apenas se abría
se volvía a cerrar.
um faro quieto nada sería
guia, mientras no deje de girar
no es la luz lo que importa en verdad
son los 12 segundos de oscuridad
...
pie detrás de pie
no hay otra manera de caminar
...
no es la luz lo que importa en verdad
son los 12 segundos de oscuridad”** (Jorge Drexler)

Agradeço àquelas pessoas que, mesmo sem o saber, ajudaram a iluminar os momentos de escuridão da minha caminhada. Agradeço especialmente ...

... à minha família, principalmente à minha mãe, Irene, por todas e tantas vezes que ouviu as minhas angústias;

... às minhas amigas e companheiras de esperanças Otília, Rosa e Stela, por sempre acreditarem no meu trabalho e torcerem por mim, bem como ao ex-colega e amigo Vicente, pelo apoio e pelas várias “ajudas”;

... às minha chefias de trabalho, ao Coordenador Geral, João Vitor, e ao Coordenador Administrativo, Pestana, pela compreensão, e especialmente ao Coordenador Técnico, Ricardo, pelo apoio e empenho;

... aos meus colegas de trabalho, pelo apoio e pela solidariedade, expressa de várias e diferentes formas, especialmente aos colegas de sala que sentiram a minha falta (Ronald, Gilson e Fábio); aqueles que, no período final, assumiram tarefas por mim (Pacheco e Tisiane), ou aqueles cuja conversa me dedicava apoio (Aniger, Walter, Ricardinho, Matos, Gomes, Sheila, Rosane, Jô, Júlio);

... à professora Vera Peroni pela possibilidade de aprendizado e pelo encorajamento;

... à minha Orientadora, professora Nalú Farenzena, pela dedicação, pela compreensão do meu ritmo de trabalho e também pelo permanente estímulo.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO.....	18
1.1 – O CONTEXTO GERAL NO BRASIL.....	18
1.2 – O CONTEXTO EDUCACIONAL NO BRASIL.....	32
1.2.1 – O Período da Ditadura Militar de 1964-1985.....	32
1.2.2 – O Período dos Anos de 1990.....	45
CAPÍTULO 2 – A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO CONTEXTO DO BRASIL DOS ANOS DE 1970 AOS ANOS DE 1990.....	66
CAPÍTULO 3 – A RELAÇÃO ENTRE AS “ESFERAS DE GOVERNO” E O FINANCIAMENTO DO ENSINO DE 1º E 2º GRAUS NA LEGISLAÇÃO DO PERÍODO DO REGIME MILITAR DE 1964-1985.....	76
3.1 – A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL.....	77
3.2 – A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: SISTEMAS DE ENSINO, NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA E COMPETÊNCIAS DAS “ESFERAS DE GOVERNO” NA ÁREA DA EDUCAÇÃO.....	85
3.3 – A COMPETÊNCIA PARA TRIBUTAR E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS “ESFERAS DE PODER”.....	99
3.4 – A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO.....	108
CAPÍTULO 4 – A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO DO PERÍODO DE GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....	135
4.1 – A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL.....	137
4.2 – A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....	140
4.3 – OS SISTEMAS DE ENSINO.....	141
4.4 – OS NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS.....	143
4.5 – AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO.....	144
4.6 – A COMPETÊNCIA PARA TRIBUTAR E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	148
4.7 – OS RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A “VINCULAÇÃO” CONSTITUCIONAL E A “DRU”.....	160
4.8 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996: O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) E O SALÁRIO-EDUCAÇÃO.....	162
4.9 – A LEI FEDERAL Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	236

Lista de Quadros

Quadro 3.1 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Constituição Federal de 1946, de 18/09/1946.....	112
Quadro 3.2 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Emendas à Constituição de 1946 de nº 07/64, de 22/05/1964, a nº 21/66, de 30/11/1966.....	113
Quadro 3.3 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Atos Institucionais de nº 01/64, de 09/04/1964, a nº 04/66, de 07/12/1966.....	114
Quadro 3.4 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Constituição Federal de 1967, de 24/01/1967.....	115
Quadro 3.5 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Atos Institucionais de nº 05/68, de 13/12/1968, a nº 17/69, de 14/10/1969.....	116
Quadro 3.6 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Emenda Constitucional nº 01/69, de 17/10/1969.....	118
Quadro 3.7 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – Emendas à Constituição de 1967 de nº 02/72, de 09/05/1972, a nº 27/85, de 28/11/1985.....	119
Quadro 3.8 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO DENTRO DA LDB nº 5.692/71.....	121
Quadro 3.9 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS – Constituição Federal de 1946 e Emendas Constitucionais anteriores à E.C. nº 18, de 01/12/1965.....	125
Quadro 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA PROMOVIDA PELO REGIME MILITAR DE 1964-1985.....	127
Quadro 3.11 – DISTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA (IR) E DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI) ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NO PERÍODO DO REGIME MILITAR DE 1964-1985.....	133
Quadro 3.12 – DISTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS (ICM) ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NO PERÍODO DO REGIME MILITAR DE 1964-1985.....	134
Quadro 4.1 – COMPETÊNCIAS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO – PERÍODO DO GOVERNO FHC	198
Quadro 4.2 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS – Constituição Federal de 1988 e Emendas Constitucionais vigentes no período do Governo FHC – 1995-2002.....	202
Quadro 4.3 – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – Composição, Destinação, Alterações na Distribuição de Recursos e Desvinculações Previstas.....	207

Lista de Siglas e Abreviaturas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
A.I. – Ato Institucional
ANDE – Associação Nacional de Educação
ANDES – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior
ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
ARENA – Aliança Renovadora Nacional (Partido Político criado após o A.I. nº 2, de 27/10/65)

Art. – Artigo
BA – Estado da Bahia
CE – Estado do Ceará
C.F. – Constituição Federal
C.F.E. – Conselho Federal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONSED – Conselho de Secretários Estaduais de Educação
CPB – Confederação dos Professores do Brasil
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DF – Distrito Federal
DRU – Desvinculação de Recursos da União (E.C. nº 27, de 21/03/2000)
E.C. – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
E.C.R. – Emenda Constitucional de Revisão
EF – Ensino Fundamental
EM – Ensino Médio
ENC – Exame Nacional de Cursos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal (E.C. nº 10, de 04/03/1996)
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência (E.C.R. nº 01, de 01/03/1994)
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICM – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
I Exp – Imposto sobre Exportação de Produtos nacionais ou nacionalizados
IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas
I Imp – Imposto sobre Importação de Produtos
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (Operações Financeiras)
IOF-OURO – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro relativas ao Ouro
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações de Estados e Distrito Federal
IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPTR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto sobre (a) Renda(s) e Proventos de qualquer natureza
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre a Transmissão, a qualquer título, de Bens Imóveis
(Regime Militar 64-85)
Imposto sobre Transmissão inter vivos, a qualquer título, de Bens Imóveis (C.F. 1988)
IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações
IVVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
LDB – Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Grau (durante o Regime Militar 64-85)
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (no período anterior ao Regime Militar 64-85 e no período de Governo FHC)
MDB – Movimento Democrático Brasileiro (Partido Político criado após o A.I. nº 2, de 27/10/65)
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MG – Estado de Minas Gerais
M.P. – Medida Provisória
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Estado de Pernambuco
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Plano de Integração Social
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
Plano-DEF – Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RJ – Estado do Rio de Janeiro
RS – Estado do Rio Grande do Sul

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SP – Estado de São Paulo

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

Este trabalho busca identificar e caracterizar o conjunto de determinações vigentes e instituídas nas relações entre os entes federados para o financiamento da Educação Básica no Brasil dentro do ordenamento constitucional e legal nos anos de 1990, notadamente durante o período de Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A “Reforma Educacional” que se configura nos anos de 1990 no Brasil é descrita e analisada tendo como referencial os dispositivos constitucionais e legais que estruturam as relações entre as esferas de governo para o financiamento do Ensino de 1º e 2º Graus implementados e vigentes a partir da “reforma educacional” promovida pelo Regime Militar de 1964-1985, igualmente descritos e analisados.

Em ambos os momentos históricos enfocados, a descrição e análise do ordenamento constitucional-legal aborda vários aspectos que configuram o quadro das relações entre os entes federados para o financiamento da educação básica: as características da organização federativa do Brasil próprias de cada período; a organização da educação nacional, envolvendo a estruturação de sistemas de ensino, os graus ou níveis de atuação prioritária e as competências específicas na área da educação de cada esfera de poder dentro de cada período; a determinação de competências para tributar e a distribuição de recursos entre os entes federados instituídas e vigentes em cada momento histórico, bem como a existência de vinculação constitucional de recursos para a educação nestes períodos. Dentro da análise do ordenamento constitucional-legal dos anos de 1990, considerando-se o enfoque do trabalho voltado para o período de Governo de Fernando Henrique Cardoso, são abordadas com destaque a Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, e suas determinações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e ao Salário-Educação, bem como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, naqueles dispositivos referentes ao financiamento da educação.

Com base na compreensão de que os atos legais são o reflexo, a “síntese possível”, ainda que temporária, dos confrontos ideológicos, políticos, sociais e econômicos vigentes em cada período, este trabalho constrói inicialmente um panorama referente ao contexto histórico e educacional em curso no Brasil em cada um dos períodos enfocados, não deixando de situar, em linhas gerais, o contexto dos anos de 1980, período de redemocratização do País e de transição de um ordenamento constitucional-legal analisado para outro.

Além da configuração dos contextos em que estas determinações são produzidas, a descrição e análise dos dispositivos constitucionais e legais em foco é sustentada e norteadada, ainda, pela caracterização dos Estados Federativos em oposição aos Estados Unitários e pela explicitação das relações estabelecidas por estas formas de organização com os processos de centralização e de descentralização das políticas públicas. A partir deste quadro são identificados os diferentes arranjos que se evidenciam entre o Estado Federado brasileiro e estes mesmos processos de centralização e descentralização dentro dos períodos históricos descritos.

A metodologia utilizada para a realização deste trabalho incluiu a pesquisa em fontes primárias e a descrição do conteúdo destas fontes referente aos temas de interesse para o objeto da pesquisa. A interpretação e análise destas fontes foi efetivada com o auxílio de fontes secundárias e estudos sobre o ordenamento constitucional e legal dos períodos em foco.

ABSTRACT

The aim of this paper is identifying and characterizing the set of valid and instituted determinations that exist in the relationships between the federal organizations for the funding of Basic Education in Brazil, in the constitutional and law context of the 1990's, in particular during the Presidency of Fernando Henrique Cardoso (FHC). The "Educational Reform" that is configured in the 1990's in Brazil, is here described and analysed with reference to the legal and constitutional determinations that structure the relationship between the different sectors of the government for the valid funding of primary and secondary school established after the "educational reform" promoted by the Military Regime of 1964-1985, that are also described and analysed in this paper.

In both historical moments focused, the description and analysis of the legal-constitutional arrangement approaches several aspects that configure the relationships between federal organizations for the funding of basic education: the characteristics of the national federative organization in Brazil in each period; the organization of national education, considering the structure of educational system, the main degrees or levels and specific competences in the area of education related to each power section in each period; the determination of valid and instituted competences to tribute and distribute the resources between the federal organizations in each historical moment, and the existence of constitutional sharing of resources for education in these periods. Along with the analysis of the constitutional-legal arrangement in the 1990's, and considering that this paper is focused onto the period of Fernando Henrique Cardoso's government, it is studied in particular the *Emenda Constitucional* number 14, passed on 12-09-1996, and its decisions referring to the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF* and to the *Salário-Educação*, and also the new *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*- Federal Law number 9.394, passed on 20-12-1996, in regulations referred to educational funding.

Based on the understanding that the legal acts are the reflection, the "possible synthesis", yet temporary, of the ideological, politic, economical and social confrontations of each period, this work constructs at a first moment, the scene of the historical and educational confrontations existing in Brazil in each focused period, also considering in general lines the context of the 1980's, period of the redemocratization of the country and the transition from one kind of constitutional-legal arrangement to the other.

The description and analysis of the constitutional regulations in focus is supported and orientated, not only by the configuration of the context in which these determinations are produced, but for the characterization of the *Estados Federativos* in opposition to the *Estados Unitários* and for the elucidation of the relationships created for this kind of organization with the processes of centralization and decentralization of the public policies as well. Based on this description, different arrangements are identified between the Brazilian Federal State and these same processes of centralization and decentralization in both historical periods described.

The methodology used for the realization of this work includes the research with primary sources and the description of the contents of these sources referred to the topics that are important to this research. The interpretation and analysis of these sources was realized with the help of secondary sources and studies about the constitutional and legal arrangement of the focused periods.

RESUMEN

Este trabajo busca identificar y caracterizar el conjunto de las determinaciones vigentes e instituidas en las relaciones entre los entes federados para el financiamiento de la Educación Básica en el Brasil dentro del ordenamiento constitucional y legal de la década de 90, en particular durante el período de Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC). La “Reforma Educativa” que se configura en los años 90 en el Brasil es descrita y analizada tomando como referencia los dispositivos constitucionales y legales que estructuran las relaciones entre las esferas de gobierno para el financiamiento de la Enseñanza primaria y secundaria implementada y vigente a partir de la “reforma educativa” promovida por el Régimen Militar de 1964-1985, igualmente descritos y analizados.

En ambos momentos históricos señalados, la descripción y análisis del ordenamiento constitucional-legal aborda varios aspectos que configuran el cuadro de las relaciones entre los entes federados para el financiamiento de la educación básica: las características de la organización federativa del Brasil propias de cada período; la organización de la educación nacional, envolviendo la estructuración de sistemas de enseñanza, los grados o niveles de actuación prioritaria y las competencias específicas en el área de la educación de cada esfera de poder dentro de cada período; la determinación de competencias para tributar y la distribución de recursos entre los entes federados instituidas y vigentes en cada momento histórico, así como la existencia de vinculación constitucional de recursos para la educación en estos períodos. Dentro del análisis del ordenamiento constitucional-legal de los años 90, considerándose que el foco de este trabajo está dirigido al período de Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, son abordadas con destaque la *Emenda Constitucional* nº 14, de 12/09/1996, y sus determinaciones relativas al *Fundo de Mantimento e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – FUNDEF* y al *Salário-Educação*, así como la nueva *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Ley Federal* nº 9.394, de 20/12/1996, en aquellos dispositivos referentes al financiamiento de la educación.

Con base en la comprensión de que los actos legales son el reflejo, la “síntesis posible”, mismo que sea temporaria, de los confrontos ideológicos, políticos, sociales y económicos vigentes en cada período, este trabajo construye inicialmente un panorama acerca del contexto histórico y educativo en curso en el Brasil en cada uno de los períodos estudiados, no dejando sin embargo de situar, en líneas generales, el contexto de los años 80, período de redemocratización del País y de transición de un ordenamiento constitucional-legal analizado para otro.

Además de la configuración de los contextos en que estas determinaciones son producidas, la descripción y análisis de los dispositivos constitucionales y legales en foco está sustentada y nortada por la caracterización de los *Estados Federativos* en oposición a los *Estados Unitários* y por la explicitación de las relaciones establecidas por estas formas de organización con los procesos de centralización y de descentralización de las políticas públicas. A partir de este cuadro son identificados los diferentes arreglos que se evidencian entre el Estado Federado brasileño y estos mismos procesos de centralización y descentralización dentro de los períodos históricos descritos.

La metodología utilizada para la realización de este trabajo incluye la investigación en fuentes primarias y la descripción del contenido de estas fuentes referente a los temas de interés para el objeto de la investigación. La interpretación y análisis de estas fuentes fue efectivada con el auxilio de fuentes secundarias y estudios sobre el ordenamiento constitucional y legal de los períodos en foco.

INTRODUÇÃO

A conjuntura internacional dos últimos 30 anos do século XX foi marcada por grandes transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que podem ser descritas a partir de alguns processos: globalização econômica, reestruturação produtiva e implantação de políticas neoliberais. O desmonte do “Estado de Bem-Estar Social”, instalado na Europa a partir do final da Segunda Grande Guerra, e o aparecimento de “Estados Neoliberais” na Europa e nos Estados Unidos, a partir do final dos anos de 1970, fazem parte deste conjunto de mudanças.

A crise provocada pelo esgotamento das possibilidades do pacto entre capital e Estado instituído pelo “Estado de Bem-Estar Social” para viabilizar a acumulação capitalista, propiciou e, de certa forma, “justificou” a implantação de políticas e de Estados Neoliberais na Europa e nos Estados Unidos a partir dos anos de 1970.

No Brasil, após um período de intensas mobilizações e organização social, os anos de 1970 iniciam com o recrudescimento da Ditadura Militar instalada em 1964 e dão continuidade, através de novos pactos políticos, à implementação daquilo que alguns autores denominam de “Estado Nacional-Desenvolvimentista”. A redemocratização do País a partir de meados dos anos de 1980, acompanhada de um novo ciclo de mobilização e organização da sociedade civil, é um dos prováveis fatores mais significativos que “atrasaram” a implantação das políticas neoliberais no Brasil. Os anos de 1990, notadamente a partir do primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), serão marcados em nosso País pela defesa de concepções e a adoção cada vez mais evidente de políticas com inspiração nas teses neoliberais.

As concepções neoliberais preconizavam um “Estado Mínimo” para algumas estruturas e um “Estado Máximo” para outras: “Estado Mínimo” construído a partir da “descentralização de atribuições”, tais como o financiamento e a oferta dos níveis de ensino, visando à “desoneração do Estado” ou a estabelecer arranjos federativos para o setor da educação congruentes com as políticas de ajuste fiscal; “Estado Máximo” instalado através da “centralização de decisões”, concretizada, por exemplo, a partir de normatizações, definição de políticas e avaliação institucional, visando obter o “controle ideológico do Estado”.

A “Reforma Educacional” implantada no Brasil em 1996, a partir da aprovação de três importantes documentos legais – a Emenda Constitucional nº 14/96, a nova LDB e a Lei de regulamentação do FUNDEF –, constituiu-se no primeiro conjunto de mudanças significativas nas políticas públicas do País com inspiração nas concepções e no ideário de reforma do Estado então hegemônicos no Governo.

As concepções de “descentralização de atribuições” e “concentração do poder de decisão” perpassam todos estes documentos legais, bem como outros (tais como o Plano Nacional de Educação) que surgem no período subsequente, e concretizam-se claramente em políticas públicas como a de estímulo à municipalização do ensino fundamental, ou a do estabelecimento de “Parâmetros Curriculares Nacionais”.

O tema da “descentralização das atribuições” e da “concentração de deliberações” dentro do processo de reformas vivido pela área da educação nos anos de 1990 suscitou um conjunto de questões que nortearam a pesquisa produzida neste trabalho. Constituíram, igualmente, diretivas que sustentaram as descrições e análises produzidas dentro deste trabalho, as categorias de Estado Federativo e de Estado Unitário, de Reforma Educacional, de políticas públicas, de descentralização e centralização de políticas públicas, de regime de cooperação entre esferas de governo e de regime de colaboração entre sistemas de ensino.

Dentre as questões que nortearam a pesquisa apresentada neste trabalho, cabe explicitar as seguintes:

- qual a concepção e o tratamento específico dado ao tema da centralização/descentralização das políticas públicas na área da educação, especialmente no âmbito do financiamento, incluindo-se nisto a utilização do mecanismo denominado de “regime de colaboração”, pelas políticas públicas implantadas no Brasil no período de Governo de Fernando Henrique Cardoso?

- em quais aspectos as determinações referentes à relação entre os entes federados em vigência e materializadas em documentos legais no período histórico anterior aos anos de 1990 – o Regime Militar de 1964-1985 – constituem parâmetro de comparação para a Reforma Educacional instituída nos anos de 1990?

- qual a configuração das relações entre os entes federados para o financiamento da educação instituída pelo novo ordenamento constitucional-legal a partir da Reforma Educacional dos anos de 1990?

Os dispositivos legais que estabelecem as competências e atribuições das esferas de poder dentro da República Federativa do Brasil, em relação à oferta, ao financiamento, à gestão, ao planejamento e à normatização da educação, apresentam significativas alterações a partir da Reforma Educacional dos anos de 1990. Os mecanismos que instituem as relações entre estes entes federados ganham novas configurações, notadamente na área da educação.

A proposta deste trabalho é a descrição e a análise exatamente das relações estabelecidas entre os entes federados dentro do ordenamento constitucional-legal criado pela Reforma Educacional dos anos de 1990 no Brasil, notadamente em relação aos dispositivos

que caracterizam o Governo de Fernando Henrique Cardoso, naquilo que se referem especificamente ao financiamento da educação básica. Como parâmetro de comparação para a análise e interpretação do tipo e da qualidade das mudanças instituídas nas determinações constitucionais-legais, este estudo realiza também a descrição e a análise dos principais documentos legais que marcam a Reforma Educacional do Ensino de 1º e 2º Graus promovida pelo Regime Militar de 1964-1985.

Para dar conta deste objetivo, este trabalho organiza-se em quatro Capítulos, os quais podem ser sintetizados como segue.

O Capítulo 1 apresenta os contextos históricos dos períodos envolvidos no trabalho. A primeira parte deste Capítulo caracteriza o Contexto Geral no Brasil – social, político e econômico – abordando a implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista, como resultado da crise dos anos de 1930, e especialmente a sua vigência e auge durante o Regime Militar de 1964-1985, bem como a crise deste modelo iniciada no final dos anos de 1970. Esta seção busca caracterizar, também, as conseqüências provocadas pela referida crise dos anos de 1970 no contexto brasileiro, visíveis e detectáveis a partir dos anos de 1980, especialmente a sua concretização em propostas de criação de um novo modelo de crescimento para o País, engendradas e implementadas a partir dos anos de 1990 no Brasil. Neste sentido, visando inclusive a melhor contextualização do objeto deste trabalho, esta seção descreve de forma mais demorada as concepções referentes a um “novo” modelo de desenvolvimento para o País, bem como as propostas de reformas do Estado e as estratégias de ação política para a sua implementação, apresentadas e defendidas pelo, então, Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, em seu Discurso de Despedida do Senado Federal, datado de 14 de dezembro de 1994.

A segunda parte do Capítulo 1 explicita o conjunto de mudanças efetivadas na área da educação básica no Brasil no decorrer dos períodos históricos em questão. Inicialmente, visando estabelecer o marco referencial em relação ao tipo e à qualidade das mudanças realizadas nos anos de 1990, esta segunda parte do Capítulo 1 procura construir um panorama da realidade educacional durante o período do Regime Militar de 1964-1985, relatando o tratamento dado pela Ditadura a temas geradores de grandes tensões sociais na época e destacando, neste sentido, a utilização pelos Governos de então de determinações constitucionais-legais já vigentes, bem como a implantação de novos dispositivos, como instrumento de controle das demandas educacionais. Na continuidade, são caracterizadas as alterações efetivadas no âmbito educacional, bem como os processos que as envolvem, materializadas em documentos legais no final dos anos de 1980 e durante os anos de 1990,

concomitantes e impulsionadas pelas conjunturas específicas vividas pelo País nestes períodos – de redemocratização, num primeiro momento, e de implantação de uma série de medidas e políticas com inspiração nos Estados Neoliberais vigentes na Europa desde o início da década de 1980, no segundo período. Neste sentido, esta segunda parte do Capítulo 1 busca configurar a “Reforma Educacional” que é implementada dentro do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Capítulo 2, considerando a contextualização política, social e econômica brasileira, bem como a caracterização da área educacional dentro dos períodos históricos em foco no trabalho, procura caracterizar, em linhas bastante gerais, as relações estabelecidas pelos entes federados no Brasil dentro destes diferentes momentos históricos, explicitando e incorporando à análise alguns conceitos fundamentais para a compreensão dos processos em curso, tais como os de Estado Federativo, Estado Unitário, centralização e descentralização. Neste âmbito, o Capítulo discute genericamente as relações que podem ser estabelecidas entre estas “estruturas organizativas” dentro de diferentes processos e procura explicitar aquelas que se configuram dentro dos períodos históricos brasileiros tratados no trabalho. Desta forma, este Capítulo visa construir mais explicitamente a “ponte” entre os contextos históricos configurados até então e as determinações instituídas através de dispositivos constitucionais-legais dentro de cada período, a serem descritas e analisadas na continuidade do trabalho.

O Capítulo 3 procura descrever e analisar os dispositivos presentes no ordenamento constitucional e legal referentes às relações estabelecidas entre as esferas de governo para o financiamento do Ensino de 1º e 2º Graus instituídos e implementados durante o Regime Militar de 1964-1985, buscando configurar o quadro referencial para a avaliação do tipo e da qualidade das mudanças estabelecidas a partir dos anos de 1990, notadamente dentro da Reforma Educacional implementada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso. Desta forma, com base na contextualização histórica e educacional dos períodos, anteriormente construída, bem como na discussão e explicitação de conceitos relacionados aos processos políticos, econômicos e sociais vigentes nestes períodos, o Capítulo 3 constrói o quadro de dispositivos constitucionais e legais vigentes durante o Regime Militar de 1964-1985 que servirá de referencial de análise para o Capítulo 4.

O Capítulo 4 realiza a descrição e análise das relações instituídas entre os entes federados na área da educação, especialmente as referentes ao financiamento da educação básica no Brasil, visíveis e identificáveis através do ordenamento constitucional-legal criado pela “Reforma Educacional” promovida pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como o uso feito por este governo dos dispositivos já instituídos nesta área anteriormente ao

seu mandato, visando implementar no âmbito da educação o papel reservado às políticas sociais pela concepção de Estado com inspiração neoliberal por ele assumida. A análise dos dispositivos constitucionais e legais deste período é acompanhada, sempre que relevante e possível, por referências e comparações com os dispositivos vigentes dentro do ordenamento do período do Regime Militar de 1964-1985, tomado como quadro referencial.

As Considerações Finais deste trabalho procuram retomar os principais dispositivos constitucionais e legais descritos e analisados dentro do período de Governo de Fernando Henrique Cardoso, relacionando os mesmos tanto com o ordenamento educacional vigente no período do Regime Militar de 1964-1985, quanto com os contextos em que foram produzidos, incluídas nisto as “concepções” sobre o modelo de desenvolvimento para o País e as “estratégias políticas” para alcançá-lo, bem como o papel do Estado e da educação neste processo, defendidas e implementadas pelo referido Presidente. O objetivo final foi o de configurar um panorama da Reforma Educacional dos anos de 1990 especificamente nas determinações referentes ao financiamento da educação básica instituídas pelo Governo FHC.

Cabe ressaltar que um dos pressupostos deste trabalho é a concepção de que os contextos políticos, sociais econômicos e culturais – assim como os especificamente educacionais – refletem-se, são materializados, cristalizam-se não somente através da literatura ou da produção científica, por exemplo, mas também, e com centralidade, através do conjunto de dispositivos legais instituídos em cada período histórico. Neste sentido, descrever e analisar o contexto histórico dentro do qual determinado corpo legal é construído, aprovado e implementado significa estabelecer as bases de sustentação para a adequada interpretação destes dispositivos. Em sentido inverso, portanto, entende-se as leis como a expressão e o resultado dos conflitos e do equilíbrio possível entre as forças sociais em disputa no período de sua construção e no momento de sua aprovação.

Destaque-se, finalmente, que os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho envolveram a descrição e análise do ordenamento constitucional-legal dos períodos em pauta e a revisão bibliográfica sobre o tema.

1 - O CONTEXTO

Este trabalho tem como pressuposto a compreensão de que os dispositivos constitucionais e legais construídos e instituídos para instalar e implementar políticas públicas na área social, incluídas aquelas referentes à educação, são engendrados dentro e a partir de contextos econômicos, sociais, políticos e culturais próprios de cada período histórico, não apenas como reflexo, mas como a materialização das idéias e das práticas específicas e inerentes a estes contextos. Neste sentido, entende-se necessário e fundamental a descrição de alguns componentes centrais do contexto nacional que constituem os períodos históricos em foco neste trabalho, bem como os eventuais períodos que o afetem mais diretamente.

1.1 - O CONTEXTO GERAL NO BRASIL

A conjuntura internacional dos últimos 30 anos do século XX foi marcada por grandes transformações econômicas, sociais e políticas. A partir de 1973 já eram visíveis os primeiros sinais de uma crise do capitalismo de proporções, segundo alguns autores (Frigotto, 1996; Hobsbawm, 1999), não meramente conjunturais, mas efetivamente estruturais. As características desta crise guardam estreita relação com as estratégias encontradas para a superação da crise do capitalismo dos anos 30. Frigotto (1996, p.62) afirma que “o que entrou em crise nos anos 70” foi o que havia se constituído como “mecanismo de solução da crise dos anos 30: as políticas estatais, mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista...”.

A reestruturação do capitalismo a partir dos anos 70, com a implantação de um novo modelo de acumulação e regulação social, bem como de políticas de ajuste neoconservador, visando a retomar e resguardar os interesses do capital afetados pela crise, atingem de forma dramática os países periféricos e menos desenvolvidos como o Brasil.

Até 1930, enquanto outros países da América Latina já haviam dado passos significativos para a industrialização, o Brasil ainda era um país agrário, exportador de café, com governos oligárquicos. A Revolução de 30 marca o fim de um ciclo na economia brasileira e o início de outro: o fim do modelo agrário-exportador e o início da implantação de uma estrutura produtiva de base urbano-industrial, identificada por muitos autores como “modelo de substituição das importações”.

Na esteira da crise de 1929, o movimento militar de 1930 no Brasil, de acordo com a análise feita por Sader (2003, p. 134), “...representou uma ruptura com o bloco no poder

existente até ali [...] redefiniu as relações de força dentro desse bloco, dando-lhe nova configuração, em que a hegemonia da oligarquia agrária era gradualmente substituída pela da burguesia industrial nascente, intermediada pela forte presença do Estado...”, este a partir de então pensado e constituído para implementar um projeto nacionalista e industrializador. O mesmo autor informa que, de fato, sob o Getulismo, são criadas “as condições tanto de um forte impulso ao desenvolvimento econômico voltado para o mercado interno [...] como de um novo modelo hegemônico, cujos traços dominantes seriam seu caráter nacional e popular”.

Sader (2003, p. 135) destaca que, neste período, o Brasil passa a implementar “um modelo hegemônico que responderia pelo maior ritmo de crescimento econômico mundial durante cerca de cinco décadas”. Este modelo de crescimento, denominado por muitos autores de “desenvolvimentista” ou “nacional-desenvolvimentista” tem como objetivo central, num período inicial, instalar as condições de infra-estrutura necessárias para, num segundo momento, implementar o processo de industrialização do País. De fato, durante a década de 1930, segundo Fiori (1995a, p. 101), “construiu-se o arcabouço institucional básico que permitiu ao Estado brasileiro alavancar os passos seguintes na direção de nossa *modernidade industrial*”, mas será nos anos de 1950 que o Estado irá assumir plenamente “o ideário do desenvolvimento industrializante”, empenhando-se em estabelecer medidas e efetivar ações que solucionem os problemas de infra-estrutura e ampliem a capacidade produtiva da economia brasileira. No entanto, foi durante o Regime Militar instalado em 1964, conforme destaca Fiori (1995a), que o projeto desenvolvimentista, “capitaneado pelo Estado, alcançou sua máxima potência”.

Verifica-se que, dentro deste contexto, o Estado assume novas e ampliadas funções. Oliveira (2003, p. 40) afirma que o papel do Estado neste momento passa a ser o de “criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, no nível das empresas, possa se reproduzir”, efetivando ações de intervenção na esfera econômica com o objetivo de “destruir o modo de acumulação para o qual a economia *se inclinava naturalmente*” – o modelo agrário-exportador – e estabelecendo “as condições do novo modo de acumulação”. Afirmando que “a presença ativa e expansiva do Estado [...] [é] uma característica comum a todos os países capitalistas com Estados nacionais e desenvolvimentos econômicos tardios”, Fiori (1995b, p.59) ressalta que no processo de industrialização vivido pelo Brasil, como em todos os demais casos “tardios”, coube ao Estado “além de suas funções clássicas, o papel de construtor de infra-estrutura, produtor de matérias primas e insumos básicos, coordenador dos grandes blocos de investimento e de importante instrumento de centralização financeira”.

O Estado Nacional-Desenvolvimentista foi instalado e sustentado a partir de um pacto conservador que envolveu o capital agrário-mercantil e o bancário nacional, advindo dos compromissos e das contradições resultantes deste pacto todos os problemas centrais enfrentados por este modelo. Fiori (1995a) destaca que o principal obstáculo com o qual o projeto desenvolvimentista se deparou, permanentemente, durante todo o período de sua vigência foi exatamente o do “financiamento” do processo de industrialização. Fiori (ibidem, p. 107-8) esclarece que as periódicas crises fiscais vividas pelo setor público são resultantes destas dificuldades de financiamento, para as quais buscou-se superação “através de reformas emergenciais, fiscais e/ou monetárias”, sem nunca terem sido alcançadas soluções, de forma duradoura, para “o problema de fundo ligado às **limitações tributárias** e à ausência de um mercado de capitais ativo e/ou de um **sistema bancário privado solidário com o processo de industrialização**”(grifos da autora). Tal situação teve como conseqüência o fato de que

o **financiamento de longo prazo desta industrialização** tivesse que ser feito com **recursos externos** associados aos recursos mobilizáveis pelo setor público, via política cambial, transferências inflacionárias e **endividamento**. De tal maneira que toda a crise fiscal acabasse afetando, invariavelmente, não apenas os gastos convencionais responsáveis pela qualidade dos serviços públicos, mas os próprios investimentos indispensáveis ao avanço do projeto industrializante. (FIORI, 1995a, p.107-8) (grifos da autora)

Dada esta dependência do financiamento externo, as crises cíclicas do padrão de crescimento econômico implementado pelo Estado Nacional-Desenvolvimentista, segundo Fiori (1995a, p. 109), “foram sempre mais graves e profundas quando o problema fiscal interno coincidiu com crises financeiras internacionais”, resultando em “crises políticas que desembocaram em reformas radicais do Estado, enquanto organização político-administrativa e pacto de dominação”.

Fiori (1995a) destaca, ainda, que, além da falta de “solidariedade” em relação ao financiamento do processo de industrialização do País, o capital privado nacional manteve, durante todo o período do desenvolvimentismo, uma posição “antiestatista”, que produziu constante tensão e maiores dificuldades para o Estado cumprir o papel que lhe coube neste processo. Tal posição obteve êxito historicamente em “vetar qualquer alternativa de reforma fiscal ou centralização financeira que [...] [viabilizasse] um outro padrão de financiamento do nosso projeto de industrialização menos dependente do grande capital financeiro internacional” (FIORI, 1995a, p. 109), optando sempre, ao contrário, “pela associação

subordinada com o capital internacional, produtivo ou financeiro, como única forma possível de financiar uma industrialização tardia e periférica”, jamais vendo o Estado como o “condutor” de “um projeto de afirmação nacional, econômica ou militar” (idem, *ibidem*, p. 109).

Como se verifica, o crescimento proporcionado pelo Estado Nacional-Desenvolvimentista efetiva-se dentro de um modelo de economia dependente e, como tal, reproduz todos os mecanismos de superexploração da força de trabalho utilizados pelas burguesias dos países capitalistas periféricos para competir com alguma vantagem nos mercados mundiais e proteger seus mercados internos, exploração esta viabilizada e alimentada, no caso brasileiro, pela migração cada vez mais intensa de trabalhadores das zonas rurais para as grandes cidades, impedidos de ter acesso à terra pela ausência de reforma agrária.

Segundo Sader (2003), dentro do longo ciclo de crescimento e industrialização, o Brasil viveu dois momentos diferenciados: o período instalado em 1930 que se estende até 1964, e o período iniciado no golpe militar e vigente até 1980.

O golpe militar de 1964 no Brasil, destaca Sader (2003), ao ocorrer anos antes daqueles que se efetivaram nos demais países da América Latina na década seguinte, imprime características especiais ao período de sua vigência em nosso País. Por um lado, a “ruptura com o sistema democrático” assume uma funcionalidade específica dentro do processo de acumulação do capital em curso no País. Sader (2003, p. 136) descreve assim esta funcionalidade:

O arrocho salarial, a intervenção militar em todos os sindicatos, a repressão a todas as formas de organização popular serviu, além de reprimir a oposição política, para tornar possível o redirecionamento do grosso da produção – por parte de grandes empresas internacionais e nacionais – para a alta esfera do consumo e para a exportação. A reconcentração de capitais nas mãos do grande empresariado e essa política de bloqueio à capacidade de consumo e de reivindicação dos setores populares foram as alavancas que permitiram à economia brasileira entrar num novo ciclo expansivo.

Por outro lado, o momento em que se efetiva o golpe militar no Brasil contribui para um novo ciclo no processo de acumulação capitalista no País devido às condições internacionais favoráveis que encontra, isto é, à vigência, ainda, do longo ciclo de expansão do capitalismo internacional iniciado no pós-guerra, fato que explica a capacidade da Ditadura

Militar de impulsionar fortemente o desenvolvimento econômico até quase o final dos anos de 1970.

Sader (2003, p. 148) destaca também, o que é particularmente relevante para esta análise, que o período em que se efetiva o golpe militar no Brasil colaborou para que “não se desse a convergência existente nos outros países entre o movimento golpista e as ideologias neoliberais”. Em sentido contrário aos postulados neoliberais que começam a emergir no início dos anos 70 na Europa e nos Estados Unidos, os militares no Brasil “fortaleceram o Estado – inclusive o setor de capitalismo de Estado –, embora colocando-o a serviço do processo de acumulação privada nacional e internacional” (Sader, 2003, p.148), o que contribuiu para um crescimento continuado da economia brasileira durante a primeira metade do Regime Militar. Neste sentido, Fiori (1995a, p. 102) ressalta que “na segunda metade da década de 70 o Governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica internacional desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos”.

As contradições internas inerentes ao próprio pacto conservador que sustentou o modelo nacional-desenvolvimentista de crescimento econômico chegam ao ápice no final da década de 1970, inviabilizando a sua continuidade: a crise fiscal e o endividamento externo do Estado brasileiro, provocados pela histórica incapacidade e reiterada negativa dos setores privados nacionais de aportar recursos para o financiamento do desenvolvimento de longo prazo, obrigando o setor público a contrair regularmente empréstimos com capital estrangeiro, transformam-se numa crise financeira global a partir da estatização da dívida externa e do “estancamento da entrada de novos recursos externos” (FIORI, 1995a p. 109).

O esvaziamento do Estado Nacional-Desenvolvimentista enquanto potencial de solução para a crise do final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 ocorre concomitante ao esgotamento da Ditadura Militar no Brasil, sob a pressão de um intenso movimento pela redemocratização política e pelo “combate ao déficit social deixado por um crescimento econômico que havia feito expandir-se a economia, mas não havia distribuído renda” (Sader, 2003, p. 137).

Os anos de 1980 no Brasil trazem, assim, o esgotamento do modelo de crescimento e de acumulação do capital implementado pelo “Estado Nacional-Desenvolvimentista”, através da crise financeira do Estado, decorrente de um processo crescente de endividamento externo e interno que interrompe as décadas de crescimento econômico contínuo vividas pelo País até então e precipita um período de forte recessão. Soares (2001, p. 153) descreve as conseqüências deste processo de endividamento como a “perda do controle da moeda e de suas finanças por parte do Estado, debilitando também sua ação estruturante, não apenas pela

forte redução do gasto e dos investimentos públicos, mas também pela completa ausência de políticas de desenvolvimento”. Paralelamente a esta crise do Estado, os mobilizações sociais pela redemocratização do País são muito intensas nesta década, impulsionando e contribuindo para a posse, em 1985, do primeiro Presidente civil desde o golpe militar, bem como para a construção e aprovação da nova Constituição Federal (1988) e para a realização de eleições diretas para Presidente em 1989.

Desta forma, a conjuntura brasileira nos anos de 1980 faz atrasar, ainda mais uma vez, a implantação de políticas neoliberais no País, tais como as de ajuste fiscal, propostas pelos defensores deste modelo. Sader (2003, p. 148) explicita com muita clareza este momento:

Quando a ditadura militar se esgotou, golpeada pela ação da crise da dívida externa, pelos movimentos sociais e pela oposição institucional, o Brasil não ingressou numa fase de hegemonia neoliberal, mas passou por um período em que o consenso dominante era o da democratização institucional e o do resgate da dívida social deixada pela ditadura. Ao longo dos anos 1980 fortaleceram-se os movimentos sociais, as forças democráticas, a prioridade democrática e social, enquanto o neoliberalismo já se implantava na Bolívia, no Chile, no México, sob o pano de fundo da hegemonia dessa ideologia propagandeada pela dupla Reagan/Thatcher.

Os anos de 1990 no Brasil iniciam com o mandato do primeiro Presidente eleito após o longo período de Ditadura Militar imposto ao País desde 1964. O Presidente Fernando Collor de Mello coloca, então, em prática o primeiro projeto com inspiração nas chamadas políticas neoliberais no País: **abertura da economia, privatizações, diminuição do tamanho do Estado e desregulamentação econômica são algumas das medidas que começam a tomar forma**. A deposição deste Presidente, em 1992, motivada por denúncias de corrupção, interrompe este processo. Estas políticas são retomadas por Fernando Henrique Cardoso, inicialmente como Ministro da Fazenda do sucessor de Collor – seu Vice-Presidente Itamar Franco (1992-1994) –, e depois como Presidente, eleito por dois mandatos consecutivos (1995-1998/1999-2002).

As “concepções” referentes ao processo de desenvolvimento econômico do País, as “convicções” quanto à necessidade de instaurar e às características centrais de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, bem como as determinações quanto às “estratégias políticas” para alcançá-lo, então defendidas pelo futuro Presidente da República, foram explicitadas no “**Discurso de Despedida do Senado Federal – Filosofia e Diretrizes de Governo**”, proferido pelo ainda Senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 14 de

dezembro de 1994. Dado que grande parte das “concepções” e das “estratégias políticas” apresentadas e defendidas neste Discurso pelo Presidente, então, eleito são efetivadas na sua prática de Executivo dentro de dois mandatos, inclusive significativamente através de dispositivos constitucionais e legais a serem posteriormente analisados, a referência mais detalhada a este documento legislativo evidencia-se como fundamental.

Neste discurso o futuro Presidente, afirmando sua crença de que o período de transição do Regime Militar para a “democracia consolidada” chegara ao fim a partir das últimas eleições e que o “autoritarismo” era “uma página virada na história do Brasil”, ressalta que há “um pedaço do [...] passado político” que, naquele momento, “ainda atravança o presente e retarda o avanço da sociedade”. Identifica este obstáculo como o “legado da Era Vargas”, referindo-se “ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista”. Admitindo que este modelo “à sua época assegurou progresso e permitiu a [...] industrialização” do País, começando “a perder fôlego no fim dos anos 70”, considera que os problemas conjunturais enfrentados na década de 1980 – “a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação – mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento”. Reproduzindo a avaliação de analistas políticos e econômicos do final dos anos de 1980, Fernando Henrique Cardoso expressa sua concordância com a “percepção de que o Brasil vivia [já naquele período], não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo”. Da avaliação destes analistas, o Presidente eleito destaca, na verdade, os elementos que sustentam a sua crítica ao modelo de desenvolvimento implantado por Vargas e que justificam a sua proposta: “a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações”; “a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficácia econômica e distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial”; “a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional”. Lembrando que a transposição desta avaliação para a “agenda” política nacional começou a ser feita “no governo anterior ao do Presidente Itamar Franco”, não deixando de citar que este colaborou com “medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia”, FHC coloca-se como o “instrumento” desta “agenda de mudanças amadurecida na sociedade e amplamente conhecida pelas forças políticas”.

Na seqüência do Discurso, o Presidente eleito passa a apresentar o que denomina de “**bases do novo modelo de desenvolvimento**”: a “estabilidade macroeconômica”; a “abertura da economia”; a “nova relação Estado-mercado”; e a “constituição da infra-estrutura econômica e social”. A **estabilidade macroeconômica** é apresentada como a “continuidade e aprofundamento do processo de estabilização econômica – [...] condição para a crescimento sustentado da economia e para o resgate da dívida social”, implicando a inflexibilidade na manutenção da disciplina fiscal e monetária, bem como o rígido controle dos gastos públicos. Esta parte do Discurso, criticando novamente “um desenvolvimentismo à moda antiga, baseado na pesada intervenção estatal, seja através da despesa, seja através dos regulamentos cartoriais”, defende que a continuidade do crescimento a partir da retomada dos investimentos tem “como seus pilares a confiança na estabilidade econômica do País e a construção de um marco institucional que permita à iniciativa privada exercer na plenitude seu talento criador”.

A **abertura da economia brasileira** e “sua integração ao mercado mundial” é defendida como item da agenda que deve ter continuidade, “incluindo, no que couber, os setores financeiro e de serviços”, integração esta que, segundo o então Senador, supõe a manutenção do crescimento das exportações. No entanto, o Discurso de FHC afirma, neste sentido, que “a regra que deve presidir o novo ciclo de crescimento” é a de “exportar mais para importar mais”, explicitando e defendendo a combinação de crescimento e distribuição de renda que entende efetivada “nas economias capitalistas maduras”: “importar equipamentos e insumos para acelerar a modernização e a expansão da indústria, da agricultura e dos serviços domésticos”; “importar bens de consumo, [...] mantendo uma proteção tarifária moderada, para que os preços internos se aproximem dos preços internacionais, e os ganhos de produtividade já ocorridos e por ocorrer se transfiram para o conjunto da sociedade”. Criticando as previsões de “quebradeira da indústria nacional”, quando a “abertura comercial” em 1990 promoveu o fim de “muitas barreiras não tarifárias e o início do cronograma de redução das tarifas de importação”, FHC destaca que o que se via então era que “indústrias de todos os ramos e tamanhos responderam ao desafio da abertura comercial com enorme vigor”, [...] “reestruturaram-se; buscaram a atualização tecnológica e gerencial; conseguiram ganhos expressivos de qualidade e produtividade”.

A necessidade de uma **nova relação entre o Estado e o setor produtivo privado** é afirmada a partir da concepção expressa no texto do Discurso de que “no novo ciclo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado”. FHC entende que o Estado continua tendo um papel relevante para o desenvolvimento econômico, mas não mais como “produtor

direto”. O Estado, na concepção do futuro Presidente, deve passar a ter um papel “regulador”, no sentido de “criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade produtiva”, tratando de “garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação”. Afirmando que “mão-de-obra e matéria-prima baratas deixaram de ser vantagens comparativas relevantes no mercado mundial” e que o diferencial se estabelece pela “eficiência conjunta da cadeia de produção e comercialização de cada País”, defende que devam ser oferecidas “à indústria doméstica condições semelhantes às dos concorrentes externos”, o que implica uma “revisão no sistema tributário e nas regras relativas aos mercados de trabalho e de capitais”. Denominando de “entulhos do velho modelo” que dificultam a “eficiência global da economia brasileira”, refere-se à necessidade de “desmontagem das antigas regulações que davam uma proteção cartorial a determinados setores” e de “eliminação de restrições anacrônicas ao investimento estrangeiro”.

A **constituição da infra-estrutura econômica e social para o novo modelo de desenvolvimento** é apresentada como uma necessidade de obtenção de “vantagens comparativas”, numa época de competição global, em relação aos países bem sucedidos. O Discurso de FHC admite que parte dos investimentos em infra-estrutura econômica deverá ser financiada pelo Estado, mas entende que “a parceria com a iniciativa privada terá um papel decisivo”, afirmando literalmente que “o processo de privatização deve ser acelerado e estendido a outras atividades e empresas dos setores de energia, transportes, telecomunicações e mineração”. Defende que “o avanço da privatização pode aumentar a eficiência geral da economia”, desde que acompanhado “do fortalecimento da autoridade pública com funções de regulamentação e fiscalização em cada setor”, implicando a maior eficiência administrativa. A necessidade do “avanço da privatização” é justificada, por um lado, pela intenção de “reduzir a dívida pública” equacionando os “mega-passivos” então existentes, “herança da indisciplina fiscal” dos anos anteriores, pela “venda de ativos da União e dos governos estaduais”; por outro lado, a intensificação das privatizações é defendida com base na intenção de “dividir com capitais privados os pesados investimentos na expansão da infra-estrutura econômica”, já que o “setor público não seria capaz de financiar sozinho” o volume de investimentos necessários para o período de quatro anos subsequentes. O Discurso de FHC ressalta que “a parceria com a iniciativa privada na infra-estrutura econômica abre espaço para que o Estado invista mais naquilo que é essencial: em saúde, em educação, em cultura, em segurança”. Defende a parceria com a comunidade como “fundamental para o êxito das políticas sociais”, não para substituir a ação do Estado, mas para dar “eficácia” a esta ação, “apontando as

prioridades corretas, fiscalizando a aplicação dos recursos, participando diretamente da execução”, e apresenta as organizações não-governamentais como “formas inovadoras de articulação da sociedade civil com o Estado”. Prevendo que o Estado deve “se reorganizar para acolher essa parceria”, vincula esta reorganização ao princípio da descentralização, segundo o Senador, contido no dispositivo da Constituição que refere a competência dos Municípios de “executar os serviços públicos de interesse local”. FHC conclui esta parte do Discurso afirmando que “**descentralização e parceria com a comunidade**” seriam “**as linhas mestras das ações do futuro governo no sentido de universalizar o acesso a serviços de saúde e a um ensino fundamental de boa qualidade**”, como também são “os princípios gerais do Programa Comunidade Solidária”.

Na continuidade do seu Discurso, fazendo uma introdução ao conjunto de medidas que irá apresentar na seqüência, FHC expressa uma rápida avaliação quanto ao fato de que a retomada do crescimento econômico por si só não reverte o quadro dos problemas sociais existentes e que a estabilização da economia, acompanhada das chances de crescimento sustentado, não está garantida. Neste sentido, refere-se explicitamente ao “Fundo Social de Emergência” como o “fundamento fiscal da estabilização” e ressalta que este “arranjo provisório” tem vigência prevista até dezembro de 1995, necessitando ser “substituído por medidas permanentes”, sob pena de o “precário equilíbrio fiscal” dar lugar “a um desequilíbrio aberto já em 1996”. Afirmando que o Plano Real “é apenas o primeiro passo das mudanças e uma ponte para as reformas estruturais”, lamenta a perda da oportunidade de encaminhar estas reformas dentro da Revisão Constitucional realizada em 1994.

Colocando-se, enquanto Presidente, na condição daquele que deve suscitar no Congresso a discussão das “medidas necessárias para dar curso às reformas” e propondo que se recomece de onde parou a Revisão Constitucional, FHC faz novamente a defesa da “**remoção, da Carta de 88, dos nós que atam o Estado brasileiro à herança do velho modelo**”, bem como anuncia a intenção de retirar da Constituição “algumas impropriedades” que os constituintes acrescentaram a ela. Informando que encaminhará ao Congresso, ainda em fevereiro de 1995, “um conjunto de emendas que retoma sugestões apresentadas à revisão pelo Presidente Itamar Franco e alternativas discutidas no âmbito do Congresso Revisor”, passa a apresentar e comentar algumas dessas propostas, destacadas inicialmente como as mais urgentes: a “**reforma fiscal**” e questões que envolvem a “**ordem econômica**”.

Expressando a avaliação de que “**o regime fiscal da Constituição de 88 é economicamente ineficiente, socialmente injusto e intrinsecamente deficitário**”, o Presidente eleito defende a posição de que “**o roteiro para a correção dessas distorções**

passa pelos dispositivos sobre o sistema tributário, a divisão de competências entre União, Estados e Municípios, o orçamento federal e a seguridade” (grifos desta autora).

Quanto a “**reforma tributária**” especificamente, FHC manifesta o entendimento de que o seu objetivo não é “a elevação da carga nominal dos impostos, mas sim a facilidade de arrecadação, a eficiência da economia e a equidade social”. Afirma que esta reforma não envolve apenas mudanças na Constituição e que muito pode ser feito através de Leis Complementares e Ordinárias, e que “o ideal” é deixar o “detalhamento do sistema tributário” para estes documentos legais e enxugar o texto constitucional. Destacando que a reforma tributária “exige [...] uma atitude cooperativa” dos Estados, responsáveis pelo imposto de maior volume de arrecadação do País (o ICMS), enumera, na seqüência, várias medidas que considera necessárias: “diminuir a carga sobre o investimento produtivo e as exportações”; “reduzir os tributos sobre a folha de salários e a cesta básica”; “eliminar alguns impostos e integrar a máquina da arrecadação da União com as dos Estados e Municípios”.

Quanto à “**divisão de competências entre os entes federados**”, Fernando Henrique Cardoso manifesta explicitamente, por um lado, a posição de que a reforma tributária não deve alterar a distribuição de receita então existente entre União, Estados e Municípios, considerando “fora de cogitação” a “volta ao centralismo anterior à Constituição de 88”. Por outro lado, manifestando sua concordância com a opção dos constituintes pela “descentralização financeira e administrativa do Estado brasileiro”, defende “dar consequência a esta opção”, através não da reconcentração de recursos, mas da busca de uma “**divisão mais equilibrada das atribuições**”. Neste sentido, afirma de forma categórica que “**a União deve ficar exclusivamente com funções de coordenação** e [responsável] pelas ações de caráter nitidamente nacional”, enquanto “**os Estados e Municípios, com a execução, inclusive a gestão financeira, dos serviços de interesse local e regional**” (grifos desta autora). Referindo as ambigüidades existentes no texto constitucional e a heterogeneidade econômica e social do País, defende que a Constituição Federal deve “determinar claramente a descentralização, ressaltando a margem necessária para que a transferência dos encargos leve em conta a situação específica dos Municípios e dos próprios Estados”.

Em relação ao “**orçamento federal**”, FHC manifesta a posição de que o “grande problema” desta área é o “**engessamento dos gastos**”, explicitando claramente a sua contrariedade com uma das determinações mais significativas para o financiamento da educação, inscrita novamente na Constituição como resultado do processo de redemocratização do País. O futuro Presidente afirma sobre o tema que “**além de aumentar**

as transferências automáticas de recursos para os Estados e Municípios, a Constituição de 88 criou ou acolheu tantas vinculações de receita e renúncias fiscais, que reduziu a quase nada a liberdade do Executivo federal e do próprio Congresso para definirem as prioridades do gasto público”. A rejeição específica de Fernando Henrique Cardoso fica evidenciada a partir da apresentação de sua proposta final para o tema, quando defende que, além de “reforçar os instrumentos adequados de programação de gastos” previstos na Constituição, “enfrentar o problema implica desengessar o gasto público, **eliminando as vinculações de receita do texto constitucional**” (grifos desta autora).

Dentro do que denomina de “capítulo fiscal”, FHC trata finalmente da “**Reforma da Previdência**”, apresentando o diagnóstico de que o sistema previdenciário do País “padece de um desequilíbrio grave”, motivado pela relação muito próxima entre o número de contribuintes e o de beneficiários, relação numérica que tende a se aproximar ainda mais. Ressalta que, mantidas as regras então em vigência, “a perspectiva é de déficits crescentes” e que, “como esses déficits têm que ser cobertos pelo Tesouro, o desequilíbrio das constas da Previdência se transmite automaticamente ao Orçamento da União”. A partir desta avaliação, e defendendo que não “há como pensar em aumento do salário-mínimo enquanto o valor dos benefícios previdenciários estiver vinculado a ele”, FHC manifesta a posição de que resolver os problemas relacionados à previdência implica “tocar” no que denomina de “distorções que o sistema abriga pelo lado da distribuição dos benefícios”. De fato, FHC explicita e comenta algumas das medidas que irão constar de sua futura proposta de Reforma da Previdência: “mudar os critérios de aposentadoria para uma fórmula que combine tempo de serviço com idade mínima” e “tocar nas aposentadorias especiais de servidores públicos, magistrados, parlamentares, professores”, bem como instaurar mecanismos de “incentivo à Previdência complementar, pública ou privada”.

Em relação às questões que envolvem a “**ordem econômica**”, FHC destaca em seu Discurso dois temas: “o tratamento do **capital estrangeiro** e os **monopólios estatais**”. Quanto ao tema do “**capital estrangeiro**”, o Presidente eleito critica severamente o que denomina de “restrições sem precedentes” impostas pela Constituição de 1988 “à sua presença na economia brasileira”, propondo “acabar com as restrições descabidas” a partir das seguintes medidas: “rever os dispositivos que impedem que o capital estrangeiro venha engrossar a massa de investimentos necessária para dinamizar os setores de energia elétrica e mineração; e eliminar a distinção, mais retórica do que prática, mas ainda assim discriminatória, entre ‘empresa brasileira’ e ‘empresa brasileira de capital nacional’”. Quanto ao tema dos “**monopólios estatais**”, o futuro Presidente critica a inscrição na Constituição do “princípio

do monopólio estatal do petróleo, que vigorava com base em lei ordinária desde 1954”, e a extensão deste monopólio “às telecomunicações e aos serviços locais de gás canalizado”, ressaltando que esta posição foi sustentada pela “mesma visão que inspirou a discriminação do capital estrangeiro”. Afirmando que o monopólio estatal “corre o risco” de “ser um guarda-chuva de privilégios corporativistas, de associações espúrias com interesses privados, e um obstáculo à realização dos investimentos necessários em setores vitais de infra-estrutura”, FHC defende, então, “a flexibilização dos monopólios estatais, para permitir parcerias com a iniciativa privada e investimentos privados na expansão dessas áreas”.

Finalmente, o Discurso do Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, após citar, apenas, outros temas apresentados como importantes para a “agenda de modernização do País” – como, por exemplo, o da reforma política – ainda se detém em considerações que visam exclusivamente justificar e defender a necessidade de alterações no próprio texto constitucional. Afirmando que a Constituição não deve ser “expressão [...] da vontade unilateral de maiorias transitórias” e defendendo que “toda a discussão de emendas constitucionais deveria ter como pano de fundo a preocupação de reconduzir a Constituição ao seu leito natural das regras gerais e permanentes”, FHC avalia que “o detalhismo da Carta de 88 teve o efeito indesejado de despolitizar questões e tribunalizar decisões”, na medida em que, por exemplo, “matérias próprias de lei ordinária ou de programa de governo, uma vez congeladas na Constituição ficam excluídas do processo político normal”. Ressalta, ainda, que esta rigidez constitucional tem “péssimas conseqüências, especialmente em matéria fiscal”. A partir destes argumentos, o Presidente eleito defende, finalmente, “desconstitucionalizar tudo o que for possível desconstitucionalizar” como aquilo que “deveria ser o critério básico na discussão das emendas constitucionais”. A adoção ampla desta “concepção”, de fato, fica evidente durante o Governo de FHC, não apenas pelo número de Emendas Constitucionais apreciadas pelo Congresso Nacional naquele período, mas essencialmente pela “qualidade” daquelas que tiveram origem no Executivo.

De acordo com a avaliação de Sader (2003, p. 153) Fernando Henrique Cardoso retoma, de fato, o projeto iniciado por Collor dando-lhe, no entanto, um novo formato – “o de combate à inflação, como modalidade latino-americana do projeto neoliberal de ataque aos gastos estatais como suposta raiz da estagnação e do atraso econômico”.

A abertura da economia promovida pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) trouxe duas graves conseqüências para o País, de acordo com Sader. Visando a alcançar a estabilidade monetária – objeto central deste Governo – a abertura da economia, associada a uma política cambial voltada para a atração de capitais, resultou em um fluxo de

capitais externos que passou de 6 % do PIB, em 1995, para 21,6 % do PIB, em 1999. Esta medida viabilizou recursos para conter a inflação através do estabelecimento da mais alta taxa de juros real do mundo, praticada durante a maior parte do Governo FHC. No entanto, tal mecanismo gerou a transferência desta inflação para o déficit público, provocando uma elevação brutal do mesmo: o nível de endividamento do setor público subiu de 30 % do PIB, em 1994, para 61,9 %, em julho de 2002.

Neste sentido, Sader (2003, p. 154) esclarece:

Isso se deu porque a estabilidade monetária foi obtida essencialmente através da atração de capitais especulativos, mediante estratosféricas taxas de juros e não do crescimento e da consolidação da economia ou do saneamento das finanças públicas. Estas, ao contrário, se elevaram aos níveis mencionados, como resultado das mesmas taxas de juros que atraem capitais especulativos, mas multiplicam na mesma medida as dívidas.

Por outro lado, a abertura da economia provocou “uma rápida elevação das importações” e a “perda da competitividade externa” da economia brasileira – uma das conquistas de nossa economia, segundo Sader (2003, p. 154). Tal situação produziu déficits na balança comercial nunca antes vistos, provocando reflexos diretos na balança de pagamentos, agravados pelo ingresso de capitais especulativos.

Em sua síntese, Emir Sader (2003, p. 155) caracteriza a década de 1990 no Brasil, e mais especificamente o Governo FHC, a partir de dois aspectos: “a financeirização da economia e a precarização das relações de trabalho”.

Entende este autor que a financeirização da economia fica evidenciada por diferentes mecanismos, tais como:

pelo grau de endividamento das pessoas, pela proporção altíssima de investimentos dos bancos em papéis da dívida do governo em comparação com a pequena fatia dedicada a empréstimos para investimentos, pela proporção crescente de investimentos especulativos das empresas industriais, comerciais e agrícolas. (SADER, 2003, p. 155)

A precarização das relações de trabalho é vista pelo autor como consequência previsível das transformações operadas na sociedade brasileira nos anos de 1990. Apesar de entender que a incorporação da mão-de-obra ao mercado de trabalho formal no Brasil sempre foi um processo relativamente atrasado, Sader (2003, p. 156) admite que “em períodos de

democracia e de ditadura, de crescimento e de estagnação, houve uma permanente incorporação ao mercado formal da mão-de-obra proveniente de relações pré-capitalistas no campo ao longo de cinco décadas”. Avalia o autor que este processo foi se estagnando na década de 1980, a partir do início do período recessivo, e finalmente estancou nos anos de 1990, quando a maioria dos trabalhadores brasileiros passa a não obter “contratos formais” que lhes assegure a condição de “sujeito de direitos”.

Verifica-se, portanto, que o contexto brasileiro nos períodos que interessam a este trabalho, evolui do auge, e posterior crise, do Modelo Nacional-Desenvolvimentista de Estado, vinculado a um processo específico de inserção da economia nacional no desenvolvimento mundial, para a construção e implementação da versão nacional de Estado com “inspiração neoliberal”, concebido como solução para a “modernização” e a inserção do País no novo ciclo de desenvolvimento mundial e de globalização da economia.

1.2 – O CONTEXTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Apresentados alguns componentes gerais que conformam o período histórico imediatamente precedente e aquele que é concomitante ao objeto de análise deste trabalho, a presente seção pretende situar o contexto educacional especificamente dos anos de 1990 no Brasil, apontando debates e propostas então em disputa nesta área no País, bem como resultados centrais destes processos a partir de sua materialização em documentos legais aprovados e instituídos neste período. Primeiramente, no entanto, com o objetivo de estabelecer o marco referencial a partir do qual este trabalho estabelece a descrição e a análise do tipo e da qualidade das mudanças efetivadas na área educacional nos anos de 1990 no Brasil, esta seção procura situar o contexto educacional do período histórico anterior, centrando-se fundamentalmente no conjunto de dispositivos constitucionais-legais em vigência, na época, até o estabelecimento das mudanças instituídas no período dos anos de 1990.

1.2.1 - O Período da Ditadura Militar de 1964 –1985

O período da Ditadura Militar, instalada em 1964 no Brasil, teve início sob a vigência de uma base constitucional e legal que irá perdurar por alguns anos, ainda, até a implantação pelo novo regime de um conjunto de mudanças neste ordenamento de tal abrangência que, no âmbito da educação, ficará caracterizada uma ampla “reforma”. Os dispositivos referentes a

esta área expressos na Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela “Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969”; a Lei Federal nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que “fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média”; e a Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que “fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus”, constituem os principais documentos legais que materializam esta “reforma educacional”. Por outro lado, a Lei Federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que “fixa diretrizes e bases da educação nacional”, além de ter permanecido ainda em vigência, na sua integralidade, durante *um terço* do período do Regime Militar, manteve vários de seus dispositivos válidos, mesmo após a reforma educacional implantada pela ditadura, notadamente aqueles referentes à composição, escolha de membros e atribuições do Conselho Federal de Educação, bem como à organização dos Sistemas de Ensino e à definição de competências da União e dos Estados.

O Brasil havia experimentado um processo de desenvolvimento relativamente contínuo desde os anos de 1930 até o início dos anos de 1960, período que teve como marca uma intensa industrialização do País vinculada ao modelo de “substituição de importações”, viabilizado e estimulado pela depressão econômica internacional decorrente da crise de 1929 e da II Grande Guerra. As ações dos governos, as políticas implementadas e as regulações legais daquele período refletiram os conflitos, as contradições e as tendências antagônicas presentes na sociedade naquele momento entre o projeto populista de atenção cada vez maior às demandas populares e os interesses dos setores capitalistas em ascensão no País de criarem mais e melhores mecanismos de acumulação que lhes permitissem a disputa com vantagem nos mercados interno e externo.

A legislação educacional daquele período também contribuiu para o aparecimento e o acúmulo de reivindicações populares e conflitos sociais. A LDB aprovada em 1961, fruto de treze anos de embates no legislativo federal, não apenas reflete aquelas contradições como cristaliza algumas delas. Ao mesmo tempo em que equipara os cursos de nível médio e estabelece a flexibilidade de intercâmbio entre eles, eliminando formalmente a dualidade existente na legislação anterior entre os cursos propedêuticos direcionados para os setores sociais com maior poder aquisitivo e os cursos profissionalizantes destinados “às classes menos favorecidas”, a Lei 4.024/61, além de não fazer qualquer referência à gratuidade do ensino prevista na Constituição de 1946, estabelece o direito à educação “assegurado” em igual medida pelo Poder Público e pela iniciativa privada e prevê o financiamento público não apenas para escolas públicas estaduais ou municipais, mas “igualmente” para escolas particulares. Em um País onde, segundo Romanelli (2005), quase 50% da população em idade

escolar estava sem atendimento naquele período, porque o Estado não dispunha de recursos para estender sua rede oficial de ensino, o tratamento “igualitário” dado às esferas pública e privada dentro da LDB, no que se refere à destinação de recursos da União, configura-se não somente como uma solução para as demandas por expansão da oferta de ensino, mas como uma clara opção por subsidiar os setores educacionais privados, bem como privilegiar a camada social com maior poder aquisitivo em prejuízo dos mais pobres. Este tratamento “igualitário” estabelecido pela LDB entre as esferas pública e privada também fica evidenciado pela garantia de representação dos estabelecimentos particulares nos Conselhos Estaduais de Educação, bem como do “magistério particular” no Conselho Federal de Educação, órgão que passa a exercer funções não mais exclusivamente de assessoramento, mas deliberativas em temas de importância como a determinação dos montantes totais “das bolsas de estudo e financiamento para os graus de ensino” a serem atribuídos a Estados, Distrito Federal e Territórios (ROMANELLI, 2005, p. 182).

A marginalização e a seletividade provocadas e perpetuadas pelas determinações e pelo funcionamento do sistema educacional então em vigência produzem uma realidade que em 1964, segundo Freitag (1986), caracterizava-se pela existência de um terço das crianças de 7 a 14 anos (5 milhões, à época) não matriculadas em escolas, carência que se mantinha quase inalterada em 1972, “onze anos depois de sancionada a LDB” – Lei 4.024/61 – quando “ainda faltavam escolas para 4,4 milhões de crianças de 7-14 anos” (FREITAG, 1986, p. 60). A seletividade estimulada pelo sistema, ao não prever a gratuidade do ensino oficial posterior ao primário – minimizando as obrigações do Poder Público com estes níveis de ensino e assegurando ao setor privado a continuidade do controle sobre os mesmos –, evidencia-se também, claramente, pelos percentuais de alunos oriundos das classes mais pobres que conseguem avançar e finalizar os cursos médios e universitários neste período, como demonstra Freitag (1986) em síntese feita a partir de várias pesquisas; os “alunos de classe baixa vão escasseando à medida que se eleva o nível de escolaridade” (FREITAG, 1986, p. 63), numa tendência que se confirma tanto para os cursos médios como para os de nível superior.

Não obstante as dificuldades que enfrentam, os setores menos favorecidos da população buscam a melhoria de vida e a ascensão social através da melhoria de seus níveis de instrução, o que impõe a estes setores enormes sacrifícios que envolvem não apenas jornadas permanentes de trabalho diurno e estudo noturno, mas também o custeio de escolas médias (normalmente profissionalizantes) e cursos universitários (quando alcançados) privados, bem como a aquisição de uma educação de qualidade rebaixada.

Esta realidade gera insatisfações e demandas por mais vagas nas redes públicas, principalmente nas Universidades – mas não somente neste nível de ensino, dado que a falta de oferta pública no próprio ensino primário e a não gratuidade do ensino médio também são motivos de tensões – demandas estas que se somam aos protestos e reivindicações por “reformas de base” para a melhoria das condições de vida da população, presentes na sociedade brasileira desde o início dos anos de 1960.

Este quadro está associado ao esgotamento do modelo de substituição de importações até então vigente como mecanismo propulsor do desenvolvimento e da industrialização do País. “A demanda por bens de consumo duráveis e não-duráveis, antes atendida pelas importações, podia agora, em sua maioria, ser atendida pela produção doméstica” (FREITAG, 1986, p. 73). Era necessário criar um novo “estímulo” econômico, novas demandas, para que o ritmo de expansão do desenvolvimento, vale dizer, o processo de acumulação do capital reivindicado pelos novos setores emergentes, pudesse ser mantido dentro do patamar desejado por estes setores; “era necessário assegurar um crescimento dinâmico da demanda” (idem *ibidem*, p 73).

Conforme explicitam autores como Freitag (1986) ou Romanelli (2005), havia dois caminhos para solucionar os impasses que se impunham à economia nacional neste período: ou a realização de reformas estruturais, como por exemplo a reforma agrária, as quais permitiriam “a inclusão das massas populares num padrão de consumo *democratizado*” (FREITAG, 1986, p. 73), proposta tendencialmente defendida pelo Estado populista; ou a “criação de uma demanda adicional, através de uma reorganização da estrutura do consumo interno e do aproveitamento das possibilidades do mercado externo”, implicando “uma *aristocratização* dos padrões de consumo interno e [...] exportações maciças, principalmente de produtos manufaturados e semimanufaturados” (FREITAG, 1986, p. 73). Os setores capitalistas nacionais, até então associados ao Estado populista, passam a recear a perda do controle do processo reformista e o conseqüente prejuízo de seus interesses, rompendo as antigas alianças e buscando o apoio do capital internacional e de seus representantes no País, bem como o de setores militares nacionais para “restituir a ordem”.

O novo modelo de desenvolvimento econômico que se implanta é o da internacionalização do mercado interno, em consonância com a internacionalização mundial do capital, implicando uma nova fase de industrialização no País sustentada pela instalação crescente e rápida hegemonia das “multinacionais” e caracterizada, por um lado, pela criação de uma faixa de consumidores de alto poder aquisitivo – uma classe intermediária de alta renda apta a consumir os bens produzidos – e, por outro lado, pela implantação de uma

política salarial que congela os salários dos trabalhadores, tornando-os cada vez mais atraentes para a produção das grandes empresas estrangeiras, acompanhada de mecanismos de controle dos movimentos operários e de suas reivindicações. “Os investimentos [anteriormente] destinados a substituir importações [...cedem] lugar aos investimentos destinados a produzir bens de consumo sofisticados para o mercado interno e bens destinados à exportação” (FREITAG, 1986, p. 74). Configura-se um modelo econômico que, ao estabelecer a interdependência dos processos de *aristocratização* do consumo e de aguda expansão das exportações, viabilizada pelo capital estrangeiro das multinacionais, institucionaliza a extrema concentração de renda no País.

As políticas educacionais implantadas durante o Regime Militar buscarão responder aos impasses gerados nesta área no período anterior, bem como implementar intenções e objetivos presentes e estabelecidos dentro de uma nova configuração que é dada à educação no período que então se inicia. Freitag (1986) afirma que as políticas educacionais constituem o “elo mediador” entre estes dois momentos.

Cabe destacar que a “orientação” a ser adotada pelo Governo Militar em relação aos dois focos de maior tensão social desde o início da década de 1960 e mesmo nos primeiros anos após o Golpe – os estudantes e o operariado – fica caracterizada, já em 1964, através da promulgação de dois Decretos-lei relacionados a estes grupos sociais. O primeiro é a chamada Lei Suplicy de Lacerda (Lei 4.464/64) que proíbe a existência e o funcionamento da UNE – União Nacional dos Estudantes; o segundo é a Lei 4.440/64 que cria o “salário-educação”, fixando a arrecadação pelas empresas de 2% do salário mínimo da região em relação a cada empregado, pago à Previdência Social, e estabelecendo a sua aplicação exclusivamente no ensino primário, na proporção de 50 % para as unidades da Federação desenvolverem este nível de ensino e 50 % sob o controle da União para, através do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) instituir medidas de fomento deste nível nas unidades da Federação mais carentes. Estes Decretos-lei precedem e de certa forma anunciam o tratamento a ser dado à educação, nos seus diferentes níveis e para os diferentes grupos sociais, dentro do novo ordenamento constitucional-legal que passa a ser instituído pelo Regime Militar.

A Constituição de 1946 já fora modificada por três Atos Institucionais e várias Emendas após o golpe de março de 1964, quando o então Presidente da República, Marechal Castello Branco, em abril de 1966, nomeia uma Comissão de Juristas para elaborar o anteprojeto de uma nova Constituição. Esta Comissão entrega o resultado de seu trabalho em agosto de 1966 para o Presidente. No entanto, o então Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, fazendo críticas a este anteprojeto, elabora outro, incluindo sua “contribuição pessoal” e

sugestões do Conselho de Segurança Nacional. Encaminhado ao Presidente, este novo anteprojeto ainda recebe alterações do Gabinete Executivo da ARENA e é encaminhado ao Congresso Nacional em meados de dezembro de 1966. Horta (2001, p. 203) destaca que são estas “influências” na elaboração do Projeto de Constituição do Executivo que lhe dão um caráter aparentemente contraditório: “autoritário e centralizador, sob o ponto de vista político; liberal e privatizante, sob o ponto de vista econômico”.

O Congresso Nacional é convocado extraordinariamente para a “discussão, votação e promulgação” da nova Constituição através do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, o qual “estabelece, de forma minuciosa, o processo de tramitação, os limites de interferência [...] e os exíguos prazos de que disporá o mesmo para cumprir sua tarefa” (HORTA, 2001, p. 203), já instituindo inclusive a data da promulgação da nova Carta para o dia 24 de janeiro de 1967. O “Congresso Constituinte” que irá analisar e aprovar esta nova Constituição é um legislativo que “passara por sucessivas ondas de cassações de mandatos desde o golpe militar de 1964” (idem, *ibidem*, p. 205), cujos partidos políticos anteriormente existentes haviam sido extintos pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, e que havia sido posto em recesso parlamentar pelo Governo Militar, por 30 dias, a partir de 20 de outubro de 1966, menos de dois meses antes da convocação para a “apreciação” do Projeto da nova Constituição.

O processo ocorre estritamente dentro do “ritual sumário” definido pelo Ato convocatório: o Presidente do Congresso designa uma Comissão Mista de Senadores e Deputados com representação dos dois Partidos “consentidos”, mas com maioria do Partido do Governo (ARENA); o Parecer do Relator da Comissão, um Senador da ARENA, é apresentado no dia 15 de dezembro de 1966 e aprovado; o Projeto do Executivo é aprovado no Plenário por maioria, em primeiro turno, no dia 21 de dezembro daquele ano; na seqüência, o Projeto recebe 1.681 Emendas, em relação às quais o Relator opina pela aprovação total ou parcial de 331; as Emendas aprovadas passam em seguida pela “avaliação” do Presidente da República e só aquelas consideradas aceitáveis pelo Regime Militar são votadas e aprovadas em bloco no Plenário; a versão final da nova Constituição é aprovada em 21 de janeiro de 1967 e promulgada na data “prevista”.

A construção e a determinação dos dispositivos especificamente referentes à educação dentro desta nova Constituição de 1967 não foi um processo sem polêmicas. A Comissão de Juristas em seu anteprojeto manteve praticamente inalterados as disposições da Constituição de 1946 em relação à educação, propondo somente três alterações, das quais cabe destacar a extensão da gratuidade do ensino oficial para todos ao ensino secundário. O Projeto do

Executivo, elaborado pelo Ministro da Justiça do Governo Militar, afasta-se totalmente das disposições da Constituição de 1946 e do anteprojeto dos Juristas no que se refere à educação; dentre outras determinações, afirma a liberdade da iniciativa privada e a obrigatoriedade do ensino primário, não fazendo qualquer referência a princípios consagrados como o da gratuidade do ensino, o da organização da educação em sistemas, ou o da vinculação de recursos, e prevendo a substituição da gratuidade no ensino médio e superior pela concessão de bolsas aos estudantes sem recursos. Este Projeto do Executivo suscita muitas reações contrárias. O próprio Ministro da Educação da época, Raymundo Moniz de Aragão, faz o MEC produzir um Substitutivo ao Capítulo da Educação deste Projeto e utiliza-se do Deputado Adauto Lúcio Cardoso para apresentá-lo como “Emenda” já durante a tramitação do Projeto no Congresso. Este Substitutivo, que ficou conhecido como Emenda 862, ganha o apoio de parlamentares da ARENA e do MDB e é aprovado com alterações pela Comissão Mista e pelo plenário do Congresso Constituinte.

Dentre as questões referentes à educação incluídas (ou não) na Constituição de 1967, Horta (2001) destaca alguns temas em relação aos quais é fundamental apontar o tratamento dado pelos diferentes Projetos, bem como as alterações e determinações finais consagradas: a vinculação da recursos, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino.

Quanto à vinculação de recursos, a Constituição de 1946 previa que a União deveria aplicar nunca menos de 10 % e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20 % da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Na Lei 4.024/1961 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional do período – este percentual da União fora elevado para 12%. Enquanto o anteprojeto da Comissão de Juristas manteve o disposto na Constituição de 1946, o Projeto do Executivo “ao mesmo tempo que ignora totalmente a questão do financiamento da educação, proíbe, na parte relativa ao orçamento, qualquer vinculação entre receita de impostos e despesa” (HORTA, 2001, p. 219). A Emenda 862, elaborada pelo Ministério da Educação, “reintroduz a vinculação” nos termos em que a LDB a colocava. No entanto, apesar de ter sido aprovada pelo Sub-relator da Comissão Mista, esta proposta foi rejeitada pelo Relator Geral, “que também considerou prejudicadas todas as emendas apresentadas por parlamentares da ARENA e do MDB com a mesma finalidade” (idem, *ibidem*, p. 219), gerando debate no Plenário, mas ficando tal dispositivo fora da Constituição de 1967. Horta (2001, p. 223) ressalta que “o fim da vinculação constitucional de recursos para a educação teria como consequência o desaparecimento legal dos fundos de ensino criados pela LDB, que deixaram de constar dos orçamentos da União a partir de 1968”. A vinculação de recursos para a educação é minimamente contemplada na Emenda

Constitucional nº 1 de 1969, a qual estabeleceu a vinculação de 20% da receita tributária dos Municípios para o ensino primário.

Quanto a gratuidade do ensino, a Constituição de 1946 estabelecia este direito para todos no ensino primário, mantendo um dispositivo presente nas diferentes constituições que a antecederam, ao mesmo tempo em que previa que o ensino oficial posterior ao primário seria gratuito para aqueles que provassem insuficiência de recursos. O anteprojeto proposto pela Comissão de Juristas ampliava esta gratuidade para o ensino secundário e estabelecia que o ensino superior só seria gratuito para aqueles que provassem insuficiência de recursos e “excepcional merecimento”. O Projeto do Executivo enviado ao Congresso Nacional “suprime toda referência à gratuidade em qualquer nível de ensino” e institui “o mecanismo de bolsas de estudo para os candidatos ao ensino médio e superior que comprovassem insuficiência de recursos e demonstrassem efetivo aproveitamento” (HORTA, 2001, p. 224), prevendo reembolso para o caso do ensino superior. A Emenda 862 recoloca a “gratuidade do ensino primário para todos e dos graus médio e superior para aqueles que comprovassem falta ou insuficiência de recursos” (idem, ibidem, p. 224), não estabelecendo nenhuma exigência em relação ao aproveitamento dos alunos. Esta Emenda prevê também a mesma abrangência e os mesmos critérios de concessão de bolsas de estudo proposto pelo Projeto do Executivo. No entanto, o que a proposta da Emenda 862, elaborada pelo Ministro da Educação, estabelecia era “a concessão de bolsas de estudos aos estudantes carentes de recursos como um mecanismo paralelo e simultâneo ao ensino médio e superior gratuito mantido pelo poder público” (idem, ibidem, p. 225) e não a substituição da oferta pública por um sistema de bolsas. O dispositivo que será finalmente aprovado e incluído na Constituição de 1967 sobre este tema é o proposto por uma Emenda de um Deputado da ARENA, a qual, por um lado, estabelece o ensino primário oficial como gratuito para todos e o ensino oficial posterior ao primário como igualmente gratuito para aqueles que provem falta ou insuficiência de recursos, mantendo o previsto pela Constituição de 1946, e, por outro lado, acrescenta duas novidades: a exigência de “efetivo aproveitamento” dos alunos do ensino oficial ulterior ao primário e a substituição, “gradativa”, do regime de gratuidade do ensino oficial posterior ao primário por um “sistema de concessão de bolsas de estudos”, reembolsáveis para o caso do ensino superior. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manterá os dispositivos sobre a gratuidade do ensino sem qualquer alteração.

Quanto à obrigatoriedade do ensino, o debate sobre este tema dentro do processo de “elaboração” da nova Constituição aparece vinculado às discussões referentes à gratuidade. Na Constituição de 1946, o ensino estabelecido como “obrigatório” era o “primário”, então

correspondendo à quatro anos de escolaridade. Conforme Horta (2001, p. 229-30), o “anteprojeto da Comissão de Juristas e o primeiro Projeto do Executivo mantém intacto este dispositivo. Já a segunda proposta do Executivo (Emenda 862) estabelece esta obrigatoriedade na faixa etária dos 7 aos 14 anos, sem definição de grau de ensino”. O que fica estabelecido na Constituição de 1967, ao final, é a junção das duas propostas: “o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos...”. Por outro lado, ao relatar as discussões no Congresso Nacional sobre a questão da obrigatoriedade, Horta (2001) informa que um dos pontos polêmicos do debate foi o da definição do “sujeito desta obrigação” e finaliza destacando que “o dever do Estado em matéria de educação não se inscreverá na Constituição de 1967, como não havia se inscrito nas Constituições anteriores. Paradoxalmente, será apenas na Emenda Constitucional [nº 1] de 1969 que aparecerá, pela primeira vez numa Constituição brasileira, a explicitação da educação como um dever do Estado” (HORTA, 2001. p. 232).

Na análise que faz da Constituição de 1967, Freitag (1986) destaca como aspectos fundamentais deste documento na área da educação, por um lado, a extensão da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino de 4 para 8 anos e, por outro lado, o “fortalecimento do ensino particular”, expresso na previsão de liberdade de iniciativa particular para a oferta de ensino, assegurado explicitamente o “amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos”. Esclarece que as contradições que pareceriam existir entre estas duas determinações, são conciliadas na forma como foram interpretadas e praticadas. Neste sentido, Freitag (1986) informa que as próprias estatísticas já demonstravam, desde meados dos anos de 1960 até 1968, o retrocesso das matrículas da rede de ensino particular no então chamado 1º ciclo do nível médio, exatamente o período escolar que seria *absorvido* pela extensão do ensino primário gratuito. O que o ensino particular precisava e desejava eram “novas áreas de atuação”, as quais serão asseguradas a ele, segundo Freitag (1986), tanto genericamente pela nova Constituição de 1967, como pela legislação subsequente para o ensino superior e para o ensino de 1º e 2º graus. Esta autora destaca que a “análise empírica da realidade educacional” gerada pela implantação deste novo ordenamento constitucional-legal denuncia a “penetração e expansão da rede particular de ensino em três áreas: no ensino propedêutico para as universidades (os famosos **cursinhos** pré-vestibulares), no ensino supletivo [...] e no ensino superior de graduação e pós-graduação” (FREITAG, 1986, p. 81). Portanto, conclui a autora, a extensão da gratuidade do ensino “primário” de 4 para 8 anos prevista na nova Constituição, e regulada na seqüência pela Lei 5.692/71, não irá “perturbar o setor privado”, mas estimulará-lo a “utilizar as novas **brechas** que lhe são abertas

pela legislação” (idem, *ibidem*, p. 81). Cabe também destacar que Freitag entende que este fortalecimento do ensino particular previsto e estimulado pela nova legislação irá constituir “uma barreira sócio-econômica” que prejudicará a população economicamente desfavorecida.

Como já foi colocado, as insatisfações e demandas por mais vagas públicas, principalmente nas universidades, avolumam-se desde o início dos anos de 1960 e resultam numa crise aguda no meio estudantil de 1964 a 1968, reforçada pela forte tendência à concentração de renda neste período, fruto do modelo econômico então adotado pelo Regime Militar, que gerava dificuldades de ascensão dos setores médios da sociedade e expectativas de inserção no mercado de trabalho prioritariamente a partir da obtenção de diplomas de curso superior.

A solução engendrada pelo Governo Militar para esta crise, segundo Freitag (1986), efetiva-se por dois caminhos: por um lado, o estabelecimento de mecanismos de contenção do enorme afluxo de estudantes às universidades, por outro, a criação de novos instrumentos de “seleção” que, paralelo à máxima absorção possível de candidatos no ingresso inicial, permitissem um extremo controle da vida acadêmica e a expulsão de alunos de dentro das universidades. A legislação que estabelece a “reforma do ensino de 1º e 2º graus” e a “reforma do ensino superior” constitui um componente central dentre os encaminhamentos dados pelo Governo Militar para solucionar esta crise por mais vagas públicas nas universidades, na medida em que esta legislação irá expressar, conformar e estatuir os mecanismos e instrumentos necessários para a “resolução” dos impasses da crise.

A Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, que “fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior”, ao mesmo tempo em que institui um vestibular unificado e classificatório, viabilizando o aumento do ingresso de estudantes, na medida em que “admite o número de candidatos correspondentes ao número de vagas independentemente do nível de conhecimentos” (FREITAG, 1986, p. 87), institui medidas como a “departamentalização” das instituições e a matrícula por matérias, as quais, dentre outras, colaboram não só para o máximo aproveitamento dos recursos materiais e humanos, mas também para impor a estudantes e a toda a vida acadêmica a racionalidade e a “disciplina” necessárias ao controle almejado pelo Governo Militar. Dado que a “liberalização” do vestibular, segundo Freitag (1986) provoca uma “inflação” de alunos na universidade (o que resulta, inclusive, em rebaixamento da qualidade do ensino), o “controle” projetado pelo Governo precisou utilizar outros instrumentos para garantir a contenção do comportamento estudantil e a funcionalidade do sistema, instituídos através de vários documentos legais, como por exemplo: a criação da figura do “jubramento” pelo Decreto-Lei nº 464, de 11 de

fevereiro de 1969, estabelecendo a existência de prazos máximos para a conclusão dos cursos de graduação e viabilizando a possibilidade das instituições “eliminarem os alunos que durante o básico não atingiram uma certa média fixada por cada universidade” (FREITAG, 1986, p. 88); a definição e o estabelecimento de punições para “infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares”, instituídos pelo Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969, prevendo demissão de docentes e funcionários e proibição de admissão dos mesmos em qualquer estabelecimento de ensino por cinco anos, bem como desligamento e proibição de matrícula em qualquer instituição, pelo período de três anos, de estudantes envolvidos em atividades consideradas “subversivas”, isto é, perigosas para a segurança nacional.

Desta forma, a aguda pressão social sobre as universidades vigente neste período foi “contida”, no âmbito específico do ensino superior, por um lado, pela máxima absorção possível de candidatos ao vestibular, acompanhada de medidas de forte “racionalização” da organização e dos recursos das instituições, por outro lado, pelo estabelecimento de mecanismos de “expulsão do aluno durante o percurso universitário” e de eliminação completa da possibilidade de manifestações de discórdia ou descontentamento dos setores médios da população diante das dificuldades de acesso e obtenção do almejado diploma de curso superior. No entanto, esta “contenção” não se realiza apenas com medidas voltadas especificamente para o ensino superior; a “reforma do ensino de 1º e 2º graus” vai constituir o outro pólo das soluções construídas pelo Governo Militar para atender às demandas educacionais do período.

A Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que “fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus”, ao introduzir uma de suas mais importantes inovações em relação à legislação anterior – a profissionalização do ensino médio, instituída não apenas como “uma” modalidade possível, mas como o objetivo central de todo um grau de ensino – é concebida visando construir soluções para duas exigências do período: por um lado, adequar o sistema de ensino médio à nova realidade econômica que o País vive naquele momento, estimulando e colaborando para a criação de uma mão-de-obra com formação intermediária, pouco especializada, mas com capacidade de rápida aprendizagem nas empresas, que se constitua em reserva para as necessidades do mercado; por outro lado, contribuir para alcançar um dos objetivos centrais que impulsionaram a reformulação do ensino superior, ou seja, a contenção da pressão dos setores médios sobre as universidades, “retendo o aluno antes de chegar [... ao ensino superior] e encaminhando-o logo para o mercado de trabalho” (FREITAG, 1986, p. 87).

Quanto aos objetivos idealizados e fixados pelo Regime Militar em relação à profissionalização do ensino médio, cabe destacar parte do conteúdo do Parecer do MEC nº 76, de 1975, reproduzido por Freitag (1986, p. 95), onde os mesmos aparecem explicitados como segue:

- 1º) mudar o curso de uma das tendências da educação brasileira, fazendo com que a qualificação para o trabalho se tornasse a meta não apenas de um ramo de escolaridade, como acontecia anteriormente, e sim de todo um grau de ensino que deveria adquirir nítido sentido de terminalidade;
- 2º) beneficiar a economia nacional, dotando-a de um fluxo contínuo de profissionais qualificados, a fim de corrigir as distorções crônicas que há muito afetam o mercado de trabalho, preparando em número suficiente e em espécie necessária o quadro de recursos humanos de nível intermediário de que o País precisa.

Além da profissionalização do ensino médio, tratada como “terminalidade” de estudos, Freitag (1986) destaca mais duas inovações introduzidas pela Lei 5.692/71 em relação à legislação anterior: a primeira, a extensão “definitiva” do ensino primário obrigatório de 4 para 8 anos, gratuito em escolas públicas, previsão já enunciada na Constituição de 1967, e a conseqüente redução do ensino médio de 7 para 3 a 4 anos, explicitando-se na Lei a correspondência entre ensino primário e ensino de 1º grau e entre ensino médio e ensino de 2º grau; e a segunda, o “estímulo” à implantação de um modelo de funcionamento do ensino com base em “estudos integrados”, a partir da definição de “um núcleo comum de matérias obrigatórias e uma multiplicidade de matérias optativas de escolha do aluno” (FREITAG, 1986, p. 94), oferecidas dentro de uma mesma escola ou em vários estabelecimentos de ensino “entrosados”, e até com a participação de outras instituições sociais. Esta autora ressalta que a elogiada “flexibilidade” do ensino prometida através deste modelo de “escola integrada” é obtida às custas do aluno, o qual deverá arcar com recursos e tempo para deslocamento, bem como conviver com as dificuldades próprias da dispersão do ensino por vários locais.

Quanto ao financiamento da educação, a Lei 5.692/71 reproduz em termos gerais os dispositivos da Constituição de 1967, especificando ou agregando critérios a eles. Cabe destacar alguns daqueles que parecem indicar a concepção da responsabilidade restrita do Estado com o financiamento do ensino e as soluções privatizantes estabelecidas na Lei para esta questão.

O entendimento da educação como “dever do Estado”, expresso literalmente na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, aparece “diluído” na Lei 5.692/71, como um dever não

só dos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios), mas igualmente “das empresas, da família e da comunidade em geral”, todos os quais, inclusive, (explicitamente disposto) “entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la”. Por outro lado, apesar de reproduzir a previsão presente na Constituição de 1967 de que as instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular “merecerão amparo técnico e financeiro do poder público”, a Lei 5.692/71 parece objetivar a restrição deste financiamento público ao estabelecer o critério de que este ocorrerá quando a suplementação de recursos “se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo”.

Quanto à vinculação de receitas para despesas em educação, a Lei 5.692/71 repete a Emenda Constitucional n.º 1/69, determinando a aplicação de 20% da receita tributária municipal em educação, e acrescenta o preceito de que os Municípios deveriam destinar ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação.

Em relação à gratuidade no nível médio e superior, garantida na Constituição de 1967 a todos aqueles que “demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos”, a Lei 5.692/71, reproduz o segundo critério e especifica a determinação do primeiro, exigindo do candidato a não repetência de “mais de um ano letivo ou estudos correspondentes”. No entanto, esta Lei vai além da redução da responsabilidade pública pelo financiamento do nível médio de ensino presente na Constituição de 1967, quando determina a substituição gradativa tanto do regime de gratuidade no ensino de 2º grau (o “médio” na Constituição) das escolas oficiais, quanto do sistema de concessão de bolsas de estudo pelo poder público para este nível, pela “concessão de bolsas sujeitas a *restituição*” em espécie ou serviços profissionais.

Desta forma, efetivamente a nova Lei que “fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus” contribui não apenas para a solução das tensões que pressionavam as universidades por mais vagas, mas também cria novos caminhos para o fortalecimento do ensino privado no País e a própria privatização da oferta pública no ensino de nível médio.

Os documentos legais até aqui descritos e comentados constituíram o centro das reformas educacionais promovidas pelo Regime Militar, que se mantiveram por todo este período de governos não civis no País. Caberia ainda fazer menção a um documento legal que será aprovado já num dos últimos anos da Ditadura Militar, em pleno processo de abertura democrática: a Emenda Constitucional nº 24/83, mais conhecida como Emenda Calmon, promulgada pelo Congresso Nacional no final de 1983. Esta Emenda recoloca na Constituição a vinculação de recursos para a educação, a qual havia sido retirada pela Constituição de 1967, estabelecendo a aplicação mínima pela União de 13 % e pelos Estados, Distrito Federal

e Municípios, de 25%, da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A tramitação desta Emenda reacende a polêmica em torno da “reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas” (CASTRO, 2001, p. 14) que sempre esteve presente nos debates das constituintes nacionais. A aprovação desta proposta logrou êxito tendo como um dos argumentos centrais a constatação de que no período “após a suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 70” (idem, ibidem, p. 14). Esta Emenda não obteve sua aplicação imediata, fruto dos desacordos que gerou na área econômica do governo e sob a justificativa de que necessitava de regulamentação, principalmente em relação ao significado da expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Diante de forte pressão política para sua efetivação, foram realizadas negociações entre o MEC e a área econômica e finalmente proposta e aprovada a regulamentação da Emenda através da Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985. Esta regulamentação estabelece, dentre outros dispositivos, os seguintes: a preferência do uso dos recursos na “escolarização obrigatória”, apesar do estabelecimento, concomitante, de que os recursos vinculados são destinados a todos os graus de ensino, inclusive ao ensino superior, bem como à modalidade supletiva; a “origem” dos recursos cujos percentuais estabelecidos devem ser aplicados na educação; a obrigação de todos os entes federados de aplicar crescentes percentuais dos recursos em questão no ensino de 1º grau; a determinação das despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e daquelas que não podem ser entendidas como tal.

1.2.2 - O Período dos Anos de 1990

Os anos de 1990 no Brasil iniciam-se sob a égide de uma nova Constituição Federal, aprovada e promulgada em 5 de outubro de 1988, após um processo constituinte que envolveu efetivamente amplos setores da nação e contribuiu, em parte, para a denominação pela qual foi *apelidado* o documento final: *Constituição Cidadã*. Dada a importância deste processo para a definição do texto Constitucional, cabe aqui fazer uma rápida digressão sobre o tema.

A elaboração da nova Constituição Federal se dá por dentro do amplo processo de redemocratização vivido pelo País após o longo período da Ditadura Militar de 1964-1985, processo este caracterizado pela reorganização e pelo ascenso dos movimentos sociais e das lutas populares por direitos, materializados e consolidados na retomada ou criação de entidades e instituições representativas dos diferentes setores e defensoras de suas reivindicações. Isto significou que as condições em que se efetivou a elaboração da nova

Constituição foram excepcionalmente diferentes daquelas que envolveram a redação das Cartas Magnas anteriores: 69 milhões de eleitores se habilitaram a votar no processo de escolha dos *Constituintes* em novembro de 1986; os meios de comunicação promoveram ampla e inédita divulgação e debate dos eventos vinculados à elaboração do texto constitucional (TÁCITO, 2004); os movimentos sociais e populares, através de suas entidades ou de Fóruns construídos a partir de posições e temas comuns, mobilizaram-se intensamente buscando a garantia da inclusão de suas propostas na redação final do documento, através de uma permanente e ativa participação em todos os momentos do processo. Neste sentido, Lisete Arelaro (2000) destaca que, apesar dos economistas brasileiros se referirem à década de 80 como a “década perdida”, este período foi extremamente rico em termos da disputa política pela redemocratização da sociedade brasileira e quanto à reorganização dos movimentos sociais, notadamente os da área da educação, com a criação de entidades, tais como a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) e a Associação Nacional de Educação (ANDE), ou a transformação de outras, como a da Confederação dos Professores do Brasil (CPB) em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Portanto, os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, instalados em fevereiro de 1987, tiveram a definição de seus rumos e o seu resultado final decisivamente influenciados pelo poder de intervenção – constante, articulada e respaldada em grandes mobilizações – dos setores de esquerda da sociedade. No entanto, é preciso destacar que, apesar da novidade neste período ser o dinamismo e a capacidade de articulação e organização dos movimentos sociais e populares, os setores mais conservadores da sociedade brasileira também se organizaram e disputaram suas posições dentro do processo de elaboração do texto Constitucional, impedindo ou refreando muitas reivindicações dos setores de esquerda. Desta forma, o resultado final do processo constituinte pode ser caracterizado como expressa Oliveira (2000, p. 79):

[...] a Constituição sintetizou as contradições do processo de redemocratização brasileira. Ao mesmo tempo em que reconheceu vários direitos sociais pela primeira vez em nossa história, em muitas outras questões foi aprovado um texto ambíguo ou insuficiente face às demandas populares, permitindo a Florestan Fernandes utilizar o termo “Constituição Inacabada” para caracterizá-la.

Apesar da perda de parte das reivindicações dos movimentos sociais e populares no texto final da Constituição, o “clima” de redemocratização e forte mobilização permanece e estimula a imediata proposição do primeiro Projeto para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (PL 1.258/88), pelo Deputado Octávio Elísio (PMDB-MG), ainda em novembro de 1988 (após acrescido de vários Substitutivos do mesmo autor de dezembro do mesmo ano até junho de 1989), então expressamente assumido, segundo relata Farenzena (2001), como inspirado em estudo realizado por Dermeval Saviani para a Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) daquele ano de 89. Este “clima” de redemocratização ainda se expande na área social, segundo Oliveira (2000), para o texto final do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069, de 1990). No entanto, conforme o mesmo autor, a correlação de forças no âmbito nacional e internacional mudará significativamente a partir do início dos anos de 1990, o que terá como consequência uma situação imprevisível para alguns à época da aprovação da nova Constituição: “Cinco anos depois, em 1993, os conservadores, já majoritários por ocasião da promulgação da Constituição, capitaneavam ampla campanha para modificá-la e os setores críticos a ela cerravam fileiras em sua defesa” (OLIVEIRA, 2000, p.79). O processo de elaboração e os diferentes textos intermediários da nova LDB também irão refletir, de forma ainda mais contundente aliás, esta mudança na correlação das forças sociais, dado que a sua tramitação no Congresso Nacional prolongou-se por três mandatos legislativos e três governos federais distintos.

Os anos de 1990 iniciam, portanto, com o restabelecimento definitivo do Estado democrático pleno no Brasil, não apenas pela vigência da nova Constituição Federal, mas também pelo início do mandato do primeiro Presidente civil, após o período da Ditadura Militar, escolhido pela população através da retomada de eleições diretas e secretas em 1989: Fernando Collor de Mello.

Apesar de eleito a partir da proposta de defesa dos “descamisados” contra os “marajás”, este Presidente não apresentou qualquer projeto consistente de intervenção social e, ao contrário, centrou-se no discurso da “urgência de reformas do Estado para colocar o país na era da modernidade” (ARELARO, 2000, p 960).

De fato, este Presidente representou uma tentativa fracassada dos setores conservadores e das elites econômicas do País de implantar as primeiras medidas de um receituário neoliberal: o processo de ajuste fiscal, a contenção e restrição da esfera pública, inclusive através de privatizações, e a submissão às leis da competitividade do mercado mundial. Frigotto e Ciavatta (2003, p. 105) afirmam que o *impeachment* de Collor de Mello

“resultou da sua incapacidade política de afirmar um projeto de ajuste da sociedade brasileira à nova (des)ordem mundial sob o signo da mundialização do capital e dos setores internos a ela associados”.

Em relação ao contexto educacional, cabe destacar que, no início do governo de Collor de Mello, em março de 1990, é realizada em Jomtien, Tailândia, a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, evento patrocinado pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, sob o eixo temático central da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. O resultado deste encontro é a Declaração de Jomtien, subscrita pelas representações dos 155 governos presentes, comprometendo-se a garantir uma “educação básica de qualidade” para crianças, jovens e adultos. As agências internacionais passam imediatamente a exercer pressão para o cumprimento das metas deste documento, estabelecendo isto como critério para recebimento de empréstimos. O Brasil, como um dos países signatários dentre aqueles com a maior taxa de analfabetismo do mundo à época, foi pressionado a desenvolver ações para impulsionar as políticas educacionais durante a década, monitorado pela UNESCO.

A *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* inaugura, conforme Frigotto e Ciavatta (2003), um conjunto de ações dos organismos internacionais de financiamento em âmbito mundial na área da educação, voltadas para questões organizacionais e pedagógicas, que irão se estender por toda a década de 1990 e pautar a agenda de debates e de estabelecimento de políticas dos governos brasileiros na área. Estes autores destacam outros documentos, além da Declaração de Jomtien, que são produzidos por várias agências no decorrer da década e que não só passam a expressar as posições e a relevância dos grupos internacionais que darão sustentação às “reformas” que serão implementadas pelo futuro Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como efetivamente passam a ser os impulsionadores destas “reformas”.

Vale referir já aqui, visando destacar o papel que os organismos internacionais de financiamento irão desempenhar na definição e na implantação das “reformas educacionais” promovidas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, um documento do Banco Mundial que contém “diretrizes políticas para as décadas subseqüentes a 1990”, o qual, além de reiterar os objetivos previstos na Declaração de Jomtien, dá seqüência às suas proposições e, segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p. 99),

[...] recomenda ‘a **reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes**

de recursos', o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na esfera da educação, a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem, **a descentralização da administração das políticas sociais**. [grifo da autora]

Com o impeachment de Collor de Mello assume o Executivo o Presidente Itamar Franco, o qual irá se distinguir, conforme Arelaro (2000, p. 98), pela “defesa do Estado Nacional e das empresas estatais”, implicando, em consequência, “uma redução no ritmo ou um adiamento das privatizações, antes consideradas precondição para o ingresso do país na modernidade”, o que não significou a interrupção da implantação de políticas de ajuste estrutural no País impulsionadas e monitoradas pelas agências internacionais de financiamento como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

No âmbito da educação, o então Ministro da Educação do Governo Itamar Franco, Murílio Hingel, inspirado na Declaração da Conferência de Jomtien, agiliza a discussão nacional para a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos*, com uma primeira versão para debate apresentada em junho de 1993 e uma segunda versão editada em maio de 1994, divulgada como um documento que incorpora várias propostas até ali apresentadas e que permanece aberta a aperfeiçoamentos, bem como referida, também, como um pacto entre governo e sociedade. Arelaro (2000, p. 98) destaca que a “análise deste Plano já evidencia que o governo brasileiro começa a aceitar, na área da educação, compromissos e orientações nos termos das exigências das agências de financiamento internacionais [...]”. Por outro lado, esta mesma autora avalia que, em relação a toda a década, os anos de Governo do Presidente Itamar “foram os de maior ‘tolerância’ ou respeito democrático aos movimentos sociais, na medida em que incorporava a discussão social como critério para a negociação política” (ibidem, p. 98-9).

Cabe destacar também, como uma ação efetivada ainda durante o Governo Itamar Franco, tendo em vista uma das “metas globais” estabelecidas no texto final do Plano Decenal de Educação para Todos, a assinatura, em setembro de 1994, do “*Acordo Nacional de Educação para Todos*” e, em outubro do mesmo ano, do “*Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*”, os quais estabeleciam, dentre entre outras medidas, o compromisso de se fixar um Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério da educação básica. Conforme registra José Marcelino Rezende Pinto (2002) este acordo foi posteriormente “ignorado” pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

A tramitação do Projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional durante o Governo Collor de Mello-Itamar Franco ocorre sob a égide do embate entre os interesses privatistas e a defesa da escola pública.

Conforme esclarece Farenzena (2001), no período de dezembro de 1988 a dezembro de 1990, o Projeto é avaliado por três Comissões da Câmara Federal: Constituição e Justiça e Redação; Educação, Cultura, Esporte e Turismo; e Finanças e Tributação. Em junho de 1989, ainda no Governo Sarney, a Comissão de Justiça aprova o terceiro Substitutivo apresentado pelo autor em 13 de junho daquele ano; a Comissão de Educação, em final de junho de 1990, aprova o Substitutivo do Relator da matéria nesta Comissão, Deputado Jorge Hage (PMDB-BA); e a Comissão de Finanças, em meados de dezembro de 1990, aprova o Substitutivo da Comissão de Educação, com emendas da então Relatora Deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ). Em 1991 inicia uma nova legislatura no Congresso Nacional e, deste período até maio de 1993, são apresentadas 1.263 Emendas ao chamado *Projeto Jorge Hage*.

O Governo Collor, ao contrário de seu antecessor José Sarney, passa a tentar interferir abertamente nos debates e nos rumos da votação do Projeto de LDB, inclusive através de seus Ministros da Educação: primeiramente José Goldemberg (agosto de 1991 a agosto de 1992) faz críticas públicas reiteradas ao Substitutivo da Comissão de Educação, qualificando-o de “detalhista e corporativista” (FARENZENA, 2001, p. 208); em seguida Eraldo Tinoco (agosto de 1992 a outubro de 1992), o qual anteriormente, como Deputado, havia sido o principal opositor ao Projeto Jorge Hage na Comissão de Educação, passa a *orientar* a atuação de parlamentares governistas nas votações do Parecer desta Comissão sobre as Emendas apresentadas.

No entanto, as ações do Governo Collor não atingem seus objetivos. Os movimentos sociais, organizados e mobilizados através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (que congregava mais de 30 entidades científicas, sindicais e políticas), conseguem garantir “avanços expressivos”, segundo J.M. Pinto (2002, p. 112), com a aprovação no Plenário da Câmara Federal do Substitutivo do Deputado Jorge Hage, alterado por Emendas é claro, porém ainda mantendo muitas das propostas sustentadas pelos movimentos envolvidos na defesa da educação pública.

De fato, com o *impeachment de Collor de Mello*, este Substitutivo, que esteve na ordem do dia para votação no Plenário da Câmara Federal em 17 de novembro de 1992, portanto, já no Governo Itamar Franco, foi aprovado em 13 de maio de 1993 e remetido ao Senado Federal em 25 de maio do mesmo ano.

No Senado, o Projeto ingressa imediatamente na Comissão de Educação, dentro da qual é designado como Relator o Senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE). No período de junho de 1993 à maio de 1994 o Projeto recebe Emendas e anexação de outros Projetos com temas relacionados. Em 30 de novembro de 1994, o Relator apresenta seu Parecer à Comissão de Educação, propondo um Substitutivo ao Projeto Jorge Hage que, mantém “a concepção e a estrutura básica do Projeto original”, destacando que “uma das marcantes características do Projeto foi a forma participativa de elaboração na Câmara dos Deputados” (FAREZENNA, 2001, p. 219). O Substitutivo Cid Sabóia é então apreciado e aprovado, neste mesmo dia, na Comissão de Educação do Senado. Na seqüência, este Substitutivo passa a aguardar sua apreciação no Plenário. Em 1995 inicia-se nova legislatura no Congresso e novo mandato de governo federal; o Substitutivo Cid Sabóia fica para ser submetido ao Plenário do Senado dentro de um novo quadro político.

Assume o Executivo Federal o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) para cumprir o seu primeiro mandato (1995-1998), acompanhado de uma composição partidária no Congresso Nacional que lhe deu uma “folgada maioria nas duas casas” (PINTO, 2002, p. 113) e contando com “o apoio de governos de Estados economicamente mais fortes (como MG, SP, RJ, RS), fatores que garantiam condições políticas suficientes para implementar, também na área da educação, os seus projetos” (FAREZENNA, 2001, p.222). Antes de se apresentar com algum detalhamento as propostas, as políticas e as ações implementadas pelo Governo FHC na área da educação, é importante que se retome algumas características gerais das concepções e das políticas deste Governo.

Frigotto e Ciavatta (2003), destacando o fato de que as elites econômicas brasileiras encontram na figura de Fernando Henrique Cardoso a liderança capaz de construir seu projeto hegemônico de longo prazo, denunciam a evidência de pressupostos retirados do *Consenso de Washington* no projeto econômico-social do Governo FHC. Estes autores sintetizam estas determinações como segue:

[...] primeiramente [a de] que acabaram as polaridades, a luta de classes, as ideologias, as utopias igualitárias e as políticas de Estado nelas baseadas. A segunda idéia-matriz é a de que **estamos num novo tempo** – da globalização, da modernidade competitiva, de reestruturação produtiva, de reengenharia –, do qual estamos defasados e ao qual devemos ajustar-nos. **Este ajustamento deve dar-se** não mediante políticas protecionistas, intervencionistas ou estatistas, mas **de acordo com as leis do mercado globalizado mundial**. (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p.105-6). [grifo da autora]

Finalmente, com o objetivo de explicitar melhor os mecanismos e instrumentos deste “ajuste” exigido pelos “novos tempos”, caracterizando inclusive de que forma eles se configuram nas áreas sociais, incluída a da educação, Frigotto e Ciavatta (2003, p. 106) fazem uma exposição elucidativa:

O ajuste ou ‘concertación’ traduz-se por três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização. A **desregulamentação** significa sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado. No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reforma do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado. A **descentralização e a autonomia** constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços. Por fim, a **privatização** fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. **O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos** (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte, etc) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos. [grifos da autora]

Na área da educação, a qualidade e a profundidade das mudanças propostas e efetivamente implementadas por FHC caracterizam uma verdadeira “**reforma educacional**”, entendida aqui como *um conjunto de mudanças que atingem todos ou a maioria dos diferentes âmbitos e aspectos da área educacional, mudanças estas previstas e realizadas não de forma isolada, mas, ao contrário, concebidas, apresentadas (disputadas na sociedade) e executadas de maneira articulada e interdependente, com a finalidade de alcançar um ou mais objetivos claramente definidos (mesmo que não publicamente explicitados), resultando em uma nova realidade, um novo organismo, cujos componentes, as funções dos mesmos e as relações entre eles e deles com o todo são qualitativamente distintos da realidade anterior, embora possa não haver mudança na base social e econômica onde são produzidos.*

Farenzena (2001, p.223) destaca que, no período deste novo Governo, o MEC “passa a intervir em várias frentes, para divulgar, discutir e implementar seu projeto” e que “uma destas frentes, se não o espaço privilegiado, foi a (re)elaboração do ordenamento constitucional-legal do setor”, com apoio de uma “significativa base de sustentação” no Congresso, como já foi dito. Eis porque analisar as políticas do Governo FHC na área educacional exige e implica o estudo do novo ordenamento jurídico que foi aprovado no período.

Um dos primeiros indicativos das concepções e da estratégia que o Governo FHC adotaria na implantação de seu projeto na área da educação foi o tratamento dado às discussões e propostas referentes ao Conselho Nacional de Educação.

O Governo FHC desconsiderou as previsões sobre a matéria incluídas no Projeto de LDB que então tramitava no Senado. Já no Projeto do Deputado Octávio Elísio, em 1988, encontrava-se a proposta de criação de um Conselho Nacional de Educação com “caráter deliberativo e legislativo” e “autonomia econômica, financeira e administrativa”, bem como com uma composição paritária entre MEC, Câmara Federal e entidades representativas do magistério, proposta cujo espírito de autonomia e forma democrática de composição havia sido mantido pelo Substitutivo Jorge Hage aprovado na Câmara. Por seu turno, o Governo editou a Medida Provisória nº 938, ainda em março de 1995, a qual, dentre outras determinações, estabelecia as atribuições do MEC e regulamentava o novo Conselho Nacional de Educação, conferindo-lhe o caráter de órgão colaborador do MEC. Esta Medida Provisória, modificada e com outro número foi enviada ao Congresso Nacional, tendo sido várias vezes reeditada antes de ser transformada na Lei 9.131, de 24/11/1995.

Estas concepções e estas estratégias do Governo FHC irão ganhar caráter de “golpe” no que diz respeito à continuidade da tramitação da LDB.

Por requerimento de um Senador do PSDB, apresentado em fevereiro de 1995, o Projeto de LDB que já aguardava apreciação do Plenário foi enviado novamente à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado, retornando ao debate nas Comissões da Casa, de onde sairia completamente alterado.

Em março de 1995 foi designado Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça o Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), o qual, exatamente um mês após, já apresentava seu primeiro Parecer, rejeitando na totalidade o Projeto Jorge Hage e apresentando a um dos Projetos apensados a ele um *pequeno* acréscimo: as diretrizes e bases da educação nacional. Dado que, como destaca Farenzena (2001), ficava difícil ser mantido “o flagrante atropelo” nestes termos, o Relator apresenta ainda dois novos Pareceres à Comissão de Constituição e Justiça; o segundo, propunha um Substitutivo ao Projeto oriundo da Câmara Federal e não mais a um de seus anexos.

O Governo Fernando Henrique Cardoso manifestou, neste período, aberto e significativo apoio ao Substitutivo Darcy Ribeiro, bem como rejeição a várias determinações do Projeto da Câmara Federal e do Substitutivo Cid Sabóia. Farenzena (2001, p. 225-6) destaca posições e avaliações expressas pelo Governo FHC em um documento da Secretaria

de Política Educacional do MEC, de junho de 1995, intitulado “Estudo Comparativo entre os substitutivos dos Senadores Cid Sabóia e Darcy Ribeiro”, das quais cabe referir as seguintes:

Segundo o documento, o apoio ao Projeto do Senador Darcy Ribeiro faz parte de um **tempo novo** e de uma **nova etapa**. O fato de o Projeto não ter sido amplamente debatido na Câmara não merece consideração, uma vez que **o Executivo manteve o debate no Congresso Nacional** e o compromisso do Poder Público deve ser com a imensa maioria, o **interesse coletivo** e não somente com setores organizados corporativamente.[...]

[...] é referida a necessidade de que o Ministério assumira sua função coordenadora, construindo com os governos subnacionais e a sociedade civil um **novo consenso**, o qual está inserido no mencionado novo tempo [...] Outro ponto destacado se refere à relevância do Projeto Darcy por identificar claramente as atribuições de cada esfera de governo, assim como **a função redistributiva do Estado**. (FARENZENA, 2001, p. 225-6)

As intenções subjacentes aos elogios e apoios dados pelo Governo FHC ao Projeto Darcy Ribeiro, bem como a relação deste com as concepções e projetos daquele Governo, são insinuadas por Farenzena (2001) ao lembrar que exatamente neste período já estava sendo divulgado o *Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* e era anunciado o objetivo do MEC de promover uma reforma constitucional e legal na área da educação. Neste sentido, Farenzena (idem, p. 226-7) afirma que dois pontos definidos no Projeto Darcy Ribeiro eram fundamentais para os interesses desta pretendida reforma: “a função coordenadora e articuladora do Ministério”, em oposição aos poderes dados ao Conselho Nacional de Educação pelo Projeto Jorge Hage, e a previsão dos mecanismos para uma “política redistributiva, esta balizada pela combinação da capacidade financeira dos Estados e Municípios e o cálculo de um valor mínimo por aluno”.

O Projeto passou por fases de apresentação de emendas e de novos pareceres, sempre com uma forte intervenção do Senador Darcy Ribeiro, tendo sido apreciado e aprovado no Plenário do Senado, em 29 de fevereiro de 1996, e retornando, então, à Câmara dos Deputados.

Nesta Casa, o Substitutivo Darcy Ribeiro foi encaminhado às Comissões de Constituição e Justiça, de Educação e de Finanças e Tributação e, em 17 de dezembro de 1996, foi realizada a Sessão Plenária da Câmara que, em turno único, debateu, votou e aprovou a redação final do Projeto do Senado. Cabe destacar a referência feita por Farenzena (2001, p. 234) em relação ao pronunciamento do Relator da Comissão de Educação, Deputado

José Jorge (PFL-PE), na apresentação de seu Parecer, em Reunião Plenária de 12/12/1996, quando explica que “a opção foi pelo Projeto do Senado, por um lado por **conter o essencial do Projeto da Câmara** e, por outro lado, por ser mais sintético, preciso e **atualizar questões que estavam defasadas** quando da aprovação do Projeto da Câmara” [grifo da autora].

A nova LDB então aprovada – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – foi sancionada, sintomaticamente, sem qualquer veto presidencial, fato raro, que só evidencia a “sintonia” do Congresso Nacional com o projeto para o “novo tempo” do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Cabe aqui fazer especial referência, dado o foco de interesse deste trabalho, a alguns dos dispositivos relativos, direta ou indiretamente, ao financiamento da educação que resultaram aprovados na redação final da LDB, em comparação com o que constava no Projeto aprovado na Câmara Federal – Projeto Jorge Hage – fruto de longo processo de construção e negociações entre os movimentos sociais e aquela Casa Parlamentar e depois desrespeitado e modificado pelo Senado, como foi visto.

Na comparação entre o Substitutivo Jorge Hage e a Lei aprovada, José Marcelino Pinto (2002, p. 113), ressaltando que no capítulo do financiamento, apesar de em menor número do que nos demais, ocorreram alterações e para pior, assim descreve algumas delas:

[... o Projeto Jorge Hage] era mais restritivo que a lei aprovada quanto à destinação de recursos públicos para escolas privadas; ao contrário desta, excluía os gastos com transporte escolar e material didático do cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de cumprimento da vinculação constitucional ao setor. O mesmo acontecia com a contabilização dos gastos com aposentados, assunto sobre o qual a lei aprovada ‘lava as mãos’, [...], deixando a cargo dos sistemas de ensino a sua regulamentação. [...] o projeto [Jorge Hage] ampliava a alíquota do salário-educação dos atuais 2,5% da folha de pagamento das empresas para 3,5%, criava a quota municipal desta contribuição (assunto [naquela época] enviado para a legislação estadual) e o salário-creche com alíquota de 1% sobre a mesma base de incidência do primeiro.

Além destas, J.M.Pinto (2002, p. 114) destaca outros dispositivos, presentes no Projeto Jorge Hage e retirados na Lei aprovada, que não constituem a definição direta de recursos para o financiamento da educação, mas participam da composição do custo aluno, tendo sua supressão significado o rebaixamento das condições de oferta do ensino e conseqüentemente da qualidade da educação. Dentre estes dispositivos cita a retirada da previsão do número máximo de alunos por professor presente no Projeto (20 alunos na creche; 25 na pré-escola e

nas classes de alfabetização; 35 em demais séries e níveis), restando, segundo J.M.Pinto, uma previsão genérica da responsabilidade dos respectivos sistemas de ensino de estabelecer parâmetro para uma relação adequada professor-aluno. Conforme o referido autor, considerando-se que “o principal elemento de custo é o gasto com salário docente e a melhor forma de baixar seu impacto no custo total é superlotar as salas de aula (as redes privadas que o digam)” (PINTO, 2002, p. 114), pode-se avaliar as conseqüências para a qualidade do ensino da retirada daqueles “parâmetros mínimos”. Outros dispositivos citados pelo mesmo autor como perdas na Lei de garantias de um ensino de maior qualidade são os referentes à carreira docente: adicionais noturno, por difícil acesso e para séries iniciais; jornada preferencial de 40 horas semanais, com incentivo para a dedicação exclusiva; garantia de 50% do tempo para “atividade extraclasse”. J. M. Pinto avalia que o projeto de construção de uma educação de qualidade foi duramente atingido pela retirada destas medidas da Lei aprovada. O autor sintetiza, afirmando que esta lei

[...] pouco acrescentou diante da situação anterior do financiamento, regulada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 7.348/85, de autoria do Senador João Calmon, que também foi o autor da Emenda Constitucional nº 24/83, a qual reintroduziu o princípio da vinculação de recursos para o ensino para os três níveis de governo na Constituição Federal de 1969, outorgada pela ditadura militar” (PINTO, 2002, p. 114).

Como pode se verificar pelo relato feito, o Governo Fernando Henrique Cardoso implementou um conjunto de *ações políticas sistemáticas, articuladas e com objetivos bastante definidos*, durante toda a tramitação no Senado e quando do retorno à Câmara Federal, a fim de garantir a “adequação” do Projeto de LDB oriundo da Câmara ao seu projeto maior de “reforma educacional” que vinha sendo anunciada desde o primeiro ano de seu mandato.

Esta “reforma” passa a ser efetivada com maior “desenvoltura” e inclusive maior “rapidez” pelo Governo FHC exatamente no que se refere à aprovação de novos documentos legais que já não tinham o “peso” do acúmulo das mobilizações sociais dos anos de 1980, nem o tempo e a qualidade das negociações com um Congresso Nacional mais sensível a elas. Provavelmente esta conjuntura contribuiu para que a Emenda Constitucional 14/96 e a Lei 9.424/96 (regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF) sejam os documentos legais que

expressem com maior clareza e precisão as “prioridades” do projeto de FHC para a área da educação.

A tramitação da Proposta de Emenda Constitucional da Educação (PEC nº 233/95), desde a sua apresentação até a aprovação do texto final pelo Congresso Nacional, efetivou-se em menos de um ano e o período de tramitação do Projeto de Lei do FUNDEF resumiu-se a inusitados menos de três meses. Farenzena (2001, p. 262) reforça que a agilidade e o êxito obtido pelo Governo FHC na disputa de seu projeto através destes documentos legais deve-se em parte a “costura política previamente realizada com Estados e Municípios”, mas principalmente à “*supermaioria* garantida pela coalizão governamental”, a ampla base de sustentação do governo no Congresso já referida anteriormente.

Cabe aqui explicitar alguns elementos do processo de construção das propostas que acabaram sendo materializadas na PEC da educação e no Projeto de Lei do FUNDEF como parte fundamental da “reforma educacional” de FHC. Farenzena (2001, p. 262) avalia que a Proposta de Emenda Constitucional que resultou na Emenda 14/96 “representou a **imposição de inflexões** a diretrizes, objetivos ou metas que vinham sendo construídos nos espaços do Plano Decenal e da LDB” [grifo da autora] e destaca que o verdadeiro centro de interesse do Governo FHC era “a criação do FUNDEF – sem o aporte de significativos recursos da União”.

A partir da constatação de que a idéia de prioridade do ensino fundamental estabeleceu-se como um consenso no País no período de reformulação da legislação após a ditadura, e afirmando que esta “orientação” já estava presente na Constituição Federal de 1988, nas proposições da LDB que tramitavam no Congresso até 1994 e no Plano Decenal, além de fazer parte de “compromissos internacionais” assumidos pelo governo brasileiro, Farenzena (2001, p. 263) destaca que um novo enfoque sobre esta prioridade, qualitativamente diferenciado pode-se dizer, passa a ser consolidado pelo Governo FHC através da construção de propostas e, finalmente, da materialização das mesmas em Projetos de Lei.

Farenzena (2001) faz referência a três documentos que expressam a concepção deste novo enfoque e sinalizam as medidas concretas cabíveis para sua implementação.

O primeiro destes documentos, ao qual cabe fazer maior referência dada a precedência e o inusitado das “coincidências” de concepção com o projeto de FHC, intitula-se “Educação Fundamental e Competitividade Empresarial: uma proposta para a ação do governo” e foi elaborado pelo Instituto Herbert Levy, da Gazeta Mercantil, a partir da realização de um Seminário em parceria com o MEC, em agosto de 1992. Peroni (2003) – também citada por

Farenzena (2001) – afirma que este Seminário teve como objetivo explícito a construção de propostas para a ação de governo e o seu resultado foi, já na época, enviado ao MEC, porém – como interlocutor privilegiado – tornou-se objeto de implementação “na íntegra” no Governo FHC.

Situando a concepção deste documento entre os que defendem “a centralidade do ensino fundamental pela sua contribuição ao incremento da produtividade”, Farenzena (2001, p. 263) passa a sintetizar o mesmo, destacando inicialmente as posições referentes a esta relação entre a educação e a produtividade, o que remete diretamente à explicitação do papel da educação dentro do novo modelo de acumulação capitalista implantado a partir da crise dos anos de 1970, principalmente a partir dos anos de 1980 e 1990, como formadora de recursos humanos “adequados” aos novos instrumentos e processos de produção, dando continuidade à reprodução das desigualdades sociais.

Na seqüência da exposição, conforme Farenzena, o documento prevê que o encaminhamento de soluções para as questões apontadas acima exige a ação do Governo Federal em dois âmbitos: o financiamento e a qualidade das escolas. Quanto ao financiamento é sugerido que o governo federal estabeleça “um valor mínimo anual de recursos per capita para todos os alunos das escolas públicas de 1º grau”, que considere “os insumos necessários para a escola operar com eficiência” e uma estimativa “do montante de recursos que o setor público pode alocar ao 1º grau, nas três instâncias da federação”, propondo-se a criação de mecanismos automáticos de transferência de recursos entre os entes federados e criticando-se, inclusive, a indefinição constitucional em relação “à divisão de responsabilidades para com a educação entre as três esferas de governo, [...] apontada como a origem das arbitrariedades na alocação de recursos para o setor” (FARENZENA, 2001, p.265-6). Quanto à qualidade do ensino, o documento faz indicações para o acompanhamento e avaliação de resultados, expressando o “entendimento de que financiamento com definição de padrões mínimos de gastos e insumos e controle de qualidade andam juntos” (idem, ibidem, p.266).

Os dois outros documentos citados por Farenzena como expressão do novo enfoque dado à priorização do ensino fundamental pelo Governo FHC são documentos já produzidos e apresentados por este próprio Governo.

Um deles é o documento elaborado e divulgado pelo MEC em junho de 1995, intitulado “A questão salarial na educação”. Neste documento, segundo Farenzena (2001), fica sinalizada a rejeição do Governo FHC aos termos do *Acordo Nacional de Educação para Todos* e do *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*, compromissos firmados pelo Governo Itamar com instituições e entidades da área educacional, rejeição esta

especialmente em relação à fixação e ao cumprimento de um piso salarial profissional nacional para o magistério público. Este documento apresenta, em contraponto, como uma de suas propostas, o estabelecimento de “um padrão de referência nacional para uma nova carreira do magistério e uma nova base de remuneração, que servissem de parâmetro para Estados e Municípios e para a reivindicação das entidades representativas dos trabalhadores da educação” (FARENZENA, 2001, p. 267).

O terceiro documento mencionado por Farenzena (2001, p. 268) expõe a estratégia de atuação do MEC de “impor mudanças sem esperar pela LDB, estabelecendo uma negociação ‘por fora’ do debate até então vigente” na sociedade e no Congresso Nacional. Este documento intitula-se “Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério” e foi divulgado pelo MEC em setembro de 1995. A proposta central deste documento é a de “alteração da sistemática de financiamento do ensino fundamental público” com base no “diagnóstico de que *‘a atuação do MEC não têm sido suficiente para influir diretamente na questão salarial, que constitui o nó górdio de todo o sistema educacional’* (Plano/DEF, p. 4)” (FARENZENA, 2001, p. 268). Este documento expressa claramente, ainda, a avaliação de que “a melhoria da qualidade do ensino e, especialmente, do ensino fundamental, **não ocorrerá através de medidas e iniciativas isoladas**, mas exige uma política esclarecida, a qual deve promover uma **reforma de todo o sistema**” (Plano-DEF, p. 12) [grifos da autora].

Desta forma, este “Plano” apresenta grandes medidas de reforma a serem implementadas, a maioria das quais irá integrar a proposta de Emenda Constitucional enviada ao Congresso Nacional em outubro de 1995.

Com esta PEC, a “Reforma Educacional” do Governo Fernando Henrique Cardoso assume, então, um ritmo vertiginoso que caracteriza, conforme Farenzena (2001) “um verdadeiro *atropelo*”.

A proposta de Emenda Constitucional do Capítulo da Educação foi enviada ao Congresso Nacional em Mensagem do Poder Executivo datada de 15 de outubro de 1995 e, após toda a sua tramitação, foi votada e aprovada no Plenário do Senado Federal, em segundo turno, em 12 de setembro de 1996. Cabe explicitar alguns detalhes sobre a tramitação da PEC 233/95.

Esta PEC deu entrada na Câmara Federal em 17 de outubro de 1995 e, após aprovação na Comissão de Constituição e Justiça, passou pela apreciação de uma Comissão Especial, cujo Relator foi o deputado José Jorge (PFL/PE). Esta Comissão realizou nove audiências públicas entre 18 de janeiro e 27 de março de 1996. O Parecer final do Relator, favorável com

Substitutivo, foi apresentado e votado nas Reuniões da Comissão de 24 e 25/04/96, aprovado com 21 votos favoráveis e quatro contrários. As votações no Plenário da Câmara iniciaram em 07/05/96 e, em 18/06/96, o Substitutivo da Comissão Especial foi aprovado neste Plenário, em segundo turno, acrescido de apenas uma Emenda, do Deputado Ivan Valente (PT/SP), “excluindo do texto constitucional a possibilidade de deduções no recolhimento do salário-educação pelas empresas”, dispositivo que, conforme Farenzena (2001, p. 319) “acrescentou importante contribuição do Parlamento à ‘PEC da Educação’, pela possibilidade de aumento de recursos para o ensino fundamental público”.

Remetida ao Senado, a PEC da educação foi apreciada e aprovada em pouco mais de dois meses; o texto aprovado no Senado foi praticamente o mesmo enviado pela Câmara Federal.

A PEC da educação, em sua versão original do Executivo, traz como diferenças significativas em relação a proposta apresentada, anteriormente, no Plano-DEF dentre outras as seguintes: a ausência de qualquer item que tratasse do salário-educação; o estabelecimento de um valor mínimo nacional por aluno como *balizador* da complementação da União aos fundos; a alteração de dispositivos relativos às obrigações do Estado com a educação.

Este último tema refere-se a dois pontos centrais: com a nova redação proposta ao inciso I do Artigo 208 da Constituição, fica **suprimida a obrigatoriedade do ensino fundamental para todos aqueles “que a ele não tiveram acesso na idade própria”** assegurada apenas a “sua oferta gratuita”; a partir da nova redação proposta ao inciso II do mesmo Artigo 208 da Constituição, fica **suprimida a “progressiva extensão da obrigatoriedade” ao ensino médio**, prevendo a PEC, inicialmente, a “progressiva universalização do **ensino médio e pré-escola gratuitos**”, e sendo, ao final aprovada a redação que estabelece a **“progressiva universalização do ensino médio gratuito”**, mantendo-se a mesma redação do inciso IV – **“atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”**–, o que implicou a continuidade da ausência de qualquer referência à gratuidade da educação infantil dentro do texto final da Emenda aprovada.

Quanto a estes temas vale reproduzir as reflexões de dois autores:

Com esta nova redação, pode-se afirmar que **o ensino obrigatório não é mais sinônimo de ensino fundamental** – o ensino obrigatório é o fundamental destinado àqueles que estão na faixa etária de 7 a 18 anos. E **é justamente o ensino obrigatório que, segundo a Constituição Federal, deve ser priorizado na distribuição de recursos públicos (Art. 212, § 3º)**. (FARENZENA, 2001, p. 271). [grifos da autora]

Ora, **ao retirar a obrigatoriedade para os alunos, por conseqüência, o Estado também acaba se desobrigando da oferta** àqueles que não reivindicam a matrícula. Embora possa parecer antidemocrático obrigar alguém com mais de 20 anos, por exemplo, a frequentar o ensino fundamental, há que se entender que esta escolarização não deve ocorrer apenas no interesse do indivíduo, mas sim da construção de uma sociedade democrática, daí a importância da obrigatoriedade. [...] em perfeita sintonia com os postulados defendidos pelo Banco Mundial, a universalização do ensino médio deixa de ser prioridade e **aqueles milhões de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental na idade certa não encontrarão grande estímulo, por parte do Estado, para fazê-lo.** (PINTO, 2002, p. 115). [grifos da autora]

Em relação aos temas abordados pela PEC da educação que foram objeto de maiores polêmicas e disputas durante o processo de tramitação da Emenda, cabe ainda destacar a questão da admissão ou não do uso dos recursos do salário-educação pela União para a complementação devida aos fundos. Este tema gerou debates já dentro da Comissão Especial da Câmara Federal, inclusive em relação à redação final do Substitutivo proposto pelo então Relator : “a União aplicará ... nunca menos que **o equivalente a 30%** dos recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição Federal”. A possibilidade de uso ou não dos recursos do salário-educação não fica explícita, mas é claramente subentendida. No relato feito por Farenzena (2001, p. 316) dos debates realizados no momento da votação desta matéria dentro da Comissão Especial da Câmara fica evidenciado a existência de um “acordo” entre (nem todos) os Deputados da base de sustentação do Governo e o próprio Executivo para, por um lado, “**incluir o referencial de gastos da União** no ensino fundamental e na ‘erradicação’ do analfabetismo” [grifo da autora], que havia sido excluído na proposta original da PEC, e, por outro lado, permitir o uso pela União dos recursos do salário-educação para este fim. Aprovada a PEC da educação nos termos do Substitutivo do Relator da Comissão Especial da Câmara, o tema ficou definido conforme sua proposta. Esta polêmica teve ainda continuidade no período da apreciação do Projeto de Lei do FUNDEF, quando o Congresso proibiu expressamente a utilização da cota federal do salário-educação para a complementação dos fundos, dispositivo que foi posteriormente vetado pela Presidência.

A tramitação do Projeto de Lei do FUNDEF é, sem dúvida, o maior exemplo da capacidade do Governo FHC de implementar “agilidade” e promover aglutinação “quase cega” da sua base de sustentação no Congresso Nacional.

Em 19 de setembro de 1996, deu entrada na Câmara Federal, acompanhado de pedido de Regime de Urgência, o Projeto de Lei que “Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, exatamente uma semana após ter sido aprovada em 2º turno no Senado a Emenda Constitucional nº 14/96,

criando este fundo e prevendo a sua regulamentação em lei. A Proposição foi discutida, votada e aprovada no Plenário da Câmara no dia 05/12/96 e foi votada e aprovada no Plenário do Senado, em turno único, em 12 de dezembro de 1996. A sanção presidencial, emitida ainda em 1996, foi acompanhada de três vetos.

Quanto ao conteúdo das Emendas apresentadas pelos parlamentares no decorrer da tramitação do Projeto de Lei do FUNDEF, Farenzena (2001, p. 345) sintetiza da seguinte forma aquelas referentes a especificações sobre o funcionamento do fundo:

[...] o trabalho parlamentar incluiu ou ampliou garantias quanto à automaticidade e cumprimento de prazos nas transferências de recursos, ao controle do uso dos recursos e do censo educacional, à inclusão dos alunos de cursos supletivos no cômputo das matrículas e aos critérios a levar em conta para a fixação dos valores anuais por aluno e para o ajuste progressivo de contribuição aos fundos.

Farenzena destaca ainda a novidade da inclusão de um artigo referente ao salário-educação na Lei, registrando também a perda, através da imposição dos vetos presidenciais, de dispositivos inovadores em relação a ordem até então vigente dentro deste tema, bem como assinalando esta perda em relação a educação de jovens e adultos.

Neste sentido, cabe registrar o teor exato dos dispositivos que foram objeto do veto presidencial. O primeiro é o dispositivo que “estabelecia que as matrículas do ensino fundamental nos cursos de jovens e adultos, na função supletiva, deveriam ser computadas para distribuição dos recursos do Fundo” (FARENZENA, 2001, p. 332-3). Tal inclusão, segundo Farenzena (2001, p. 345-6), “**significaria priorizar, também, essa modalidade de ensino enquanto que a intenção do Executivo, reposta através do veto, era a de priorizar o ensino obrigatório**” [grifo da autora]. O segundo veto presidencial à Lei do FUNDEF referiu-se ao dispositivo que “determinava a repartição, entre cada Estado e seus Municípios, de 70 % da cota estadual do salário-educação, proporcionalmente às matrículas de cada rede de ensino” (FARENZENA, 2001, p. 333). Farenzena (idem, p.346) lembra que tal situação na época “seguiu regulada por Medida Provisória e, mais adiante, pela Lei nº 9.766/98”. O terceiro veto presidencial atingiu o dispositivo que proibia a utilização dos recursos do salário-educação pela União para a complementação dos fundos, já motivo de polêmica e embates no Congresso desde a tramitação da PEC da educação que gerou a Emenda Constitucional 14/96. Farenzena (2001, p. 313) destaca que esta matéria, na seqüência, foi, inclusive, *regulada* pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, que “estabeleceu que os

recursos da cota federal do salário-educação podem ser destinados à complementação da União” devida aos fundos até o limite de 20 % do montante total da referida complementação.

Com a implantação do FUNDEF, conforme avalia J. M. Pinto (2002, p.129), apesar de contar com um grande instrumento de enfrentamento das desigualdades regionais, assim defendido e apregoado pelo próprio Governo FHC, o Executivo Federal “não cumpriu o papel que lhe cabia de equalizar os gastos”, reduzindo as diferenças entre Estados nos gastos por aluno. Segundo este mesmo autor, se, por um lado, nos anos do Governo FHC o País viveu “um progressivo aumento da carga tributária”, por outro, esta “melhoria da arrecadação pouco repercutiu no sentido de ampliar efetivamente os gastos” com educação no Brasil. Isto ocorreu em parte porque o crescimento da receita se deu, em sua maioria, na esfera federal e a União, dentre os entes federados, é a que “possui menor comprometimento com a educação”, e também porque o aumento dos recursos “ocorreu basicamente por meio da criação de fundos e contribuições” (CPMF, por exemplo), que são fontes sobre as quais não incidem as determinações constitucionais de vinculação de recursos para a educação (PINTO, 2002, p. 128). Desta forma, o que resultou da implantação deste mecanismo de vinculação do repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, foi um imenso e acelerado processo de “municipalização desse nível de ensino, em especial nas regiões mais pobres do país” (PINTO, 2002, p. 116).

O Governo Fernando Henrique Cardoso parece ter encontrado e com êxito implantado um poderoso mecanismo de atendimento mínimo de sua “prioridade” educacional – o ensino fundamental cursado na idade própria (aquele estabelecido pela Emenda 14/96 como único explicitamente “obrigatório”) – sem aumentar os gastos da União (e até reduzindo, se for considerada a alteração de 50% para 30% do percentual mínimo previsto para gasto neste nível pela União a partir da Emenda 14/96, ou a permissão do uso dos recursos “extras” do salário-educação pela União para complementar o FUNDEF) e mantendo a histórica situação de que Estados e Municípios assumam a responsabilidade efetiva do financiamento deste nível.

Materializado pelo Governo FHC, este novo mecanismo indutor da municipalização, com maior “poder de convencimento” do que instrumentos adotados anteriormente, é comparado por Oliveira (2000, p 84) às medidas existentes no período da legislação educacional precedente, quando, segundo o autor, apesar do discurso da municipalização também estar presente

[...] enquanto discurso genérico do campo conservador desde, pelo menos, a Lei nº 5.692/71 que reformou o Ensino Fundamental e Médio durante o período da ditadura militar, a forma de implementar esta concepção, prevista indicativamente na legislação era pontual, ou dependente de sua aceitação por parte da esfera administrativa municipal.

O instrumento de “priorização” do ensino fundamental – o FUNDEF – instalado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso marca uma das significativas características gerais de seu Governo na área da educação: o estabelecimento de políticas de **descentralização do financiamento e da gestão**.

Esta descentralização como marca das propostas de Governo de FHC para a área educacional vêm acompanhada de políticas de **centralização da avaliação do sistema ou avaliação institucional**, implementadas através de dispositivos legais estabelecidos já na própria LDB, mas principalmente através de novos documentos legais como o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 – ou de normas “orientadoras” como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), bem como através de instrumentos de “avaliação sistêmica” como o SAEB, o ENEM e o ENC (o Provão).

Por outro lado, as políticas que caracterizam aquilo que se pode denominar de **Reforma Educacional dos anos de 1990**, concebida com esta dimensão e implantada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, são constituídas ainda por vários outros documentos legais ou medidas políticas, como, por exemplo, o Decreto Federal nº 2.208/97 que estabelece novos parâmetros e diretrizes para a educação tecnológica e a formação profissional. A presente análise limita-se à descrição mais pormenorizada das principais políticas e ações do Governo FHC no âmbito do financiamento e da “opção” deste Executivo pela “priorização” do ensino fundamental, o que implica abordar, também, uma das determinações e estratégias centrais deste Governo em relação à questão educacional: **a descentralização do financiamento e da gestão**.

Esta seção buscou apresentar o contexto educacional brasileiro da década de 1990 e do período do Regime Militar de 1964-1985, procurando explicitar os interesses e as posições das forças sociais em disputa, bem como as bases históricas que sustentam a determinação do conteúdo dos dispositivos constitucionais-legais em vigência ou implantados nestes períodos. Tendo como cenário a contextualização política, social e econômica brasileira, bem como a caracterização da área educacional dentro dos períodos históricos de interesse para este trabalho, o próximo Capítulo procura caracterizar, em linhas bastante gerais, as relações

estabelecidas pelos entes federados no Brasil dentro destes diferentes momentos históricos, explicitando e incorporando à análise alguns conceitos fundamentais para a compreensão dos processos em curso, tais como os de Estado Federativo, Estado Unitário, centralização e descentralização. Desta forma, o próximo Capítulo busca construir mais explicitamente a “ponte” entre os contextos históricos configurados até então e as determinações instituídas através de dispositivos constitucionais-legais dentro de cada período, a serem descritas e analisadas na continuidade do trabalho.

2 – A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO CONTEXTO DO BRASIL DOS ANOS DE 1970 AOS ANOS DE 1990

No Capítulo anterior buscou-se situar os contextos econômico, político, social e educacional que conformaram as profundas mudanças ocorridas no Brasil nas últimas três décadas do século XX, contextos estes que colaboraram para forjar e sustentar as políticas sociais implantadas em nosso País a partir da década de 1990, especialmente dentro do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, apresentou-se, também, em termos gerais, a descrição dos contextos históricos, desde os anos de 1930, que produzem e acompanham a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista no Brasil, cuja vigência mantém-se como característica central do Regime Militar de 1964-1985. Toda esta contextualização tem por objetivo não apenas situar a existência e as relações de vínculo dos componentes específicos de cada período em foco neste trabalho, como também estabelecer um conjunto de referenciais a partir dos quais se possa analisar a qualidade e o grau das mudanças implementadas nos anos de 1990, notadamente no Governo de FHC.

Com base nos contextos políticos, sociais e econômicos, bem como educacionais, anteriormente apresentados, o presente Capítulo pretende caracterizar, em linhas bastante gerais, as relações estabelecidas pelos entes federados no Brasil dentro destes diferentes momentos históricos, explicitando e incorporando à análise alguns conceitos fundamentais para a compreensão dos processos em curso, tais como os de Estado Federativo, Estado Unitário, centralização e descentralização.

Neste sentido, o presente Capítulo objetiva discutir genericamente as relações que podem ser estabelecidas entre estas “estruturas organizativas” dentro de diferentes processos históricos e explicitar aquelas que se configuraram dentro dos períodos da sociedade brasileira abordados no trabalho. Desta forma, este Capítulo visa construir mais explicitamente uma “ponte” entre os contextos históricos configurados até então e as determinações instituídas através de dispositivos constitucionais-legais dentro de cada período, a serem descritas e analisadas na continuidade do trabalho.

As relações que se estabelecem entre os entes federados – e, conseqüentemente, a capacidade de cada um de responsabilizar-se, bem como a definição quanto à distribuição entre eles das atribuições pelo financiamento da educação básica – são permanentemente condicionadas pelos contextos históricos. Esta realidade é confirmada ao se abordar sob este ângulo os períodos da história do Brasil tratados neste trabalho. Antes de tratar deste tema, no

entanto, é fundamental focar, em linhas gerais, as concepções de Estado Federativo e Estado Unitário e suas relações com os processos de centralização e descentralização.

Um dos constituintes centrais das formas de organização dos Estados, seja federalista ou unitária, é a presença de aspectos mais centralizadores ou mais descentralizadores em suas estruturas e nos mecanismos de relação entre as unidades que os compõem. Arretche (2002) destaca que, apesar de nos anos de 1980 no Brasil, devido ao processo histórico de intensa centralização decisória durante o Regime Militar, terem sido associadas as concepções e as práticas de autoritarismo com as de centralização, nem estas – incorporadas mais, ou menos, a Estados unitários –, nem os mecanismos de federalismo e de descentralização mantêm vínculos indissociáveis e permanentes de existência dentro da organização dos Estados. O Reino Unido, por exemplo, assim como a França e a Itália, “é um Estado unitário cujas instituições políticas concentram a autoridade política no governo central”; no entanto, “do ponto de vista da distribuição de competências, a gestão de políticas públicas é extensamente descentralizada” neste País (ARRETCHÉ, 2002, p. 29-30). Por outro lado, o Brasil, durante o Regime Militar, mesmo sendo um Estado Federativo – pelo menos de acordo com o que a Constituição de 1967 expressamente afirmava –, mantinha uma forte centralização não só decisória, mas de gestão e financiamento de políticas públicas, realidade que perdurou até o início da década de 1990.

Cabe então apresentar as características mais específicas de **Estados Federativos** e de **Estados Unitários**. Arretche (2002, p. 27) ressalta inicialmente que a distinção entre estas estruturas de organização refere-se às “formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais”. Os **Estados Federativos** são caracterizados por Arretche (2002, p. 28), com base em vários autores, da seguinte forma: organização vertical em que “diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”, cujos governos central e locais são “independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições”, isto é, os governos locais são autônomos e detêm “capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas”, derivando a soberania destes governos locais “do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria”. Por outro lado, Arretche (idem, ibidem, p. 28) descreve a outra forma de organização como segue:

Nos **Estados unitários**, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. **A unidade do Estado nacional será garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central**, ao

passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos. (grifo da autora)

Por outro lado, faz-se necessário também explicitar aqui caracterizações mínimas relativas aos processos de **centralização** e de **descentralização**. Farenzena (2001, p. 38) destaca que, tomadas como diretrizes de organização, “existe uma contínua troca entre centralização e descentralização”, não podendo estas formas, portanto, “ser encontradas em estado puro”. Referindo-se à exposição sobre estes processos feita por Fábio Roversi-Monaco no “Dicionário de Política” de Norberto Bobbio e outros (Brasília, Editora da UnB, 1990, p. 329-335), aquela autora reproduz parte do texto, do qual vale destacar o que segue:

Temos **centralização** quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser consideradas entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, **descentralização** quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades (ROVERSI-MONACO, 1990, p. 330). (grifo da autora)

Ao analisar a não existência de vínculo obrigatório entre centralização e Estado Unitário e entre descentralização e Estado Federativo, Arretche (2002, p. 29) descreve, ainda, a **descentralização** como a repartição das “funções administrativas entre os níveis de governo” e destaca que neste processo temos formas “as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções [que] permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal”.

Pode-se vislumbrar, portanto, que as relações que se estabelecem entre os entes federados dentro de um determinado período histórico são conformadas não apenas pelos contextos políticos, econômicos, sociais e educacionais vigentes, mas também pelas possibilidades de articulação e utilização de diferentes mecanismos de organização dos Estados, tais como os de centralização e de descentralização das políticas públicas, bem como, até, pela absorção por uma forma de organização do Estado de características de outra.

Neste sentido pode-se compreender adequadamente as relações que se instalam entre os entes federados durante o período do Regime Militar no Brasil, principalmente a partir dos anos de 1970 até o início dos anos de 1980, assim caracterizadas por Arretche (2002, p. 28):

Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. **Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte** não tinham autonomia política, pois eram selecionados, de fato, mediante indicação da cúpula militar, isto é, **sua autoridade política não derivava do voto popular direto**. Além disso, **governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal**, pois a **centralização instituída pela reforma fiscal dos anos de 1960 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal**. Finalmente, **os governadores não tinham autoridade sobre suas bases militares**, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob controle do Exército Nacional. (grifo da autora)

Desta forma, como já foi afirmado anteriormente, apesar de prevista explicitamente na Constituição de 1967 a organização do Estado brasileiro sob a égide do federalismo, outros dispositivos desta mesma Constituição, bem como outros instrumentos legais e medidas de “exceção”, restringiram o que se poderia chamar de plena vigência do Estado Federativo durante o período do Regime Militar no País.

Farenzena (2001, p. 41) destaca que, além do controle sobre a “representação política” e sobre os “sistemas de segurança regionais”, bem como a “centralização fiscal” que o Regime Militar instituiu e passa a exercer, o “aumento da presença direta do governo federal nos estados, através da proliferação de agências regionais da administração direta e indireta” contribuíram para reduzir a autonomia, frente à União, de Municípios e, principalmente, de Estados, então reconhecidos constitucionalmente como entes da Federação. Quanto a reforma tributária efetivada na década de 1960, Farenzena (idem, ibidem, p. 41) informa, ainda, que não só a União “passou a **concentrar a cobrança de tributos**”, como também a “**controlar a fixação de alíquotas de impostos estaduais e condicionar a transferência de recursos a dispêndios fixados pelo governo federal**” (grifos da autora).

Considerando o exposto, portanto, pode-se dizer que, durante o Regime Militar, o Brasil apresenta-se como um **Estado Federalista centralizado**, funcionando com mecanismos extremamente autoritários, cujas relações entre as esferas de governo assemelham-se às de um Estado Unitário, evidentemente, com fortes marcas ditatoriais.

A partir do final dos anos de 1970 e nos anos iniciais da década de 1980, o crescimento dos movimentos sociais pelo fim da ditadura agregado à crise econômica que se instala contribuem para o desmoronamento das relações autoritárias e centralizadas estabelecidas entre os entes federados pelo Regime Militar. Farenzena (2001, p. 41) destaca

que o “*divisor de águas* nas relações União-estados” foi o ano de 1982, “quando ocorre a vitória das oposições em importantes estados – após o restabelecimento das eleições diretas para governador – e quando explode a crise da dívida externa”.

Os Governadores de oposição, então eleitos diretamente, detém a legitimidade social e o poder político necessários para exercer forte pressão sobre os poderes centrais e obter, a partir de 1983, a ampliação da participação de Estados e Municípios na receita tributária, instalando o que Farenzena (2001, p. 42) caracteriza como um “**processo de descentralização fiscal**”, dentro do qual “os estados e, mais significativamente, os municípios, foram ampliando sua participação na receita fiscal disponível”, na ordem de 22 % para 27 %, entre 1980 e 1994, no primeiro caso, e de 9 % para 15 %, no segundo, enquanto a União diminui sua participação na receita total, no mesmo período, de 69 % para 58 %.

No Brasil dos anos 80, na mesma medida em que a crítica ao Regime Militar associou imediatamente os processos de centralização e autoritarismo como inseparáveis “filhos da ditadura”, conforme já foi colocado, vinculou-se rapidamente, também, o mecanismo de descentralização com a almejada redemocratização do País. Os Governadores “desejosos de fortalecer a Federação” colaboraram neste sentido. Farenzena (2001, p. 43) – apoiada em J.R.R.Afonso e T.Lobo (Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA, nº 14: 4-32, dez. 1996) – destaca o quanto o processo de descentralização fiscal no Brasil esteve vinculado a motivações eminentemente políticas e muito menos técnicas: evitar o retorno do regime ditatorial centralizador, enfraquecendo o governo central e aumentando recursos e poder dos governos subnacionais.

Os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 em relação a esta matéria não foram resultado de um planejamento prévio visando à reorganização da Federação brasileira, muito menos demarcam o estabelecimento de um acordo entre os entes federados que passam a constituir a Nação, o qual expresse uma concepção de distribuição de recursos entre estas esferas de poder de acordo com as responsabilidades de cada uma pela oferta de serviços públicos dentro da Federação. Esta ausência traz conseqüências quase imediatas e, ainda nos dias atuais, sustenta várias indefinições no estabelecimento e manutenção de políticas sociais no País.

Desta forma, paralela à descentralização fiscal, uma das mudanças centrais que passam a caracterizar as relações intergovernamentais neste período, analisada por Farenzena (2001, p. 43), é o crescimento acentuado do poder dos Estados frente a União: dentro do legislativo federal, por exemplo, conseguem impedir “quaisquer tentativas de modificar a distribuição de

recursos e encargos da Federação”, assumindo uma “postura *predatória* [...] tanto no sentido de apropriação de recursos federais como de obtenção de proteção frente a eventuais perdas financeiras”. Tal comportamento, conforme a mesma autora, agrava o desequilíbrio fiscal e financeiro do País, instalando um “jogo de competição não-cooperativa entre os estados e municípios, expresso, por exemplo, na guerra fiscal e na multiplicação de municípios” (idem, *ibidem*, p. 43).

Verifica-se, portanto, que o período de redemocratização do Brasil, transcorrido na década de 1980, presenciou não apenas o rompimento das relações instaladas durante e pelo Regime Militar entre os entes federados, mas a construção de uma nova forma de federalismo no País, a qual se materializou na Constituição de 1988, marcada pelo significativo aumento do poder dos Estados em relação à União, fato que levou, inclusive, alguns autores a caracterizá-la como “**federalismo estadualista**”. Nos anos iniciais da década de 1990, os governos federais passam a ensaiar medidas de recuperação dos espaços perdidos pela União na correlação de forças com Estados e Municípios, principalmente, naquele momento, em relação à elevação de seus percentuais no montante total de recursos arrecadados no País.

Cabe destacar que, pelo menos desde 1989, os governos federais enfrentaram o processo de descentralização fiscal, já em curso a partir do início desta década e cristalizado pela Constituição de 1988, buscando minimizar as perdas a que a União foi submetida, através do estabelecimento de mecanismos de compensação, tais como “a criação de novos tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios” (FARENZENA, 2001, p. 42-3). No entanto, será a partir de 1995 que as relações entre os entes federados estabelecidas durante o período de redemocratização do País sofrerão mudanças significativas.

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, fatores como o agravamento da crise fiscal dos Estados e a necessidade de soluções mais consistentes e duradouras para tal situação irão colaborar para o fortalecimento do Executivo Federal, bem como para a sujeição mais integral daquelas esferas de poder à nova política econômica implementada no País pelo Governo Federal e, principalmente, para “estimular” o enquadramento dos Estados nas estratégias de ajuste estrutural.

Farenzena (2001, p.44) apresenta vários componentes que contribuem para instalar e “agigantar” esta crise fiscal, dos quais cabe destacar os seguintes: o endividamento dos Estados facilitado nos últimos anos do Regime Militar e explosivo a partir da crise externa do início dos anos 80; a inviabilização da continuidade do financiamento do déficit público pelos bancos estatais, então em situação falimentar; a implantação pela União de uma série de

medidas que reduziram as receitas fiscais dos Estados, tais como o Fundo Social de Emergência e o Fundo de Estabilização Fiscal; a perda de receitas por parte dos Estados também pela concessão de “incentivos fiscais para atração de empresas”.

O Governo FHC, objetivando implementar políticas que viabilizassem o ingresso do País nos processos de globalização econômica e reestruturação produtiva dentro dos parâmetros divulgados e defendidos pelo ideário neoliberal, empenha-se em promover programas de estabilização fiscal e monetária, de privatizações e de redução do déficit público, dentre outros. Para o êxito destes programas, no entanto, o Governo Federal necessita da adesão e do empenho dos Governos de Estados e Municípios, agora já enfraquecidos em seu poder de pressão e em sua capacidade decisória, dadas as suas condições de endividamento. O somatório destes fatores será o grande elemento impulsionador das mudanças nas relações entre os entes federados no período de Governo de FHC.

Farenzena (2001, p. 45) ressalta que o montante do déficit de Estados e Municípios e a necessidade de renegociação de suas dívidas impõe a estes entes federados a sujeição às “mesmas diretrizes nacionais de *disciplina fiscal*”, associadas à “exigência de ajuste patrimonial nos estados” e a medidas que tornam “os gastos públicos mais dependentes dos recursos da órbita fiscal”.

O papel que assume neste processo de renegociação das dívidas, principalmente as dos Estados, permite à União recuperar o poder perdido frente aos demais entes federados na década de 1980 e sustenta o restabelecimento da característica de **centralização decisória**, em relação a diretrizes para as políticas públicas, como marca do Governo Federal.

O quadro das relações entre os entes federados durante o Governo FHC, além desta recuperação de poder da União frente aos demais, será marcado por outra característica fundamental e inerente às concepções e ao projeto de desenvolvimento econômico e social proposto e implementado por este Governo: a **descentralização das políticas sociais**.

Arretche (2002), como já foi colocado, destaca a forte vinculação que se produziu no Brasil, na década de 1980, entre as concepções de **descentralização** e de (retomada da vigência plena do) **Estado Federativo** a partir e através da **redemocratização** do País, entendida fundamentalmente como maior participação nos processos decisórios. Este fato significou a inclusão do tema da descentralização na agenda prioritária de reivindicações dos movimentos sociais naquele período. Por outro lado, Arretche (2002) ressalta que, apesar do tema da descentralização das políticas sociais estar no centro das agendas de reforma dos Governos José Sarney e Itamar Franco, estes Governos não tiveram condições institucionais para implementar estas medidas, por uma série de razões. Caberá ao Governo de Fernando

Henrique Cardoso, dadas as condições de “estabilidade e coesão” que garantiu nas burocracias da área social, favorecidas também por todo o contexto já descrito, o papel de implementador de um extenso e profundo processo de descentralização das políticas sociais. O que não estava na agenda de reivindicações dos movimentos em relação a este tema eram as características de desresponsabilização da União pelo financiamento das políticas sociais e, no limite, de privatização de serviços públicos, que passaram a ser o foco de várias medidas adotadas pelo Governo FHC.

A título de ilustração mais ampla, é interessante a consulta ao trabalho de Marta Arretche (2002), que descreve e analisa o amplo processo de descentralização promovido durante e pelo Governo FHC nas políticas de habitação, saneamento, saúde e educação no País.

As medidas de redução das atribuições dos Poderes Públicos em relação a várias políticas sociais (diminuição do “tamanho do Estado”), estimulando ou mesmo estabelecendo a privatização de serviços, bem como os mecanismos de transferência da União para Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios de responsabilidades pela oferta destas políticas – notadamente como se efetiva na área da educação – são determinações, então, seguidamente justificadas pelo Governo Federal pela “escassez de recursos”, o que impediria o atendimento necessário e adequado somente, ou prioritariamente, pelo setor público. De fato o que se verifica é a subordinação cada vez maior do financiamento e da oferta das políticas sociais à lógica do ajuste macroeconômico.

Na área da educação, esta subordinação traz como conseqüência o aparecimento de uma característica especial dentro do processo de descentralização promovido pelo Governo FHC: a implantação de uma política que Cury (2002, p. 175) denomina de “**regime descentralizado sob o enfoque da focalização**”. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF significou a descentralização de atribuições e financiamento, “com controle centralizado na União”, alterando substancialmente “os padrões de oferta e de atendimento dos governos subnacionais, no que se refere ao conjunto da educação básica, ao **focalizar apenas o ensino fundamental**” (CURY, 2002, p. 175) (grifo da autora).

Por outro lado, Farenzena (2001, p. 45) alerta para o fato de que a “maior ou menor coordenação ou cooperação” entre os entes federados “também contribui para delimitar a amplitude, a eficácia e a efetividade destas políticas”. As reformas implementadas pelo Governo FHC parecem ter optado por estabelecer e impor medidas que reduziram as responsabilidades do “Estado” com as políticas sociais e estimularam ou promoveram a

privatização destes serviços, ao invés de construir e implantar mecanismos de “cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, conforme previsto no § único do Art. 23 da Constituição Federal, ou – especificamente na área educacional – o “regime de colaboração” entre os entes federados, instituído na Carta Magna e reiterado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, como forma de atender adequada e suficientemente as responsabilidades públicas pelas políticas sociais.

Neste sentido, Cury (2002, p. 174) denuncia a falta de regulamentação do dispositivo da Constituição Federal acima citado (§ único do Art. 23) como um dos obstáculos que impede a realização do que o autor denomina de “modelo federativo por colaboração”, um “sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências”, implicando conseqüências para todo o “conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino”. Cury (2002, p.174-5) faz a defesa da necessidade desta regulamentação e ressalta as conseqüências de sua ausência da seguinte forma:

A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos brasileiros. **Na ausência de uma tal definição e que dela decorresse um sistema de constrangimentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”.** Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma **continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização** entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível.

Com esta ausência, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em que pesem seus pontos positivos, corre o risco de manter as atuais disparidades entre os municípios e estados. (grifos da autora)

O Governo de Fernando Henrique Cardoso, indiferente a esta ausência de regulamentação da “cooperação” entre os entes federados, promove a **descentralização das políticas sociais**, nas palavras de Arretche (2002, p. 46), “por meio de programas diversos de **indução das decisões dos governos locais**” (grifo da autora), já que não tenderia a ocorrer, no Brasil, pela disputa de ganhos políticos entre estas esferas de poder. O governo federal utiliza diferentes recursos e estratégias para viabilizar os processos de descentralização: “aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas” são mecanismos citados por Arretche (2002, p. 46).

Verifica-se, portanto, que durante o Governo FHC as relações entre os entes federados no Brasil sofreram significativas mudanças, tomando-se por referência o período anterior: os Municípios e principalmente os Estados, arrastados pela crise da dívida interna, perdem

capacidade de pressão política e poder de barganha; a União, como detentora de competência regulatória no campo macroeconômico, rapidamente exitosa na implementação de plano de controle inflacionário, e como instância central de renegociação das dívidas públicas, retoma o espaço político perdido no período anterior, ganhando mais poder decisório e de controle sobre as políticas públicas de todos os níveis de governo da Federação. O Governo FHC pôde assim implementar o seu projeto de desenvolvimento econômico e social sem maiores resistências de Estados e Municípios, garantindo a sujeição dos mesmos e até a adesão ativa não só aos seus programas de ajuste fiscal, mas também às medidas de descentralização das políticas sociais e de estímulo e promoção de privatizações.

Este Capítulo procurou caracterizar, em linhas gerais, as relações que se estabelecem dentro do Estado Federado brasileiro entre as esferas de governo ou os entes federados desde o período de vigência do Regime Militar de 1964-1985 até o pleno restabelecimento da democracia nos anos de 1990. Com este objetivo, o presente Capítulo buscou incorporar à análise e explicitar alguns conceitos fundamentais para a compreensão dos processos em curso, tais como os de Estado Federativo, Estado Unitário, centralização e descentralização, sempre tendo como cenário a contextualização política, social e econômica brasileira, bem como a caracterização da área educacional dentro dos períodos históricos em foco neste trabalho. Desta forma, a intenção deste Capítulo foi a de construir mais explicitamente a “ponte” entre os contextos históricos configurados até então e as determinações instituídas através de dispositivos constitucionais-legais dentro de cada período histórico, a serem descritas e analisadas na continuidade deste trabalho.

O próximo Capítulo visa descrever de forma detalhada os dispositivos constitucionais e legais que configuram a relação entre as esferas de governo para o financiamento do Ensino de 1º e 2º Graus durante o Regime Militar de 1964-1985, compondo o panorama da “Reforma Educacional” instituída pela Ditadura naquele período como o “marco referencial” de análise para os dispositivos estabelecidos no período dos anos de 1990 e centralmente daqueles instituídos dentro do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

3 - A RELAÇÃO ENTRE “AS ESFERAS DE GOVERNO” E O FINANCIAMENTO DO ENSINO DE 1º E 2º GRAUS NA LEGISLAÇÃO DO PERÍODO DO REGIME MILITAR DE 1964 -1985

O marco referencial utilizado por este trabalho para a caracterização das diretrizes e orientações estabelecidas e implementadas através de dispositivos constitucionais e legais pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso dentro da área educacional, especificamente para o financiamento da educação básica, é o conjunto de determinações constitucionais e legais estabelecidas e vigentes no período do Regime Militar dos anos de 1964-1985. Desta forma, este Capítulo procura descrever e analisar, com algum detalhamento, os dispositivos que sustentam e aqueles que constituem a Reforma Educacional instituída pela Ditadura.

As relações que se estabelecem dentro da área da educação entre as esferas de poder que constituem a República Federativa do Brasil a partir da instalação e durante a vigência da Ditadura Militar de 1964-1985 não são conformadas apenas pela então nova Constituição Federal, promulgada em 24 de janeiro de 1967, e pela extensa Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que a reformula.

Estas relações entre os entes federados são igualmente moldadas por um conjunto de 15 Emendas à Constituição de 1946, emitidas a partir de 31 de março de 1964 até a promulgação da Constituição de 1967 – Emendas de nº 07, de 22 de maio de 1964, a de nº 21, de novembro de 1966 –, bem como, a partir da segunda metade do Regime Militar, por todas as demais 23 Emendas que alteraram esta nova Constituição dentro deste período – Emendas de nº 02, de 9 de maio de 1972, a de nº 24, de 1º de dezembro de 1983 –, a grande maioria das quais (de fato, mais de dois terços) promulgadas nos anos finais da Ditadura, desde meados do Governo Geisel. Cabe lembrar que a Constituição de 1967 ainda foi objeto de mais 3 Emendas logo após o final da ditadura – Emendas de nº 25, de 15 de maio de 1985, a de nº 27, de 28 de novembro de 1985.

Além deste somatório já significativo de dispositivos “constitucionais”, as relações entre os entes federados neste período, como de resto toda a sociedade brasileira, são submetidas, fundamentalmente, às determinações estabelecidas por um conjunto de 17 “Atos Institucionais” (AIs) e de 130 Atos Complementares editados pelo Regime Militar. Vale destacar que, desde os primeiros dias do Golpe Militar até a promulgação da Constituição de 1967 – portanto, ainda durante o período de vigência da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 –, bem como desde o início da vigência daquela até a sua “revisão” quase integral pela Emenda Constitucional nº 01/69, foram os Atos Institucionais, bem como os

Atos Complementares deles decorrentes, os documentos que “deram legalidade” às ações do novo Governo Militar. Autores como Germano (1994) ressaltam, ainda, dentro da herança “legislativa” deste regime político, os 2.260 Decretos-Leis e os 11 “Decretos Secretos”, cujo conteúdo não tinha divulgação oficial, todos emitidos neste período.

De fato, os textos de todos estes dispositivos legais, principalmente os dos Atos Institucionais e de seus Atos Complementares, apresentam uma série de argumentos e de determinações, bem como criam mecanismos e instrumentos, que intentam permanentemente justificar e conceder “legalidade” às ações dos governos militares, denunciando claramente um esforço sistemático, contínuo e meticuloso deste regime de manter a aparência formal de existência de democracia e de “legalidade” dentro dele. Merece destaque, neste sentido, a observação de Germano (1994, p. 68) de que “na montagem institucional da ditadura, ..., prevalecia, sempre, um discurso que expressa uma veemente defesa da democracia”. A concepção da Ditadura parece ser, também, a de que desta defesa da democracia emana o poder “constitucional” e legal do Regime.

Por outro lado, para que se possa compreender os aspectos da legislação deste período que envolvem as relações e as responsabilidades das diferentes esferas de poder quanto à oferta, ao financiamento, à normatização, ao planejamento, ou mesmo à gestão da educação faz-se necessário ter sempre presente o contexto de extrema centralização do poder político e econômico que o Regime Militar implantou no período.

Dentro deste cenário, descrever e analisar as relações que se instalam na área da educação entre as esferas de governo dentro do Regime Militar de 1964-1985 implica conhecer os dispositivos gerais que estabelecem a “**organização federativa do Brasil**”, bem como aqueles que apontam para uma “**organização da educação nacional**” no interior desta estrutura, dentro do conjunto legal instituído pela Constituição de 1967, por suas Emendas e os principais Atos Institucionais editados pelo Regime, bem como, inclusive, por algumas das Emendas à Constituição de 1946 por ele instituídas.

3.1 - A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL

Tanto a Constituição Federal de 1967 quanto a Emenda Constitucional de 1969, ambas no Artigo 1º, definem o Brasil como uma República Federativa constituída pela “**união indissolúvel**” dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, então ainda existentes. Não há inclusão explícita dos Municípios nesta “**composição**” federativa, embora haja

referência, já no parágrafo 3º do próprio Artigo 1º, ao direito dos Municípios, juntamente com Estados e Distrito Federal, a “*símbolos próprios*”. Cabe destacar que a Constituição de 1946, vigente nos primeiros anos do Regime Militar, apesar de já estabelecer esta mesma “composição” federativa, não ressaltava a idéia de “união indissolúvel” entre Estados, Distrito Federal e Territórios.

Por outro lado, quanto à organização político-administrativa dos seus entes federados, a mesma Constituição Federal de 1967, em determinações mantidas pela Emenda de 1969, estabelece os indicadores da “autonomia” de Estados e também, explicitamente, de Municípios: em seu Art. 13, prevê que, respeitados os princípios previstos na Constituição, os Estados “se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem”; no Art. 10, inciso VII, alínea *f*, ao prever os casos de intervenção da União nos Estados, inclui o de “assegurar a observância” do princípio da “**autonomia municipal**”, bem como, no Art. 16, estabelece as exigências político-administrativas que deverão ser cumpridas para assegurar a existência da “**autonomia municipal**”.

Verifica-se, portanto, que, apesar de não haver referência inicial explícita na Constituição Federal de 1967, nem na Emenda de 1969, à autonomia de Estados e Municípios, vinculada à definição da federação brasileira como “união indissolúvel” de seus entes, esta autonomia é instituída como característica das esferas que constituem a federação em outros dispositivos da legislação.

No entanto, a “tensão” que possa advir da relação entre a “**união indissolúvel**” e a “**autonomia relativa**” dos entes federados, como característica sobre a qual sustenta-se a existência da República Federativa do Brasil, não será a marca fundamental do Estado brasileiro durante os anos de vigência do Regime Militar.

Para além do controle militar da Presidência da República, a característica básica deste Regime, segundo Sallum Jr. (1996), é não só a imposição de limites à autonomia dos demais Poderes da União – o Legislativo e o Judiciário –, como também a restrição à autonomia das demais esferas de governo – Estados e Municípios – em relação à União dentro de vários âmbitos: político-partidário, militar e econômico-financeiro. Germano (1994, p 69-70) ressalta que, na fase de apogeu do Regime Militar, após a “promulgação” da Emenda Constitucional de 1969, o Poder Executivo Federal

alcança [...] um inusitado grau de autonomia; torna-se ‘absoluto’ – na medida em que não é submetido a nenhuma forma de controle social e político – ao invadir as atribuições afetas às outras esferas do poder como o Legislativo e o Judiciário (é o

Executivo que legisla e julga), bem como ao tentar destroçar as instituições da sociedade civil que se postam do lado oposicionista, concentrando, assim, de forma ilimitada, todos os poderes.

De fato, o desrespeito à autonomia do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, e não apenas os Poderes vinculados à União, mas igualmente os dos Estados e Municípios, instala-se desde a edição dos primeiros atos “legais” do Regime Militar. Em relação ao Poder Judiciário, por exemplo, 12 dos 17 Atos Institucionais – exatamente aqueles que, dentre outras determinações, suspendem direitos políticos, permitem a cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, ou autorizam a declaração de impedimento de Governadores e Prefeitos – excluem “de qualquer apreciação judicial” todas as ações praticadas com base neles próprios – os Atos Institucionais – e em seus Atos Complementares, bem como todos os seus respectivos efeitos. A Constituição Federal de 1967, em seu Art. 173, e a Emenda Constitucional de 1969, em seu Art. 181, incorporam estas determinações declarando “aprovados e excluídos de apreciação judicial” os atos praticados pelo Governo Federal (incluindo os diferentes matizes que já assumira, tais como o “Comando Supremo da Revolução” e a Junta de Ministros Militares) com base nos Atos Institucionais de nºs 01/64 a 04/66, no caso da C.F. de 1967, e em todos os AIs, no caso da Emenda de 1969, bem como em todos os Atos Complementares e seus efeitos. A Constituição e sua Emenda de 1969 estabelecem ainda, nos mesmos artigos citados acima, como atos “aprovados e excluídos de apreciação judicial” as cassações de mandatos eletivos e as declarações de impedimento de governadores, deputados, prefeitos e vereadores determinadas pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, bem como os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares.

Por outro lado, cabe também ilustrar o desrespeito à autonomia do Poder Legislativo de Estados e Municípios, explícito igualmente desde os primeiros atos “legais” do Regime Militar. O Ato Institucional nº 02, de 27 de outubro de 1965, em seu Art. 31, e o Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968, em seu Art. 2º, por exemplo, instituem o direito do Presidente da República de “decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, [...], só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República”, implicando ainda que, durante o período que perdurar o recesso parlamentar, “o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios”. Esta

“competência” concedida ao Presidente constituiu-se em um mecanismo eficaz a disposição do Executivo Federal para controle do Legislativo em momentos de emergência de divergências entre estes Poderes consideradas graves pelo Regime.

Neste sentido, vale lembrar o Ato Complementar nº 23, de 20 de outubro de 1966, que fechou o Congresso Nacional por um mês, motivado pelos conflitos que se seguiram à cassação de seis Deputados Federais pelo Presidente Castelo Branco, segundo Germano (1994, p. 61), quando o “governo preparava a redação de uma nova Constituição em substituição à de 1946, mas impedia a participação efetiva do Congresso Nacional ao resistir em aceitar propostas e emendas oriundas de parlamentares”. O Executivo Federal ficou, então, “autorizado” a legislar, passando a estabelecer “restrições de toda a ordem aos candidatos opositoristas às eleições parlamentares de 1966” (idem, *ibidem*, p. 61), resultando em significativa vitória do partido vinculado ao Governo Militar (a ARENA) tanto no Senado e na Câmara Federal, como nas Assembléias Legislativas. O Congresso Nacional é convocado novamente pelo Ato Institucional nº 04, de 7 de dezembro de 1966, para, a partir de 12 de dezembro de 1966 e no prazo exíguo de 31 dias, discutir e ratificar a nova Constituição apresentada pelo Executivo Federal, com data estabelecida para ser promulgada, como o foi, em 24 de janeiro de 1967.

É importante, ainda, lembrar outros dois “atos legais” através dos quais os Governos Militares decretam o recesso do Congresso Nacional: o Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, e o Ato Complementar nº 102, de 1 abril de 1977, ambos editados com base no Ato Institucional nº 05/68. O primeiro destes Atos, conforme Germano (1994), foi resultado das repercussões no Congresso Nacional – culminando com o famoso discurso do Deputado Márcio Moreira Alves, do MDB da Guanabara – das mobilizações da sociedade civil que se seguiram à promulgação da nova Constituição, durante os anos de 1967 e 1968, envolvendo estudantes, movimento sindical, setores da Igreja Católica e a fundação da Frente Ampla, que reunia políticos cassados pelo Regime e forças opositoristas, todos estes segmentos organizando-se, crescendo rapidamente e exigindo o fim do Regime Militar.

O segundo Ato Complementar citado acima vincula-se a um momento posterior da Ditadura, identificado pelos autores como “ciclo de maior liberalização” ou de “institucionalização” do regime autoritário (Germano, 1994; Sallum Jr., 1996), período em que diferentes fatores, como a crise do modelo nacional desenvolvimentista, os reflexos das mudanças da economia internacional a partir de 1973 e uma nova alteração na correlação de forças entre as facções militares no poder, contribuem para o estabelecimento de uma nova estratégia do Executivo Federal em relação às demais esferas de poder. No entanto, como tal

estratégia de “distensão” pretendia de fato manter o controle do processo e garantir a “institucionalização” do Regime, o Executivo Federal não reluta em decretar novamente o recesso do Congresso Nacional, em abril de 1977, utilizando-se então da “autorização” para legislar sobre qualquer matéria que lhe é garantida pelo Ato, a fim de “promulgar” duas Emendas Constitucionais, novamente com base no A.I. nº 05/68, sem qualquer participação do Poder Legislativo: a Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril de 1977, e a Emenda Constitucional nº 08, de 14 de abril de 1977.

Cabe aqui destacar que, dentre as alterações estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 08/77, uma das mais significativas foi a “institucionalização” da eleição para Governadores e Vice-Governadores de Estado através de um Colégio Eleitoral, composto pelos membros da respectiva Assembléia Legislativa e de delegados indicados pelas Câmaras Municipais (um dentre os membros de cada Câmara e um a cada 200 mil habitantes do Município). A C.F. de 1967, em seu Art. 13, § 2º, em dispositivo “mantido” pela Emenda Constitucional nº 01/69, instituía a eleição direta para Governadores e Vices. No entanto, as eleições para estes cargos previstas para o ano de 1970 haviam sido estabelecidas, ainda pela própria Emenda de 1969, em seu Art. 189, para serem realizadas através de Colégio Eleitoral, então composto apenas pelos membros de cada Assembléia Legislativa. No período seguinte, mantido ainda sem alteração o disposto na C.F. de 1967, a Emenda Constitucional nº 02, de 9 de maio de 1972, estabelecera que a eleição para os mesmos cargos dos Executivos Estaduais prevista para o ano de 1974 também fosse realizada através de Colégio Eleitoral, com a mesma composição anterior. Em síntese, em 1977, mesmo dentro de um período em que o Regime Militar, segundo Germano (1994, p. 95), já “enfrentava uma grave crise de legitimidade, e, mais do que nunca, buscava obter o consenso de amplas parcelas da população”, o Executivo Federal utiliza-se da “competência” para decretar o recesso do Congresso Nacional e da “autorização” para, então, legislar em seu lugar, com o objetivo de “institucionalizar” um mecanismo de controle das escolhas dos Executivos Estaduais, o qual, aliás, havia sido praticado durante a maior parte do Regime, apesar da instituição “democrática” da eleição direta para Governadores e Vices estar estabelecida na C.F. de 1967.

Outro exemplo de restrição à autonomia dos Legislativos é a instituição, já mencionada, do direito do Presidente da República de cassar mandatos legislativos ou eletivos federais, estaduais e municipais. Tais dispositivos estão expressos no Ato Institucional nº 01, de 9 de abril de 1964, Art. 10, nos Atos Institucionais nº 02, Art. 15, e nº 05, Art. 4º, citados acima, os quais acrescentam a determinação de que os membros dos legislativos que tiverem seus mandatos cassados não serão substituídos, e no Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de

1969, Art. 1º, que acrescenta punições aos que perdem direitos políticos ou são cassados. Estes dispositivos foram um instrumento valioso dentro da estratégia utilizada no início do Regime Militar para, segundo Sallum Jr. (1996, p. 28), extirpar “*cirurgicamente* do sistema político as lideranças vinculadas ao regime anterior”. Combinados com outros instrumentos “legais” do Regime, como por exemplo o direito do Presidente, visto acima, de decretar o recesso dos Legislativos, estes dispositivos permitiram um controle efetivo das ações e práticas deste Poder não apenas no âmbito da União, mas igualmente na esfera dos Estados e Municípios, contribuindo também para o controle dos Executivos destas esferas.

Neste sentido, quanto ao desrespeito à autonomia dos demais Poderes exercido pelo Executivo Federal durante o Regime Militar, faz-se necessário ainda citar, a título de exemplificação, algumas determinações “legais” que restringiram ou criaram mecanismos para que a União pudesse limitar as ações e controlar os Executivos Estaduais e Municipais. Um destes mecanismos foi instituído através do Art. 3º do A.I. nº 05/68, já citado, ao prever o direito do Presidente de “decretar a *intervenção* nos Estados e Municípios, *sem as limitações previstas na Constituição*” (grifos da autora). Outro exemplo destas determinações foi o disposto no Art. 7º do Ato Institucional nº 07, de 26 de fevereiro de 1969, na continuidade do período já relatado de grandes mobilizações da sociedade contra a ditadura, quando são “suspensas quaisquer eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, Territórios e Municípios”. Neste mesmo artigo do Ato Institucional nº 07/69, o § 1º determina que será decretada a “*intervenção federal*” nos Municípios em que vagarem os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito motivada por renúncia, morte, perda ou extinção do mandato.

No entanto, um dos maiores mecanismos de intervenção na autonomia dos Executivos de Estados e Municípios estabelecidos pelo Regime Militar foi a interferência sistemática, casuística (motivada pelas diferentes conjunturas) e deliberada, através de todo tipo de instrumento “legal” a disposição do Executivo Federal, exatamente na “definição” destes Executivos das demais esferas. O número de documentos legais envolvidos, bem como a quantidade e o detalhamento das alterações realizadas são tantos e tamanhos no decorrer do período que mereceram, mesmo que a título de ilustração, uma descrição mais específica. Neste sentido, foram construídos os **Quadros 3.1 a 3.7**, anexos a este Capítulo, organizados e apresentados a partir dos dispositivos constitucionais em vigência e das modificações feitas a eles referentes aos “mecanismos” de definição dos Executivos Estaduais e Municipais, incluídas as determinações relativas à “escolha” do Executivo Federal, identificados dentro do ordenamento de todo o período: a **Constituição Federal de 1946**; as **Emendas à**

Constituição Federal de 1946, desde a data da instalação do Regime até a promulgação da nova Constituição (**E.C. nº 07, de 22 de maio de 1964, a E.C. nº 21, de 30 de novembro de 1966**); os **Atos Institucionais nº 01, de 09 de abril de 1964, a nº 04, de 07 de dezembro de 1966**, que precederam a C.F. de 1967; a **Constituição Federal de 1967**; os **Atos Institucionais nº 05, de 13 de dezembro de 1968, a nº 17, de 14 de outubro de 1969**; a **Emenda Constitucional nº 01/69**; e as **Emendas de nº 02, de 9 de maio de 1972, a de nº 24, de 1º de dezembro de 1983**, promulgadas ainda dentro da Ditadura Militar, incluídas na seqüência as Emendas a C.F. de 1967 de nº 25, de 15 de maio de 1985, a de nº 27, de 28 de novembro de 1985.

Deste conjunto de determinações “legais” instituídas pelo Regime Militar com o objetivo de viabilizar o controle da escolha dos Executivos Estaduais e Municipais pelo Executivo Federal, cabe ressaltar, o que em parte já foi feito anteriormente, os dispositivos referentes à definição dos Governadores e seus Vices. Após a instalação da Ditadura, sem alterar o dispositivo genérico referente às eleições expresso no Art. 134 da C.F. de 1946, prevendo sufrágio universal, direto e secreto, a Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965, institui, dentre outras alterações, as eleições para Governadores e Vices “simultâneas em todo o País”, na mesma data das eleições para Presidente e Deputados Estaduais, e “mandatos de quatro anos” para estes Executivos, estabelecendo a data das eleições para Governadores previstas para 1965 em 11 Estados. Conforme destaca Sallum Jr. (1996, p. 29), a derrota do Governo Militar em importantes Estados na disputa eleitoral de outubro de 1965, “apesar de todos os casuísmos dos quais se utilizou”, confirmou aos novos governantes a incompatibilidade do regime político anterior ao Golpe de 1964 com a manutenção no poder da coalizão liberal-conservadora que então assumiu o Estado. Uma das respostas do novo Regime, imediata e específica à questão desta disputa eleitoral, é a edição do Ato Institucional nº 03, de 5 de fevereiro de 1966, que elimina a eleição direta para Governadores e Vices ao instituir, em seu Art. 1º, a escolha dos mesmos “pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa”, estabelecendo ainda, em seu Art. 5º, a data das eleições para estes cargos previstas para 1966. Como já foi visto, a Constituição Federal de 1967 restabelece, em seu Art. 13, § 2º, a eleição direta para Governadores e Vices, dispondo em seu Art. 16, inciso I, que ela será simultânea a de Deputados Federais e Estaduais, bem como prevê, em seu Art. 175, a data destas eleições para o ano de 1970. Os acontecimentos políticos e as mobilizações sociais de 1967 e 1968, como foi sintetizado anteriormente, resultam também na edição do Ato Institucional nº 07, de 26 de fevereiro de 1969, que, em seu Art. 7º, suspende todas as eleições para os Executivos e Legislativos da União, dos Estados e dos Municípios e, em seu

Art. 8º, prevê que cabe ao Presidente, “quando julgar oportuno”, fixar as datas das novas eleições. A Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, que faz ampla revisão da Constituição, mantém sem alteração, como foi visto, a redação do § 2º do Art. 13, estabelecendo, no entanto, em seu Art. 189, que as eleições para Governadores e seus Vices marcadas para 1970 serão realizadas através de Colégio Eleitoral constituído pelos membros das respectivas Assembléias Legislativas de cada Estado, e definindo, inclusive, a data destas eleições. Dentro da mesma lógica, a Emenda Constitucional nº 02, de 9 de maio de 1972, estabelece, também de forma *ad hoc*, que as eleições para Governadores e seus Vices no ano de 1974 serão realizadas através de Colégio Eleitoral com a mesma composição anteriormente prevista. Por fim, a Emenda Constitucional nº 08, de 14 de abril de 1977, conforme já foi dito, prevê a alteração do § 2º do Art. 13, “institucionalizando” a eleição de Governadores e Vice-Governadores através de Colégio Eleitoral, estabelecendo nova composição para o mesmo e definindo a data das próximas eleições. Apenas no período final do Regime Militar, a Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980, restitui a redação original do § 2º do Art. 13 da C.F. de 1967, restabelecendo a eleição direta para Governadores e seus Vices, realizada em 1982, em um momento em que, segundo Sallum Jr. (1996, p.45), “os responsáveis pelo regime autoritário [já] perderam boa parte do controle sobre o processo de liberalização”, resultando em uma grande conquista eleitoral das oposições, que contribui significativamente para o fim da Ditadura.

Este quadro ilustra uma pequena parte das determinações “legais” utilizadas pelo Regime Militar durante toda sua vigência para viabilizar o controle pelo Executivo Federal dos Executivos Estaduais, especificamente quanto aos processos de sua escolha. Estas determinações vinculadas a vários outros mecanismos e instrumentos instituídos por outros dispositivos “legais” criados pela Ditadura, alguns deles citados e comentados até aqui, vão constituir o cerne da relação estabelecida entre a União e os demais entes federados no decorrer de todo este período: centralização extrema no Executivo Federal e controle permanente das atividades de Estados e Municípios, através da restrição sistemática à autonomia destas esferas, em todos os âmbitos – político, econômico-financeiro, social, militar, jurídico, legislativo, etc.

Evidentemente, as ações efetivadas pelo Governo Militar sustentadas no princípio de autonomia decisória absoluta do Executivo Federal, isentas da possibilidade de restrição, de fiscalização ou do julgamento por outro Poder, bem como as conseqüências desta concepção para as relações entre os entes federados no período, não ocorrem apenas no âmbito político. Cabe aqui destacar, como um exemplo desta centralização de poder no Executivo Federal

dentro do âmbito financeiro, o Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, editado com base no A.I. nº5. Este é o dispositivo “legal” que antecipa a determinação, em seguida incorporada e literalmente reproduzida pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, referente à redução dos percentuais de repasse do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados pela União para os Estados (FPE) e para os Municípios (FPM), bem como institui um conjunto de condições para a transferência das cotas estaduais e municipais aos fundos, condições estas que implicam a sujeição das demais esferas de governo às prioridades estabelecidas pelo Executivo Federal e à efetiva transferência de encargos da União às mesmas.

Estabelecida a organização do Estado brasileiro durante o Regime Militar, conforme descrito anteriormente, centrada não na possibilidade de uma “tensão” permanente entre a “união indissolúvel” e a “autonomia relativa” dos entes que compõem a República Federativa, mas na “autonomia decisória absoluta” do Executivo Federal, implicando restrições e “invasões” permanentes e sistemáticas em todos os âmbitos à autonomia das demais esferas de poder e a centralização do poder político, econômico-financeiro e militar na União, tem-se o cenário dentro do qual devem ser descritos e interpretados os dispositivos constitucionais e legais referentes à organização da educação nacional e aos recursos disponíveis a cada esfera de poder durante o Regime Militar.

3.2 - A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: SISTEMAS DE ENSINO, NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA E COMPETÊNCIAS DAS “ESFERAS DE GOVERNO” NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

As determinações relativas especificamente à organização da educação nacional instituídas pela Constituição Federal de 1967 são integralmente mantidas na Emenda Constitucional nº 01/69 e, em parte, reproduzem dispositivos já presentes na Constituição de 1946.

Todos estes documentos legais estabelecem que a educação deve ser organizada pelos diferentes entes federados a partir de seus próprios “**sistemas de ensino**”. Neste sentido, o Art. 169, Caput, da C.F. de 1967, reproduzido literalmente no Art. 177, Caput, da E.C. nº 01/69, determina que os Estados e o Distrito Federal organizem os seus sistemas e que a União responsabilize-se pelos dos Territórios, além do sistema federal de ensino. Verifica-se, portanto, que os Municípios, então não considerados como entes constitutivos da “composição federativa”, não aparecem como esferas autorizadas e/ou obrigadas a “organizar

sistemas de ensino”, ficando inclusos nos Sistemas Estaduais e sujeitos integralmente às suas determinações nesta área. A este respeito vale ressaltar que, à época, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 14 de maio de 1967, em seu Art. 185, Caput, reproduzia a determinação de que é o Estado que organiza o seu sistema de ensino, explicitando, por outro lado, no § 1º do mesmo artigo, que “os sistemas municipais serão complementares do estadual”, o que implicaria a existência e/ou a determinação de criação destes sistemas. Tal dispositivo, no entanto, não foi mantido na Constituição do Estado de 27 de janeiro de 1970.

A estruturação da educação nacional em “sistemas de ensino”, conforme dispôs a C.F. de 1967, não é novidade na legislação, dado que, mesmo com uma redação um pouco diferenciada, os Artigos 170 e 171 da C.F. de 1946 já estabeleciam a mesma organização. A diferença significativa está no fato de que a C.F. de 1946, no § único do Art. 171, ao prever que a União cooperaria “com auxílio pecuniário” para o desenvolvimento dos sistemas dos Estados e do Distrito Federal, acrescentava que “em relação ao ensino primário” este auxílio proviria “do respectivo Fundo Nacional”.

Esta referência explícita a um “Fundo Nacional do Ensino Primário” encontraria repercussão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), a qual, em seu Art. 92, ao tratar da vinculação de recursos a serem aplicados pelos entes federados em manutenção e desenvolvimento do ensino – aumentando, inclusive, o percentual da União, previsto pela C.F. de 1946, de 10% para 12% –, prevê a criação não apenas daquele fundo, mas também do “Fundo Nacional do Ensino Médio” e do “Fundo Nacional do Ensino Superior”, cada qual composto por um percentual de 3,6% do total de “nove décimos dos recursos federais” ($9/10$ de 12% = 10,8%).

A referência a tais fundos desaparece completamente na C.F. de 1967, bem como na E.C. nº 01/69. O Art. 169 desta Constituição, no seu § 1º, prevê apenas que “a União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal”, enquanto o Art. 177, § 1º, da referida Emenda reproduz o mesmo conteúdo, com uma sutil diferença de redação: “a União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino”. Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus (Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971), tanto quanto a Lei que Fixa Normas de Organização e Funcionamento do Ensino Superior (Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968), não fazem qualquer referência a continuidade da existência dos citados fundos. Na verdade, a Lei nº 5.592/71, no Art. 87, revoga explicitamente, dentre tantos outros, o Art. 92 da Lei nº 4.024/61 que dispunha sobre estes fundos.

Por outro lado, vale destacar, neste sentido, que a Constituição de 1967, no Art. 168, § 2º, em dispositivo reproduzido integralmente pelo Art. 176, § 2º, da Emenda de 1969 (apenas com o acréscimo da palavra “mediante”), ao dispor que “o ensino é livre a iniciativa particular”, estabelece que o mesmo “merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive (mediante) bolsas de estudos”, incorporando como determinação “constitucional” um dispositivo que não estava presente na C.F. de 1946, a qual, em seu Art. 167, apenas previa que o ensino “é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”.

Tal determinação, cercada de especificações, aparecia na LDB de 1961, porém com menor amplitude, considerando que estava contida no Art. 95 desta Lei, o qual dispunha sobre a obrigação da União (sem referência aos demais entes federados) de dispensar “a sua cooperação financeira ao ensino” de forma genérica, sem referência inicial ao ensino público ou privado, nem a ambos. Este mesmo Art. 95, em suas alíneas, especificava as formas desta cooperação financeira: a “subvenção”, a “assistência técnica, mediante convênio” e o “financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, Municípios ou particulares”, descrevendo os fins exatos destas duas últimas formas. Além disto, os parágrafos do referido Art. 95 estabeleciam critérios para esta cooperação financeira da União: o § 1º instituía as “condições para a concessão de financiamento a qualquer estabelecimento de ensino”; o § 2º determinava, como contrapartida, que “os estabelecimentos particulares de ensino” que recebessem “subvenção ou auxílio para sua manutenção” ficavam obrigados a cumprir a concessão de “matrículas gratuitas a estudantes pobres, no valor correspondente ao montante recebido”; o § 3º estabelecia que não seria concedida “subvenção, nem financiamento ao estabelecimento de ensino que, sob falso pretexto” recusasse “matrícula a alunos, por motivo de raça, cor ou condição social”. Este Art. 95 da Lei 4.024/61, juntamente com todos os critérios e especificações que estabelecia, foi revogado pela nova Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus – Lei 5.692/71.

A LDB de 1971, no seu Art. 45, Caput, reproduz o disposto na C.F. de 1967 e na E.C. nº 01/69 sobre este tema, ao afirmar que “as instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do poder público”, e estabelece dois critérios para a concessão deste “amparo” às instituições: “quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo”. No § único do mesmo Art. 45 citado acima, a LDB de 1971 recoloca em parte o critério de contrapartida, previsto na LDB de 1961, para as instituições de ensino que recebem o “amparo” financeiro,

ao instituir que “o valor dos auxílios concedidos nos termos deste artigo será calculado com base no número de matrículas gratuitas e na modalidade dos respectivos cursos”, bem como institui um quarto critério ao afirmar que nestes casos devem ser “obedecidos padrões mínimos de eficiência escolar previamente estabelecidos e tendo em vista o seu aprimoramento”.

Estes dispositivos todos exemplificam o quanto a União e os demais Poderes Públicos, a partir do conjunto de mudanças legais realizado na área da educação pelo Regime Militar, passam a ter vínculos e “competências” constitucionais “explícitas” com o financiamento do ensino “particular”.

Quanto à caracterização dos **sistemas de ensino**, a nova Constituição do Regime Militar e sua mais ampla Emenda apresentam pouquíssimas especificações tanto em relação às **instituições e/ou aos órgãos que os compõem**, quanto aos **níveis ou “graus” de ensino de atuação prioritária de cada esfera de poder**.

Além dos itens anteriormente comentados que tratam da existência de sistemas, os dispositivos constitucionais do Regime Militar trazem mais uma especificação, a qual discrimina o âmbito de atuação da União na organização do sistema federal, em termos do seu “caráter”: o Caput do Art. 169 da C.F. de 1967, reproduzido integralmente pelo Caput do Art. 177 da E.C. nº 01/69, além de estabelecer que a União organiza os sistemas dos Territórios e o sistema federal de ensino, como já foi visto, prevê que este “terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais”. Fica evidente, no entanto, que esta especificação envolve não apenas “graus” de atuação, mas “competências” da União.

Por outro lado, os mesmos Artigos 169 e 177, já citados, respectivamente da C.F. de 1967 e da E.C. nº 01/69, ambos no § 2º, reproduzindo integralmente, aliás, o Art. 172 da C.F. de 1946, prevêem a existência daquilo que “quase” poderia ser considerado um “órgão” dos sistemas de ensino, dadas as atribuições que, na seqüência, a LDB de 1971 irá lhe conferir: os “serviços de assistência educacional”. O texto constitucional de 1967 determina literalmente: “cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”.

Por último, a E.C. nº 01/69, no seu Art. 15, § 3º, ao tratar dos casos, a serem previstos na Constituição do Estado, em que pode ocorrer a intervenção nos Municípios, acrescenta a alínea “f”, dentre outras que não estavam previstas no dispositivo correspondente da C.F. de 1967 (Art. 16, § 3º). A referida alínea estabelece que os Municípios podem sofrer intervenção se não aplicarem “no ensino primário”, por ano, no mínimo 20 % da “receita tributária municipal”. Verifica-se que, a partir deste dispositivo constitucional, o qual será reproduzido

e acrescido da previsão de “ampliação” de recursos pela Lei 5.692/71, como será visto adiante, o ensino primário é caracterizado como o nível de atuação prioritária dos Municípios.

Constata-se que, além dos poucos dispositivos identificados acima, não há definições mais explícitas na C.F. de 1967, nem na E.C. nº 01/69, quanto à **abrangência dos Sistemas de Ensino da União e dos Estados em termos das instituições e órgãos que os compõem**, bem como dos **“graus” de atuação prioritários ou exclusivos de cada esfera de poder**, considerando-se sempre os Municípios como não autorizados pela Constituição, naquele momento, a organizar os seus sistemas. Algumas definições mais explícitas sobre estes temas irão aparecer somente na Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus – Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 – e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Quanto às **instituições e/ou órgãos que compõem os sistemas**, a Lei 5.692/71 apresenta duas especificações bastantes explícitas. A primeira encontra-se no Art. 62, cujo Caput, ao retomar o disposto nos textos constitucionais citados acima (§ 2º do Art. 169 da C.F. de 1967 e § 2º do Art. 177 da E.C. nº 01/69), utiliza uma expressão que permite mais claramente a interpretação de que os “serviços de assistência educacional” são “instituições” que fazem parte da “composição” dos sistemas, bem como acrescenta uma outra instituição nesta composição – as “entidades que congreguem professores e pais de alunos” – prevendo para ambas (no primeiro caso, reproduzindo a Constituição) os seus objetivos gerais. O texto do Caput do Art. 62 estava, portanto, assim disposto: “cada sistema de ensino compreenderá, obrigatoriamente, além dos serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, entidades que congreguem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino”. Constata-se neste dispositivo que, paralela à “constitucionalização” do uso de recursos públicos para o financiamento da iniciativa “particular” na oferta de ensino, conforme visto anteriormente, a concepção do Regime Militar implica claramente também o avanço na utilização da iniciativa “particular” para prestar serviços considerados pela legislação educacional atual como de responsabilidade do poder público. A evidência desta constatação encontra-se no fato de que, apesar da previsão explícita na C.F. de 1946, como foi visto, de existência dos “serviços de assistência educacional” em cada sistema de ensino, a Lei 4.024/61 não faz qualquer especificação sobre os objetivos ou o funcionamento destes “serviços”, enquanto a Lei 5.692/71, dentro do Art. 62 acima citado, preocupa-se em detalhar atribuições e delinear estruturas para o funcionamento destes “serviços”. O § 1º deste Art. 62 especifica que os “serviços de assistência educacional” destinam-se, “de preferência”, a

“garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar”, e determina que estes serviços incluam “auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar”, bem como, conforme estabelece o § 2º do mesmo Art. 62., a “adjudicação de bolsas de estudo” decorrentes de recursos federais, quando houver delegação do Ministério da Educação e Cultura de acordo com o disposto no § 2º do Art. 56 da mesma Lei. Além desta especificação de objetivos, o § 2º do Art. 62 prevê que o poder público deve estimular a “organização de entidades locais de assistência educacional”, as quais, “constituídas de pessoas de comprovada idoneidade” e “em colaboração com a comunidade”, devem ficar encarregadas de executar os “serviços” previstos neste artigo da Lei.

A segunda especificação quanto às instituições e/ou órgãos que compõem os sistemas apresentada de forma explícita dentro da Lei 5.692/71 encontra-se no seu Art. 74, o qual estabelece que “os estabelecimentos particulares de ensino médio” até então “vinculados ao sistema federal” passam a integrar os “respectivos sistemas estaduais”. Afora esta determinação, não há referências “explícitas” quanto à localização dentro dos sistemas tanto das instituições particulares de ensino superior ou de 1º grau, quanto das instituições públicas estaduais de ensino superior ou de 1º e 2º graus, tampouco das instituições públicas municipais de 1º e 2º graus. Se em alguns destes casos, como o das instituições públicas estaduais de ensino de 1º e 2º graus, poderia parecer óbvia ou dedutível esta localização, portanto redundante a sua especificação, em outros casos certamente isto seria uma necessidade.

Cabe ressaltar ainda que, além das instituições explicitamente apresentadas como componentes dos sistemas de ensino nos dispositivos destacados acima, em vários outros artigos o texto da Lei 5.692/71 faz referência a “Conselhos de Educação”, vinculando atribuições dos mesmos a “seus respectivos sistemas”, ou, ao contrário, associando responsabilidades dos sistemas a normas e/ou ações dos “seus respectivos Conselhos de Educação” (Art. 2º, § único; Art. 4º, § 1º, inciso II; Art. 12, § único; Art. 14, § 3º, alínea “c”; Art. 22, § único; Art. 24, § único; Art. 26, § 2º e § 3º; Art. 54, Caput e § 2º). Por outro lado, a mesma Lei faz pelo menos duas citações diretas de órgãos administradores vinculados aos sistemas: as “administrações dos sistemas de ensino” (Art. 70) e as “administrações dos sistemas estaduais e do D.F.” (Art. 54, § 2º). Curiosamente, ainda, e apesar da Constituição não prever a existência de Sistemas Municipais de Ensino, a Lei 5.692/71, em seu Art. 71, institucionaliza (e estimula) a existência de Conselhos Municipais de Educação ao prever a possibilidade dos Conselhos Estaduais delegarem a eles parte de suas atribuições. Desta

forma, verifica-se que a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, mesmo que de maneira assistemática, já trazia o entendimento de que órgãos administradores e Conselhos de Educação (inclusive os Municipais, quando existissem), com atribuições majoritariamente normativas, faziam parte da composição dos sistemas de ensino.

Quanto à definição dos **níveis ou “graus” de ensino de atuação prioritária de cada esfera de poder**, a Lei 5.692/71 exhibe duas determinações explícitas sobre o tema, uma genérica e outra bastante específica. A primeira encontra-se no Caput do Art. 58 da Lei, o qual prevê que “legislação estadual supletiva” deve estabelecer “as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino”, como também deve instituir “medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação”. Não há qualquer indicação da existência da referida “legislação estadual supletiva”. Pode-se avaliar, talvez, que a relação efetiva entre as administrações públicas não tenha gerado a necessidade de tal discriminação de responsabilidades das esferas de poder em relação aos graus de ensino que constituíam as suas prioridades de atendimento. O que se verifica, de fato, é que outros dispositivos da Lei 5.692/71 certamente contribuíram para a pouca urgência desta legislação complementar, mesmo que vários deles fossem menos específicos sobre este tema, porém, ainda assim, indicativos.

A segunda determinação explícita na Lei 5.692/71 referente a “graus” de atuação prioritária das esferas de poder aparece de forma indicativa no § único do Art. 58, citado acima, e de forma direta no Art. 59, Caput e § único. O § único do Art. 58 estabelece que as medidas para alcançar a eficiência na aplicação dos recursos públicos previstas no Caput daquele Artigo deveriam visar a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, **especialmente o 1º grau**, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (grifo da autora). Ressalte-se que, além de “indicar” que os Municípios deveriam atuar “prioritariamente” (no mínimo) no ensino de 1º grau, devido a sua possibilidade de atendimento “mais satisfatório” neste nível de ensino, este dispositivo, de fato, institui e estimula a “municipalização” progressiva do ensino de 1º grau.

Por outro lado, o Caput do Art. 59 é o dispositivo que ratifica o grau de ensino de atuação “quase” exclusiva dos Municípios, quando reproduz o texto da E.C. nº 01/69, adequando apenas a “denominação” do nível de ensino. Este dispositivo estabelece que os Municípios devem aplicar “no ensino de 1º grau”, por ano, no mínimo 20 % da “receita tributária municipal”, sob pena de sofrerem intervenção, de acordo com “o disposto no Art.

15, § 3º, alínea ‘f’, da Constituição”. Verifica-se, portanto, que, a partir da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, os Municípios, que anteriormente, pela E.C. nº 01/69, tinham obrigação constitucional de atuar com prioridade no “ensino primário”, o que equivalia a atender de quatro a seis séries, passam a ter obrigação de “priorizar” o atendimento de todo o “ensino de 1º grau”, isto é, a oferta de oito séries. Na seqüência do texto legal, o § único do Art. 59 da Lei 5.692/71, conforme já foi anunciado, amplia os recursos que os Municípios ficam obrigados a aplicar no ensino de 1º grau, determinando que estas esferas de poder devem, também, destinar no mínimo “20 % das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação” para o referido nível de ensino. Fica evidente a determinação constitucional-legal de grau de ensino de atuação “praticamente exclusiva” para os Municípios.

Além dos dispositivos constitucionais-legais específicos apresentados até aqui, para que se possa compreender melhor a organização dos sistemas de ensino no período do Regime Militar, delimitando mais claramente a sua composição e identificando com maior precisão as áreas de atuação de cada nível de governo, é importante ainda “deduzir”, no que for possível, o que se apresenta de tal estrutura dentro do quadro da **“distribuição de competências na área da educação” entre as esferas de poder**, apresentado de forma bastante “assistemática” pela LDB nº 5.692/71, bem como, de forma mais organizada, pelos Artigos da LDB nº 4.024/61 que permaneceram em vigência neste período.

Primeiramente cabe ressaltar que a LDB de 1961, antes de tratar das competências na área da educação, estabelece, dentro do “Título” dedicado à “Administração do Ensino”, os órgãos que devem exercer esta função em âmbito federal, isto é, institui parte da estrutura do sistema federal de ensino, a saber: o Ministério da Educação e Cultura, apresentado como responsável pelas “atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação” (Art. 6º, Caput), o que inclui a de “velar [...] pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação” (Art. 7º), e este – o C.F.E. – caracterizado, dentre outras especificações, em sua composição, bem como na forma e nos critérios de escolha dos seus membros (Art. 8º, Caput e § 1º). Ainda quanto à especificação da estrutura dos sistemas, no “Título” dedicado à “Liberdade do Ensino”, a Lei 4.024/61 prevê explicitamente a existência de Conselhos Estaduais de Educação ao assegurar “aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação” naqueles (Art. 5º), bem como ao prever, já no “Título” da “Administração do Ensino”, que os Conselhos Estaduais “exercerão as atribuições que esta Lei lhes consigna”, quando, “organizados pelas leis estaduais”, cumprirem condições ali estabelecidas (Art. 10, Caput). Verifica-se, portanto, que já na LDB

de 1961 os “órgãos” que compõem o Sistema Federal de Ensino e, em parte, os Sistemas Estaduais são expressamente nomeados. As demais “instituições” que compõem estes sistemas e os “graus” de atuação prioritários das esferas de poder, como foi dito, aparecem “indicados” nos artigos que tratam das “competências” dos Conselhos de Educação e dos entes federados dentro dos sistemas de ensino.

De fato, verifica-se que, em relação à definição das competências de cada uma das esferas de poder na área da educação, a Lei 4.024/61 apresenta um quadro relativamente sistematizado e fortemente vinculado à delimitação dos graus de atuação e das instituições que compõem cada sistema. A partir desta lógica, dentro do “Título” referente à “Administração do Ensino”, na seqüência das especificações citadas anteriormente, o Art. 9º da Lei de 1961 estabelece as “**competências**” do “**Conselho Federal de Educação**”, dentre as quais cabe destacar aquelas que se relacionam com as instituições do sistema e/ou os graus de atuação das esferas: a alínea “a” do Caput do Art. 9º que prevê como atribuição do C.F.E. a de “decidir sobre o **funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares**” (grifo da autora); e a alínea “b” do Caput do mesmo artigo que estabelece como competência do mesmo Conselho a de “decidir sobre o **reconhecimento das universidades**, mediante a aprovação dos seus estatutos e **dos estabelecimentos isolados de ensino superior** [...]” (grifo da autora). Por outro lado, o mesmo Art. 9º, no seu § 2º, já estabelece uma “**competência**” dos “**Conselho Estaduais de Educação**”: “**a autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior**” (grifo da autora) cabe a estes Conselhos “na forma da lei estadual respectiva”.

A Lei 4.024/61 apresenta artigos que instituem competências específicas na área da educação referidas diretamente aos “entes federados”, sem especificar o órgão responsável. Dentro deste grupo estão o Art. 14 da Lei que determina como “**competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior**” (grifo da autora) e o Art. 15, o qual prevê atribuir “**aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria, com funcionamento regular**, [...] as atribuições a que se refere a letra “b” do Art. 9º [...]” (grifo da autora), isto é, a competência para decidir sobre o **reconhecimento destas universidades**. Cabe aqui destacar que tais dispositivos legais – Art. 14 e Art. 15 – da Lei 4.024/61, bem como as alíneas “a” e “b” e o § 2º do Art. 9º da mesma Lei, tratados acima, foram alterados pelo Art. 47 da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, que “fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior”, que também teve sua redação modificada pelo Decreto-Lei nº 842, de 09 de setembro de 1969. Tal modificação, prevista no Caput do referido Art. 47, determinou que “**a autorização para funcionamento e**

reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada **efetiva**, em qualquer caso, **por decreto do Poder Executivo Federal**, após **prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente**” (grifo da autora), significando que qualquer autorização para funcionamento e qualquer reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior, tanto federais, quanto estaduais ou particulares, ainda que precedidos de “pareceres favoráveis” dos Conselhos de Educação, dependiam da decisão final do Executivo Federal.

Um outro dispositivo da Lei 4.024/61 que também estabelece atribuição a um ente federado sem especificar o órgão responsável é o Art. 16, o qual, em seu Caput, prevê que “**é da competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União**, bem como **reconhecê-los e inspecioná-los**” (grifo da autora). No entanto, o mesmo Artigo, após definir “condições para o reconhecimento”, especifica, no seu § 3º, que “**as normas para observância deste artigo e parágrafos serão fixadas pelo Conselho Estadual de Educação**” (grifo da autora).

Da análise do conteúdo dos artigos da Lei 4.024/61, apresentados acima, referentes à distribuição das competências na área da educação entre as esferas de poder, pode-se extrair diversas conclusões quanto aos “graus” de atuação, pelo menos prioritários, dos entes federados, bem como, a partir deste quadro, inferir as “instituições” ainda não explicitadas na “composição” de cada sistema de ensino.

Desta forma, constata-se que **as universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares** são da competência exclusiva da **União** e, portanto, são **instituições que compõem o Sistema Federal de Ensino**, implicando também a **atuação prioritária deste ente federado no “ensino superior”**. Verifica-se também que, apesar de depender de determinação final do Executivo Federal, **as universidades estaduais**, após cinco anos de funcionamento regular, e **os estabelecimentos isolados de ensino superior estaduais** são de competência dos **Estados** e, portanto, são **instituições que devem compor os Sistemas Estaduais de Ensino**, bem como indicam uma **atuação compartilhada dos Estados com a União no “ensino superior”**. Finalmente, verifica-se que os **estabelecimentos de ensino primário e médio “não pertencentes à União”** (logo, não federais), isto é, os **estaduais**, os **municipais** e os **particulares**, estão submetidos às deliberações dos Estados (normatização, autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção), e, portanto, também são **instituições que devem compor os Sistemas Estaduais de Ensino**, assim como indicam uma **atuação possivelmente “prioritária” dos Estados no**

ensino médio e provavelmente “compartilhada” entre Estados e Municípios no ensino primário, considerando-se outros dispositivos constitucionais e legais anteriormente tratados.

Quanto à **“distribuição de competências na área da educação” entre as esferas de poder** apresentada pela LDB nº 5.692/71, bem como quanto a outras definições das instituições que compõem os sistemas e maiores delimitações dos “graus” de atuação prioritária dos entes federados passíveis de “inferência” a partir do conjunto destas competências, vale destacar, como já foi dito, que estas determinações aparecem de forma bastante “assistemática” e dispersa dentro da referida Lei, o que implica a necessidade de um olhar mais cuidadoso e abrangente na sua análise.

Dada esta situação, o **Quadro 3.8**, anexo a este Capítulo, foi construído para expor a **“Distribuição de Competências na Área da Educação dentro da LDB nº 5.692/71”**, com o objetivo de viabilizar e facilitar a apresentação e análise destas determinações. A forma de organização deste **Quadro** segue a “lógica” de apresentação das competências utilizada pela Lei. Nela a determinação das competências aparece sempre explicitamente referida ora à totalidade, ora a uma parte da estrutura educacional, isto é, ora aos **Sistemas de Ensino** – seja de forma genérica, o que permite concluir que a referência é a todos, seja de forma específica, ao Sistema Federal ou aos Sistemas Estaduais de Ensino –, ora aos **Conselhos de Educação**, um dos órgãos destes Sistemas – seja também de forma genérica, isto é, referida a todos, seja de forma específica, ao Conselho Federal, ou aos Conselhos Estaduais e Municipais –, ambos sempre vinculados a uma das **“esferas de poder” (Federal, Estaduais e, até, as Municipais)**.

Por outro lado, é a partir desta organização que podem ser melhor identificadas as **competências dispostas como “privativas” da cada ente federado e aquelas apresentadas como “concorrentes” entre eles** dentro da Lei 5.692/71. A análise do referido **Quadro** permite concluir que **a ampla maioria das competências educacionais expressas na referida Lei são de caráter “concorrente”**, estejam dentre as que se referem de forma abrangente aos Sistemas de Ensino (15 competências concorrentes entre as esferas de poder de um total de 21 competências previstas para a esfera federal e, também, 15 de um total de 22 previstas para as esferas estaduais e municipais), estejam dentre as que se referem de forma mais específica aos Conselhos de Educação (15 competências concorrentes entre os Conselhos de um total de 22 competências previstas para o Conselho Federal de Educação e, também, 15 de um total de 19 competências previstas para Conselhos Estaduais e Municipais de Educação).

Cabe ressaltar que utiliza-se aqui a identificação de **competência “concorrente” e não “compartilhada”** de forma proposital: o primeiro termo parece expressar melhor o

“conteúdo” da Lei. A LDB de 1971 não estabelece, em nenhum dos seus dispositivos que regulam competências dos Sistemas ou dos Conselhos de Educação, mecanismos de deliberação ou ação “conjunta” entre estas estruturas ou órgãos, nem sequer faz uso de expressões como “colaboração”, “cooperação” ou “compartilhamento” entre esferas de poder. O único dispositivo desta Lei que utiliza o termo “cooperação” (Caput do Art. 6º) não o vincula a uma ação entre os Poderes Públicos, mas, inserido no contexto político-educacional da época, explicita a relação destes com a iniciativa privada, a saber: “as habilitações profissionais poderão ser realizadas em **regime de cooperação com as empresas**” (grifo da autora). Portanto, a “concepção” da necessidade de existência de mecanismos de articulação entre os entes federados, visando a resolução e o melhor encaminhamento das atribuições que lhes sejam “conjuntas”, não está presente dentro da Lei 5.692/71. As competências atribuídas pela Lei para “os sistemas” ou para “os Conselhos” são apresentadas como meramente “justapostas” entre os mesmos, cada estrutura ou órgão ficando responsável pelo exercício das referidas competências dentro do seu respectivo âmbito de atuação, sem interferência ou articulação necessária com os demais. Tal âmbito de atuação chega a ser identificado em alguns dispositivos da Lei como “respectiva jurisdição” do Conselho ou do Sistema de Ensino (Art. 12, § único; Art. 26, §3º; Art. 81, Caput). Esta identificação, acrescida da pouca definição presente dentro da Lei 5.692/71 quanto às instituições componentes dos sistemas e aos “graus” de atuação prioritária das esferas de poder, resulta na “impressão” de existência na Lei de uma concepção em que os limites dos Sistemas de Ensino e da competência dos Conselhos de Educação “confundem-se” com as fronteiras físicas e jurídicas dos Estados e dos Municípios, implicando a ausência de “necessidade” de uma articulação entre eles para a oferta educacional.

Quanto às **competências “privativas” estabelecidas pela Lei 5.692/71** cabe esclarecer que, ao contrário das competências “concorrentes” – cuja forma de apresentação sempre faz referência explícita, ainda que genérica, “apenas” a “sistemas de ensino” ou a “Conselhos de Educação” – a maioria dos dispositivos que instituem competências “privativas” relacionadas de forma genérica aos “sistemas” sempre fazem referência explícita a um ou mais dos “entes federados” ou “esferas de poder”, a saber: à União (Art. 52; Art. 55; Art. 56, Caput; Art. 57, Caput e § único, este referindo explicitamente, também, o Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Federal de Educação), ao Governo Federal (Art. 53, Caput e § único), ou especificamente a seu órgão administrador – o MEC – (Art. 56, § 2º); aos Estados e D.F. (Art. 20, § único; Art. 56, § 1º) e aos Municípios (Art. 20, Caput; Art. 20, § único; Art. 54, § 3º; Art. 56, § 1º). Apenas três dispositivos que estabelecem competências

privativas relacionadas de forma genérica aos “sistemas” vinculam as mesmas exclusivamente a estes, isto é, fazem referência às “respectivas administrações” dos “sistemas estaduais” e “ao sistema do Distrito Federal” (Art. 54, § 2º), ou aos “órgãos próprios do respectivo sistema de ensino” (Art. 72, § único), ou somente aos “sistemas de ensino” (Art. 54, Caput).

Os dispositivos que apresentam competências privativas vinculadas aos “Conselhos” identificam explicitamente o órgão, quando se referem ao Conselho Federal de Educação (Art. 4º, § 1º, Inciso 1º; Art. 4º, § 3º; Art. 4, § 4º; Art. 57, Caput e § único; Art. 65; Art. 77, § único, alínea “c”; Art. 78), e fazem referência mais genérica ao “competente ou respectivo Conselho de Educação” ou aos “Conselhos de Educação” dos “[respectivos] sistemas de ensino”, quando estabelecem atribuições para os Conselhos Estaduais de Educação (Art. 4º, § 1º, Inciso II; Art. 4º, § 1º, Inciso III; Art. 54, Caput; Art. 54, § 2º). O único dispositivo dentre os que instituem competência privativa em que aparece a citação expressa de “Conselhos Estaduais de Educação” (Art. 71) é o que prevê a possibilidade destes “delegarem parte de suas atribuições” a Conselhos Municipais de Educação. Finalmente, encontra-se ainda, dentre os dispositivos que estabelecem competências privativas vinculadas aos Conselhos de Educação, o Art. 54, § 3º que, ao prever a atribuição destes órgãos de aprovar planos e projetos apresentados pelas administrações municipais como base para a obtenção de auxílio financeiro da União para os “programas de educação dos Municípios”, não “esclarece” se estes Conselhos são os Estaduais ou os Municipais.

Da análise do conjunto dos dispositivos que tratam da distribuição de competências presentes na Lei 5.692/71, verifica-se que o quadro construído por estas determinações não apresenta novas definições referentes às instituições que compõem os sistemas de ensino, nem maiores delimitações relativas aos “graus” de atuação prioritária dos entes federados, além das especificações já descritas anteriormente a partir de outros dispositivos estabelecidos por esta Lei e pela Lei 4.024/61. Na LDB de 1971, a determinação de competências, referida ora de forma abrangente aos “sistemas de ensino”, ora de forma mais específica aos “competentes”/ “respectivos” Conselhos, ou às “administrações” dos sistemas de ensino, apenas reforça os dispositivos desta Lei, tanto quanto os da LDB de 1961, que já indicavam como “órgãos dos sistemas de ensino” os Conselhos Federal e Estaduais de Educação, bem como o MEC e, conforme já tratado anteriormente, as “respectivas administrações” dos sistemas estaduais de ensino e dos Municípios, esta especificação, sim, presente dentro de dispositivos da Lei 5.692/71 que instituem “competências” (Art. 54, § 2º e § 3º). Por outro lado, os dispositivos que instituem competências fazendo referência explícita a “graus” de ensino em sua maioria vinculam a atuação nos mesmos ao conjunto dos “sistemas de ensino”

ou dos “Conselhos de Educação”, indicando uma atuação “sobrepota” das esferas de poder, tal como já foi analisado, sem especificar prioridades ou exclusividades.

Desta forma os “sistemas de ensino”, no seu conjunto, recebem competências em relação ao conjunto do “1º e 2º graus” – estruturar a carreira do magistério (Art. 36), fixar a remuneração de professores e especialistas (Art. 39), instituir regimento comum para os seus estabelecimentos (Art. 70) –; em relação exclusivamente ao “1º grau” – estabelecer normas para ingresso de alunos com menos de sete anos (Art. 19, § 1º) –; e até em relação à “educação em escolas maternais, jardins de infância” ou “educação que preceda o ensino de 1º grau” – “velar” para que menores de sete anos recebam atendimento (Art. 19, § 2º) e “estimular” empresas que tenham funcionárias com filhos menores de sete anos a manter este atendimento (Art. 61). Os “Conselhos de Educação”, sem discriminação, recebem atribuições específicas para a totalidade do ensino de “1º e 2º graus” – relacionar as matérias da “parte diversificada” do currículo (Art. 4º, §1º, Inciso II) e aprovar a inclusão, pelas escolas, de “estudos” não previstos nestas relações (Art. 4º, § 1º, Inciso III) –; para o “2º grau” – aprovar a realização das três séries deste grau de ensino em no mínimo dois e no máximo cinco anos (Art. 22, § único) –; e para o 1º grau – regular os “exames de capacitação” para habilitar candidatos a lecionar até a 5ª série (Art. 77, § único, alínea “b”).

Por outro lado, aparecem também na LDB de 1971 alguns dispositivos que instituem competências, fazendo referência explícita a “graus” de ensino, vinculadas exclusivamente ao Conselho Federal de Educação, sejam referidas ao conjunto do ensino de “1º e 2º graus” – fixar as matérias do “núcleo comum” do currículo (Art. 4º, § 1º, Inciso I) e regular os “exames de suficiência” para habilitar candidatos a lecionar a partir da 6ª série do ensino de 1º grau e no 2º grau (Art. 77, § único, alínea “c”) –, sejam referidas apenas ao ensino de “2º grau” – fixar “o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins” (Art. 4º, § 3º) e fixar “normas de revalidação dos diplomas e certificados das habilitações expedidos por instituições estrangeiras” (Art. 65).

A Lei 5.692/71 apresenta ainda vários dispositivos, tanto vinculados genericamente aos sistemas ou aos Conselhos, quanto especificamente ao Conselho Federal de Educação, os quais, mesmo instituindo competências sem fazer referência explícita a um grau de ensino, permitem a associação segura a algum deles, a partir da análise do seu “conteúdo”. Vale destacar neste sentido o § 4º do Art. 4º, o qual dispõe que o Conselho Federal de Educação deve aprovar previamente a oferta pelas escolas de “habilitações profissionais” não estabelecidas anteriormente por este Conselho, competência facilmente vinculada ao ensino

de 2º grau, dada a própria definição e associação que a Lei estabelece entre este nível de ensino e as “habilitações” referidas.

No entanto, a observação mais detalhada do “conteúdo” das competências estabelecidas pela Lei 5.692/71 também permite concluir que os dispositivos que determinam as mesmas não contribuem com maiores especificações referentes à composição dos sistemas, nem a “graus” de atuação das esferas de poder, além das já descritas anteriormente. Cabe apenas destacar, neste sentido, que a ampla maioria destes dispositivos tratam de atribuições relacionadas a questões pedagógicas ou pedagógico-administrativas, estejam vinculadas pela Lei aos sistemas de ensino (regimento escolar; currículo escolar; calendário escolar; ingresso, progressão e acesso de alunos), estejam vinculadas aos Conselhos de Educação (estabelecimento de “normas” sobre temas como: alunos com necessidades especiais, aproveitamento de estudos, transferência de alunos, frequência para aprovação, organização curricular, cursos e exames supletivos; aprovação de experiências pedagógicas e de planos e projetos para obtenção de recursos). Vale finalmente ressaltar, ainda quanto ao conteúdo das determinações que dispõem sobre competências dentro da LDB nº 5.692/71, a ocorrência de um pequeno número de dispositivos que estabelecem atribuições relacionadas à atividade e às condições de trabalho do magistério (carreira; formação mínima, aperfeiçoamento e qualificação; remuneração), bem como a dois âmbitos específicos das políticas públicas: o planejamento educacional e o financiamento da educação (assistência financeira; concessão de auxílios; bolsas de estudos).

3.3 – A COMPETÊNCIA PARA TRIBUTAR E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS “ESFERAS DE PODER”

Os dispositivos constitucionais instalados e vigentes durante o período do Regime Militar de 1964-1985, apesar de terem mantido várias determinações do período anterior, isto é, da Constituição de 1946 e de suas Emendas, estabeleceram um conjunto significativo de mudanças no que se refere à competência para tributar e à distribuição de recursos entre as “esferas de poder”, caracterizando o que é denominado por vários autores de uma “reforma tributária”.

Este conjunto de alterações na estrutura tributária do País é instalado a partir de um processo que envolve quatro documentos legais. Antes de tudo, vale destacar que este processo tem início com a **Emenda Constitucional nº 18, de 01 de dezembro de 1965**, dispositivo, portanto, ainda vinculado à Constituição Federal de 1946. De fato, é esta Emenda

o documento legal que “institui” as grandes mudanças tributárias realizadas pelo Regime Militar. Na seqüência dele, a **Constituição Federal de 1967** reproduz quase literalmente os seus dispositivos, inovando apenas na base de incidência de um imposto (o ICM) e nos dispositivos de “distribuição” deste e de outros três impostos (lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; energia elétrica; e minerais do País). Após, o **Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968**, que será ratificado como Emenda à Constituição Federal de 1967 pelo Art. 3º do Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969 (como todas as demais “emendas constitucionais feitas por Atos Complementares subseqüentes ao Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968”), altera a “distribuição” de dois impostos (as cotas do Imposto sobre Rendas e Proventos – IR – e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – repassadas a Estados e Municípios através do FPE e do FPM) e reestabelece a mesma base de incidência do ICM presente na Emenda Constitucional nº 18/65. Finalmente, a **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**, absorve na íntegra as alterações efetivadas pelo Ato Complementar nº 40/68 e reproduz literalmente o restante dos dispositivos já presentes na Constituição de 1967, deslocando apenas a previsão do imposto sobre “energia elétrica” de um inciso isolado para outro, conjunto com os impostos sobre “lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos”.

A nova “estrutura” tributária, portanto, é instalada através da Emenda Constitucional nº 18/65, a partir de um conjunto de inovações que ela estabelece. No entanto, cabe destacar que já haviam sido estabelecidas pela **Constituição Federal de 1946** e pelas Emendas que a modificaram neste âmbito – **Emenda Constitucional nº 05, de 21 de novembro de 1961**, e **Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964** –, isto é, pela legislação vigente no período imediatamente anterior, algumas competências para tributar que foram mantidas na “reforma tributária” instituída pelo Regime Militar, desde o seu primeiro e mais significativo dispositivo – a Emenda Constitucional nº 18/65.

Os **Quadros 3.9 e 3.10**, anexos a este Capítulo, organizam, descrevem e comparam os dispositivos de todos os documentos legais enunciados até aqui referentes às “**Competências para Tributar**” e à “**Distribuição dos Recursos**” entre as esferas de poder; o **Quadro 3.9** aborda a Constituição Federal de 1946 e as duas Emendas Constitucionais anteriores a E.C. nº 18, de 01/12/1965, enquanto o **Quadro 3.10** apresenta os quatro documentos, citados anteriormente, que constituem a “reforma tributária” promovida pelo Regime Militar de 1964-1985. Desta forma, fica facilitado o acompanhamento da análise expressa na seqüência.

Os impostos de competência da União referentes à “importação”, “renda e proventos”, bem como a “lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica”, já

instituídos na Constituição Federal de 1946, são mantidos pela legislação da Ditadura Militar, os dois últimos sofrendo alterações: o imposto sobre “renda e proventos” na sua “distribuição” e os impostos referentes a “lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica” na sua abrangência e na sua “distribuição”. Inicialmente separados em três grupos, depois em dois, este último conjunto de impostos, na definição de sua área de incidência, têm o âmbito do “comércio” substituído pelo da “circulação”, e o da “exportação” totalmente retirado, bem como o âmbito da “circulação” inicialmente ausente é recolocado para a “energia elétrica”, quando este imposto é agrupado com o dos “lubrificantes e combustíveis”, e ainda a identificação do âmbito da “produção” é substituída pelo da “extração” em relação aos “minerais do País”, tratado e mantido desde o início como imposto separado, ao qual não se vincula, evidentemente, o âmbito da “importação”. A distribuição destes impostos pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios também é modificada: a partir de um percentual único de 60% para cada um dos impostos, a nova distribuição em 1967 estabelece três percentuais – 40% para “lubrificantes e combustíveis”, 60% para “energia elétrica” e 90% para “minerais do País” – e em 1969, institui dois percentuais, recolocando os “lubrificantes e combustíveis” dentro do percentual de 60%.

Quanto aos impostos da União anteriormente existentes e mantidos pela “reforma tributária” promovida a partir da E.C. nº 18/65, é necessário destacar, ainda, o imposto sobre a “propriedade territorial rural” como um caso especial, pois, de fato, ele passa à competência da União a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, portanto, já dentro e através da “deliberação” do Regime Militar. Na C.F. de 1946 este imposto era de competência dos Estados e, a partir da Emenda Constitucional nº 05, de 21 de novembro de 1961, havia passado para a competência dos Municípios. Verifica-se que esta foi a primeira mudança tributária significativa promovida pela Ditadura na legislação.

Além dos impostos citados até aqui, um último, de competência dos Municípios, existente desde a Constituição de 1946 é mantido pela “reforma tributária” do Regime Militar: o imposto sobre a “propriedade predial e territorial urbana”. Apesar de ter sido subdividido, com a E.C. 05/61, e não apresentar inicialmente a identificação de “propriedade”, é recolocado como imposto único e ganha esta expressão a partir da E.C. nº 18/65. Os demais impostos presentes na Constituição de 1946, fossem de competência da União, dos Estados ou dos Municípios, são alterados ou desaparecem totalmente a partir da “reforma tributária” do Regime Militar.

De fato, os impostos de competência dos Estados e dos Municípios são aqueles que sofrem as maiores alterações. Os impostos estaduais, que em 1961 já haviam sido

parcialmente modificados (o repasse para os Municípios do imposto sobre a “propriedade territorial rural”, como já foi visto, e daquele referente à “transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*”), a partir da Emenda 18/65 são totalmente alterados: ou são transferidos para a União (imposto sobre “exportações”), ou desaparecem dentro de alterações mais amplas (impostos sobre “transmissão de propriedade *causa mortis*” e sobre “vendas e consignações”). Da mesma forma, a maioria dos impostos Municipais (impostos “de licença”, “de indústrias e profissões”, “sobre diversões públicas” e, desde 1961, “sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*”) desaparecem a partir de uma mudança ampla, bem como, conforme já foi visto, desde 1964, o imposto sobre “propriedade territorial rural” é transferido para a União.

No entanto, as grandes alterações na estrutura tributária do País instituídas pelo Regime Militar desde a Emenda nº 18/65, que configuram, centralmente, a chamada “reforma tributária” do período, realizam-se através da criação de alguns novos impostos e de dois fundos de distribuição de recursos. No âmbito da União, são criados o “**Imposto sobre Produtos Industrializados**”(IPI), o “Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações relativas a Títulos e Valores Mobiliários”, bem como o “**Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicações**, salvo os de natureza estritamente municipal”. No âmbito dos Estados são criados o “**Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias**” (ICM) e o “**Imposto sobre a Transmissão, a qualquer título, de Bens Imóveis** por natureza ou por cessão física” (ITBI). No âmbito dos Municípios é criado o “**Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza**” (ISSQN), além, é claro, da já referida “aglutinação” de dois tributos já existentes que resulta na “criação” do “**Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana**” (IPTU).

Rezende (2005, p. 275), referindo-se ao nascimento de “um modelo de federalismo assentado em quatro pilares” a partir do que denomina de “reforma do sistema tributário de 1967”, indica como um destes pilares o “reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios” através da criação do ICM, o qual, segundo o autor, “substitui o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), que tinha incidência cumulativa sobre bases mais restritas do que seu sucessor”, bem como através da criação do ISSQN, este, conforme o mesmo autor, “em substituição ao antigo Imposto sobre Indústrias e Profissões, que também incidia sobre base mais restrita”.

A outra grande inovação da “reforma tributária” do Regime Militar foi a instituição, também já a partir da Emenda Constitucional nº 18/65, dos **Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)**, constituídos por uma parcela do “Imposto sobre a

Renda e Proventos” e do novo tributo então criado, o “Imposto sobre Produtos Industrializados”. Cabe aqui destaque para o fato de que a “distribuição” do “Imposto sobre a Renda e Proventos” já havia sido estabelecida pela Constituição Federal de 1946 em 10%, naquele momento atingindo somente “os Municípios, excluídas as capitais”, tendo sido este percentual majorado para 15 % e estendido a todos os Municípios pela Emenda Constitucional nº 05/61. A Emenda nº 18/65 estabelece a distribuição para cada um dos Fundos – o FPE e o FPM – de 10 % de cada um dos impostos que os constituem, implicando, portanto, de um lado o recebimento por Estados e Municípios de uma parte dos recursos de um novo imposto, então criado, de outro não apenas a obtenção pelos Estados de uma parcela do “Imposto sobre a Renda e Proventos”, à qual antes não faziam jus, como também a redução para os Municípios do percentual de repasse deste mesmo imposto, ao qual então tinham direito.

Os percentuais de repasse para o FPE e para o FPM dos recursos arrecadados pelo “Imposto sobre a Renda e Proventos” e pelo “Imposto sobre Produtos Industrializados” sofrem muitas alterações dentro da legislação de todo o período do Regime Militar. O **Quadro 3.11**, anexo a este Capítulo, referente à distribuição do IR e do IPI entre as esferas de poder durante este período evidencia cinco alterações nos referidos percentuais, anteriores à última Emenda sobre a matéria – E.C. nº 27/85 – que ainda precedeu a nova Constituição de 1988, porém já sob a égide de um governo civil. Instituídos em 10 % pela Emenda nº 18/65, estes percentuais do IR e do IPI foram mantidos pela C.F. de 1967, porém drasticamente reduzidos para 5 % pelo Ato Complementar nº 40/68, dispositivo “legal” que cria paralelamente um “Fundo Especial”, com previsão explícita de “destinação regulada em lei” (§ 3º do Art. 26 da C.F. de 1967 alterado pelo Ato Complementar nº 40/68), Fundo este ao qual a União deveria repassar 2 % dos mesmos impostos. Na seqüência, esta última determinação dos percentuais de distribuição do IR e do IPI é mantida exatamente igual pela Emenda Constitucional nº 01/69 e só será alterada pela Emenda Constitucional nº 05/75, a qual estabelece o repasse de 9 % destes impostos para o FPE e para o FPM, sem modificar o percentual previsto para o Fundo Especial. No entanto, o Art. 2º desta mesma Emenda nº 05/75 prevê que os novos percentuais de distribuição dos impostos para o FPE e o FPM por ela instituídos serão implantados de forma gradual: 6 % em 1976, 7 % em 1977 e 8 % em 1978, significando que somente em 1979 os percentuais chegaram perto do estabelecido inicialmente pela E.C. nº 18/65. Na seqüência, ainda serão estabelecidas duas alterações nos percentuais de distribuição do IR e do IPI para o FPE e para o FPM durante o Regime Militar: uma através da E.C. nº 17, de 02/12/80, determinando o repasse dos dois impostos em

percentual de 11 % para cada Fundo, outra instituída pela E.C. nº 23, de 01/12/1983, que determinou o repasse de ambos os impostos em 14 % para o FPE e em 16% para o FPM. A última Emenda Constitucional que modifica os percentuais de repasse destes impostos para os referidos Fundos, ainda antes da nova Constituição de 1988, como já foi citado, é aprovada após o final do Regime Militar – E.C. nº 27, de 28/11/85 – mantendo a transferência de 14 % para o FPE e aumentando para 17% o devido para o FPM.

Estes dispositivos constitucionais-legais evidenciam que o período de 1969 a 1979, quando é estabelecida uma redução significativa da distribuição de recursos inicialmente instituída para Estados e Municípios através do FPE e do FPM, coincide claramente com o período de maior repressão política e militar do Regime, já descrito anteriormente, denunciando e caracterizando a existência, no mesmo período, de acentuada centralização e controle financeiro e econômico exercidos pelo Governo Federal sobre as demais esferas de poder.

A criação do FPE e do FPM, segundo Rezende (2005, p. 275), também constitui um dos “quatro pilares” do novo “modelo de federalismo fiscal”, enquanto “mecanismos de compensação financeira” com os quais “a União buscou transferir, para as Unidades que tinham bases econômicas e tributárias mais frágeis, receitas adicionais compensatórias que lhes dessem condições de atender às necessidades de sua população”. Parece fundamental constatar que a instituição destes Fundos poderia significar também o estabelecimento de um instrumento de “colaboração”, senão ainda entre todos os entes federados, ao menos da União em relação aos demais. No entanto, não apenas os percentuais de distribuição dos impostos que constituem os Fundos, mas as condições estabelecidas dentro de toda a legislação do Regime Militar para a distribuição dos recursos do FPE e do FPM denunciam que este “mecanismo”, antes de tudo, foi um instrumento a mais utilizado pelo Governo Federal para o controle e a definição centralizada pela União das políticas públicas desenvolvidas por Estados e Municípios durante todo o período que perdurou a Ditadura.

A previsão de distribuição dos recursos do FPE e do FPM aos Estados e Municípios dentro dos textos constitucionais do período recebe, inicialmente, condicionantes muito gerais. A E.C. nº 18/65, em seu Art. 21, § 1º, prevê que a “aplicação dos Fundos ... será regulada por lei complementar”, no § 2º estabelece que “do total recebido ... **cada entidade participante destinará obrigatoriamente 50 % (cinquenta por cento), pelo menos, ao seu orçamento de capital**”, e no § 3º exclui a parcela do IR incidente sobre os proventos dos servidores dos Estados e dos Municípios “para os efeitos de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação”. Cabe destacar que, além da distribuição do IR e do IPI feita

através dos Fundos, a mesma E.C. nº 18/65 estabelece, em seu Art. 22, que **“os Estados e Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos,** especialmente no campo da política tributária, poderão participar de até 10 % (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente” do IR de pessoas físicas e do IPI, excluído o incidente sobre o fumo e bebidas alcoólicas (grifos da autora). A C.F. de 1967, no seu Art. 26, parágrafos 1º, 2º e 3º, e no seu Art. 27, reproduz quase integralmente o disposto pela E.C. nº 18/65 quanto às condicionantes para a distribuição do FPE e do FPM para os Estados e Municípios, alterando apenas a previsão de regulamentação dos Fundos, a partir de então através de lei ordinária, não mais lei complementar.

No entanto, o Ato Complementar nº 40/68, em seu Art. 3º, ao alterar o Art. 26, parágrafos 1º, 2º e 3º, da C.F. de 1967, estabelece uma mudança significativa na distribuição do FPE e do FPM para Estados e Municípios: institui um conjunto de condições bastante específicas para a aplicação destes Fundos. A nova redação do § 1º do Art. 26 da Constituição de 1967 determina que a aplicação dos Fundos será regulada por lei federal e que a distribuição de suas cotas estaduais e municipais fica condicionada a quatro critérios: **“à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal”;** **“à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos [referidos] programas”;** **à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios de encargos executivos da União”;** **“ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da administração indireta, para com a União”.** A nova redação do § 2º do Art. 26 da C.F. de 1967 mantém o mesmo texto do antigo § 3º, referente à exclusão da parcela do IR incidente sobre os proventos de servidores dos Estados e Municípios para o cálculo do percentual do imposto destinado ao FPE e ao FPM. O novo § 3º do Art. 26 da Constituição prevê que o “Fundo Especial”, então criado, “terá sua destinação regulada em lei”. A Emenda Constitucional nº 01/69, no seu Art. 25, reproduz quase que “literalmente” todas as alterações instituídas pelo Ato Complementar nº 40/68 ao Art. 26 da C.F. de 1967, em seus parágrafos 1º e 2º, mantendo, portanto, todas as “condições” anteriormente estabelecidas para a “entrega das quotas” estaduais e municipais dos Fundos de Participação. A única mudança efetivada pela E.C. 01/69 neste Art. 26 da C. F. de 1967 foi a retirada do § 3º que previa a regulação em lei da destinação do “Fundo Especial”. A Emenda Constitucional nº 05/75, apesar de

modificar os percentuais de distribuição do IR e do IPI para os Fundos, alterando o Caput e os incisos do Art. 25 da Constituição, não faz qualquer alteração nos “condicionamentos” estabelecidos para esta distribuição nos parágrafos 1º e 2º do mesmo Artigo. As condições de “aplicação” dos Fundos instituídas pelo Ato Complementar nº 40/68 serão modificadas somente em dezembro de 1980, vigorando, portanto, por dez anos, exatamente durante o período em que são instituídos os menores percentuais de distribuição do IR e do IPI para os Fundos e em que o País vive os momentos de maior restrição de direitos políticos e individuais dentro do Regime Militar.

A Emenda Constitucional nº 17/80, em seu Art. 1º, altera o Art. 25 da Constituição de 1967, com a redação dada pela E.C. nº 01/69, transformando totalmente o antigo § 1º deste Artigo, que passa a reproduzir o mesmo texto do antigo § 2º, referente à exclusão da parcela do IR incidente sobre os proventos de servidores dos Estados e Municípios para o cálculo do percentual do imposto destinado ao FPE e ao FPM. Em um novo § 2º do Art. 25, a Emenda mantém a previsão de aplicação dos Fundos regulada por lei federal e, criando um § 3º ao mesmo Artigo, determina apenas que “a transferência dos recursos” para os Fundos fica condicionada ao “recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios” e à “liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União”. Portanto, a E.C. nº 17/80 retira todos os demais “critérios” de distribuição dos recursos dos Fundos, pela União, para Estados e Municípios estabelecidos pelo Ato Complementar nº 40/68 e mantidos até então pela E.C. nº 01/69. A última emenda à C.F. de 1967, promulgada ainda dentro do Regime Militar, que trata desta matéria – E.C. nº 23/83 – apesar de aumentar os percentuais do IR e do IPI a serem distribuídos aos Fundos, alterando o Caput e os Incisos do Art. 25, não faz qualquer modificação nos “condicionamentos” estabelecidos para esta distribuição nos parágrafos 2º e 3º do mesmo Artigo pela E.C. n 17/80.

Finalmente, a distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) entre os Estados e seus Municípios apresenta percentuais bastante “constantes”, aliás praticamente iguais, durante todo o período de vigência do Regime Militar, como ilustra o **Quadro 3.12**, anexo a este Capítulo. Como foi visto, o ICM foi criado pela E.C. nº 18/65, a qual, no entanto, no seu Art. 12, não faz qualquer referência explícita à sua distribuição, deduzindo-se que, num primeiro momento, os recursos arrecadados a partir deste imposto permaneciam inteiramente com os Estados. Por outro lado, a mesma E.C. nº 18/65, em seu Art. 13, Caput, estabelece que é da competência dos Municípios cobrar o ICM, “com base na legislação estadual a ele relativa e por alíquota não superior a 30 % (trinta por cento) da instituída pelo

Estado”, determinando, no § único do mesmo Artigo, que “a cobrança é limitada às operações ocorridas no território do Município, mas independente da efetiva arrecadação, pelo Estado” do imposto em questão. Deduz-se, portanto, que, independentemente da existência de um dispositivo instituindo a distribuição do montante total do ICM, os Municípios já teriam direito, desde o ano de 1966 – dado que a Emenda Constitucional nº 18 é de dezembro de 1965, e apesar da obrigatoriedade da vigência da mesma estar definida (no seu Art. 26) para 01/01/1967 – a um percentual de até 30 % do valor da alíquota do ICM cobrado no seu território. Vale destacar que o texto da E.C. nº 18/65 não é claro quanto à competência dos Municípios em relação à cobrança deste percentual de até 30 % da alíquota estadual do ICM: a Emenda, ao mesmo tempo em que institui a competência dos Estados em relação ao ICM (Art. 12, Caput) e a competência dos Municípios para “cobrar” este imposto (Art. 13, Caput), determina que esta cobrança seja “independente da efetiva arrecadação, pelo Estado, do imposto” referido (Art. 13, § único), indicando a competência dos Municípios ora para a cobrança da “totalidade” do ICM incidente sobre as operações ocorridas em seus territórios, ora apenas de “parcela” de até 30 % da alíquota instituída pelo Estado para este imposto.

Na seqüência, a C.F. de 1967, em seu Art. 24, § 7º, institui percentuais de distribuição do ICM – 80 % constituem receita dos Estados e 20 %, dos Municípios – prevendo que “as parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos fixados em lei federal”. Este dispositivo é mantido sem alteração pela E.C. nº 01/69, que reproduz quase “literalmente” o texto do mesmo no seu Art. 23, § 8º. A E.C. nº 17/80 faz uma alteração significativa neste dispositivo, retirando do § 8º a determinação final “na forma e nos prazos fixados em lei federal”, bem como criando um § 9º, o qual estabelece que as parcelas de receita do ICM pertencentes aos Municípios serão creditadas de acordo com dois critérios (a entrarem em vigência a partir de janeiro de 1982, conforme o Art. 3º da Emenda): “no mínimo três quartos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em seus respectivos territórios” e “no máximo um quarto de acordo com o que dispuser a lei estadual”. As Emendas Constitucionais nº 23/83 e nº 27/85, que alteram percentuais de distribuição do IR e do IPI para Estados e Municípios, não efetivam qualquer alteração na distribuição do ICM.

3.4 – A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

A partir do quadro descrito anteriormente quanto à determinação de competências para tributar e à distribuição dos recursos dos impostos entre as “esferas de poder” instituídas através dos dispositivos constitucionais-legais dentro e durante todo o período do Regime Militar de 1964-1985, faz-se necessário a explicitação das determinações presentes nestes dispositivos referentes à distribuição de recursos para o financiamento da educação.

A Constituição Federal de 1946, em seu Art. 169, estabelecia que a União deveria aplicar “nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A E.C. 18/65, apesar de ter instituído, como foi visto, um conjunto significativo de alterações nas competências de tributação e na distribuição dos recursos dos impostos entre as “esferas de poder” do País, promovendo uma verdadeira “reforma” do sistema tributário até então em vigência, não fez qualquer alteração na previsão anterior dos percentuais obrigatórios de gastos em educação para estas “esferas”.

A Constituição Federal de 1967, como já ocorrera na de 1937, é o documento legal produzido pelo Regime Militar que determina a “**interrupção**” da instituição constitucional **de recursos vinculados ao financiamento da educação**, para todas as “esferas de poder”. Cabe destacar que, paralelamente, o texto constitucional de então não faz qualquer referência ao **Salário-Educação**, apesar deste já ter sido criado, naquele momento, através do **Decreto-Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**, como fonte adicional de financiamento do ensino primário. A C.F. de 1967, em seu Art. 170, Caput, prevê apenas que “as empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes”, bem como, em seu § único, estabelece que “as empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores”. Conforme Freitag (1986, p.80) o Decreto-Lei que cria o Salário-Educação “fixa a arrecadação de dois por cento do salário-mínimo da região, a ser pago pelas empresas à Previdência Social em relação a todos os empregados”, informando também, a autora, que a distribuição destes recursos é então prevista da seguinte forma: “50 % ficam à disposição dos governos das unidades da federação para desenvolver o ensino fundamental e os outros 50 % são controlados pela União que, através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação os aplica em medidas de fomento do ensino fundamental nas unidades da Federação menos privilegiadas” (idem, ibidem, p.80).

O Ato Complementar nº 40/68, apesar de promover, como já foi visto, várias alterações importantes relativas à distribuição dos recursos dos impostos, tais como a redução dos percentuais do IR e do IPI devidos pela União ao FPE e ao FPM, a criação do chamado “Fundo Especial”, e principalmente a instituição de um conjunto de “condições” específicas para o “entrega das cotas” estaduais e municipais do FPE e do FPM, não produz qualquer alteração ao disposto na C.F. de 1967 quanto à retirada da vinculação de recursos para o financiamento da educação.

A Emenda Constitucional nº 01/69 nos Artigos referentes ao Título “Da Família, da Educação e da Cultura” mantém a ausência de qualquer previsão de percentuais de recursos específicos para o financiamento da educação. No entanto, esta Emenda recoloca parcialmente a vinculação de recursos à educação em outro dispositivo, associado a um mecanismo de controle da ação dos Municípios e instituindo, de fato, uma determinação de “nível de atuação prioritária” na área da educação para estas “esferas de poder”. Este dispositivo – o Art. 15, § 3º, alínea “f”, da Emenda – ao tratar das garantias que asseguram a “autonomia municipal” e prever que a “intervenção nos Municípios”, a ser “regulada na Constituição do Estado”, somente poderia ocorrer em situações bastante específicas, estabelece como um destes casos o de “**não**” ter “**havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal**”. Na seqüência deste dispositivo constitucional, a LDB nº 5.692/71, em seu Art. 59, Caput, reitera que “aos Municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20 % da receita tributária municipal no ensino de 1º grau, aplicar-se-á o disposto no Art. 15, § 3º, alínea “f” da Constituição”, acrescentando, no § único do mesmo Art. 59, a determinação de que os Municípios destinem “**ao ensino de 1º grau pelo 20 % das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação**”.

Por outro lado, faz-se necessário registrar que é a partir da E.C. nº 01/69, em determinação expressa no seu Art. 178, Caput, que o **Salário-Educação** passa a ser mencionado no texto constitucional como “contribuição” mediante a qual “as empresas comerciais, industriais e agrícolas” concorrem para o financiamento do “ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos”, caso optem por não “manter” este ensino tal como previsto no Caput do Artigo. Quanto a este recurso adicional para o financiamento da educação, cabe ainda destacar que a LDB nº 5.692/71, em seu Art. 47, reproduz literalmente o texto instituído pela E.C. nº 01/69 sobre a matéria, substituindo, no entanto, a expressão “ensino primário” por “ensino de 1º grau”, “adequando”, portanto, como o faz em seu Art. 1º, § 1º, a “interpretação” da terminologia

presente na Constituição à “reforma da educação” instalada a partir desta própria LDB. Esta Lei, em seu Art, 48, prevê ainda que o Salário-Educação “será devido por todas as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Previdência Social”.

A vinculação de recursos dos impostos para o financiamento da educação mantém-se apenas com a previsão instituída para os Municípios, a partir da E.C. nº 01/69, até os últimos anos do Regime Militar, quando, através da Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983, é acrescentado o § 4º ao Art. 176 da Constituição determinando que “anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Verifica-se, portanto, que o Regime Militar, por um lado, desobrigou o Governo Federal a um percentual mínimo de gastos em educação durante a maior parte de sua vigência – de 1967 a 1983 –, por outro, impôs aos Municípios, a partir de 1970, o atendimento “prioritário”, praticamente “exclusivo”, ao nível de ensino que abrangia a grande carência educacional daquele período – o ensino primário, em seguida “entendido” como de 1º grau –, através da associação desta responsabilidade, somente para estas “esferas de poder”, ao estabelecimento de um percentual mínimo da receita tributária de aplicação obrigatória “neste nível de ensino”.

Desta forma, a União manteve um volume maior de recursos dos impostos de sua competência sob seu “controle”, viabilizando sua utilização para melhor administrar a “centralização” das políticas educacionais do País nas decisões do Governo Federal, através de mecanismos e instrumentos criados, por exemplo, dentro da LDB nº 5.692/71. Vale lembrar, como ilustração, dispositivos desta LDB já comentados anteriormente, tais como: o Art. 54 (Caput e parágrafos 1º, 2º e 3º), o qual, ao estabelecer um conjunto de condições para a “concessão de auxílio financeiro federal” para os “sistemas estaduais de ensino” e para os “programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais”, estabelece que os “planos” dos referidos sistemas de ensino deveriam **“estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação”** (Caput); ou o Art. 57, o qual, ao prever a prestação de “assistência técnica da União aos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal”, dispõe que esta **“assistência técnica incluirá colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais que objetivam o atendimento das prescrições do plano setorial de educação da União”**.

Este Capítulo procurou descrever e analisar os dispositivos presentes no ordenamento constitucional e legal referentes às relações estabelecidas entre as esferas de governo para o financiamento do ensino de 1º e 2º Graus instituídos e implementados durante o Regime Militar de 1964-1985, buscando configurar o quadro referencial para a avaliação do tipo e da qualidade das mudanças estabelecidas a partir da Reforma Educacional dos anos de 1990, notadamente daquelas implementadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Desta forma, com base na contextualização histórica e educacional dos períodos em questão, feita anteriormente, e na discussão e explicitação de conceitos relacionados aos processos políticos, econômicos e sociais em curso nestes períodos, bem como tomando como referencial os dispositivos vigentes durante o Regime Militar de 1964-1985 descritos e analisados acima, o próximo Capítulo passa a fazer a descrição e análise das relações instituídas entre os entes federados identificadas no ordenamento constitucional-legal vigente e estabelecido nos anos de 1990 e especificamente naqueles dispositivos criados durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso referentes ao financiamento da educação básica no Brasil.

Quadro 3.1 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946, de 18/09/1946

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* ART. 81 (CAPUT) eleição para Presidente e Vice simultânea em todo o País 120 dias antes do final do mandato</p> <p>* ART. 82 mandato do Presidente e Vice de cinco anos</p> <p>* ART. 134 (genérico – não é específico) o sufrágio é universal direto secreto</p>	<p>NÃO HÁ REFERÊNCIA “EXCLUSIVA” EXPLÍCITA</p>	<p>* ART. 28 – CAPUT, INCISO I autonomia dos Municípios assegurada pela eleição de Prefeito</p> <p>* ART. 28 – § 1º Prefeitos de Capitais dos Estados ou territórios e dos Municípios com estâncias hidrominerais “podem” ser nomeados pelos Governadores.</p> <p>* ART. 28 – § 2º Prefeitos de Municípios declarados bases ou portos militares de importância “nomeados” pelos Governadores.</p> <p>* ART. 134 (genérico – não específico) o sufrágio é universal direto secreto</p>
	<p>* ART. 134 (genérico – não específico) o sufrágio é universal direto secreto</p>	
	<p>OBS: previsão da Constituição do Estado do RS de 1947 (08/07/47)</p> <p>* ART. 68 eleição de Governador direta secreta universal</p>	

Quadro 3.2 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – EMENDAS À CONSTITUÇÃO DE 1946
Nº 07/64, de 22/05/1964, a Nº 21/66, de 30/11/1966 (data da publicação no DOU)

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* EMENDA Nº 9, de 22/07/64</p> <p>- Art. 1º altera Art. 38, Caput, da C.F. de 1946 eleição para Presidente e seu Vice simultânea em todo o país com as de Deputados e Senadores.</p> <p>- Art. 1º altera Art. 82 da C.F. de 1946 mandato do Presidente e Vice de quatro anos.</p> <p>- Art. 1º altera Art. 83 da C.F. de 1946 estabelece data da posse de Presidente e Vice em 15 de março.</p> <p>- Art. 6º, CAPUT estabelece ano da eleição para Presidente e Vice: 1966.</p> <p>- Art. 6º, § único estabelece final dos mandatos de Presidente e Vice em vigência: 15/03/1967.</p>	<p>* EMENDA Nº 13, de 08/04/1965</p> <p>- Art. 1º, CAPUT eleições para Governadores e Vices: - simultâneas em todo o país - na mesma data das eleições de Presidente e Vice, e de Deputados Estaduais.</p> <p>- Art. 1º, § único mandatos dos Governadores e Vices de quatro anos.</p> <p>- Art. 4º, CAPUT data das eleições para Governadores e Vices dos Estados de Alagoas, Goiás, Guanabara, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Santa Catarina: 03/10/1965.</p> <p>- Art. 4º, § único término dos mandatos de Governadores e Vices eleitos em 03/10/65 e os eleitos na data prevista no Art. 1º da Emenda (por dedução 15/11/1966): 15/03/1971.</p>	<p>* EMENDA Nº 12, de 08/04/65 - altera Art. 28 - § 1º Prefeitos das Capitais dos Territórios e dos Municípios com estâncias hidrominerais “podem” ser nomeados pelos Governadores dos respectivos Territórios e/ou Estados.</p> <p>* EMENDA Nº 13, de 08/04/65 - Art. 3º, CAPUT, alínea “a” mandato dos Prefeitos e Vices de quatro anos.</p> <p>- Art. 3º, CAPUT, alínea “b” eleições de Prefeitos e Vices: - simultâneas dentro do mesmo Estado com as de Vereadores. - no penúltimo ano do mandato do Governador</p>

Quadro 3.3 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – ATOS INSTITUCIONAIS
Nº 01/64, de 09/04/1964, a Nº 04/66, de 07/12/1966

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* Ato Institucional nº 1, de 09/04/1964 - Art. 2º eleição para completar mandato até 31/01/1966 pelo Congresso Nacional (sessão pública, votação nominal), conforme prevista no § 2º do Art. 79 da C.F. de 1946, mas dentro de 2 dias</p> <p>- Art. 9º previsão da próxima eleição, cuja posse seria em 31/01/1966, a realizar-se em 03/10/1965</p> <p>* Ato Institucional nº 2, de 27/10/1965 - Art. 9º + Art. 29 eleição pelo Congresso Nacional (sessão pública, votação nominal) “incorporada definitivamente” à Constituição</p> <p>- Art. 26 previsão da “primeira” eleição para Presidente “em data a ser fixada pelo Presidente”, não após 03/10/1966 (alteração da data prevista no AI nº 1 – 03/10/1965)</p> <p>* Ato Institucional nº 3, de 05/02/1966 - Art. 5º data da eleição estabelecida para 03/10/1966</p>	<p>* Ato Institucional nº 3, de 05/02/1966</p> <p>- Art. 1º eleição pelas Assembléias Legislativas (sessão pública, votação nominal).</p> <p>- Art. 5º data da eleição estabelecida para 03/09/1966.</p>	<p>* Ato Institucional nº 3, de 05/02/1966</p> <p>- Art. 4º - CAPUT Prefeitos das Capitais de Estados (são) nomeados pelos Governadores com “assentimento prévio” das Assembléias Legislativas</p> <p>- Art. 4º - § 1º Prefeitos dos demais Municípios – eleição direta</p>

Quadro 3.4 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967, de 24/01/1967

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* ART. 76 - CAPUT eleição por Colégio Eleitoral (sessão pública, votação nominal).</p> <p>* ART. 76 - § 1º e § 2º composição do Colégio Eleitoral: - membros do Congresso Nacional - delegados indicados pelas Assembléias Legislativas:</p> <p style="padding-left: 40px;">3 delegados por Assembléia Legislativa</p> <p style="padding-left: 40px;">+</p> <p style="padding-left: 40px;">1 por 500 mil eleitores inscritos no Estado.</p>	<p>* ART. 13 - § 2º eleição direta secreta por sufrágio universal</p> <p>* ART. 16 – INCISO I eleições simultâneas para Governador Deputados Federais Deputados Estaduais</p> <p>* ART. 175 data da eleição estabelecida para 15/11/1970 simultânea à “primeira eleição geral” para Deputados e parcial para Senadores.</p>	<p>* ART. 16 – CAPUT, INCISO I autonomia dos Municípios assegurada pela eleição de Prefeito</p> <ul style="list-style-type: none"> - direta - simultânea em todo o País - 2 anos antes das eleições para Governador <p>* ART. 16 - § 1º - alínea “a” Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais “nomeados” pelo Governador, com “prévia aprovação” da Assembléia Legislativa.</p> <p>- alínea “b” Prefeitos dos Municípios declarados de segurança nacional “nomeados” pelo Governador, com “prévia aprovação” do Presidente</p>

Quadro 3.5 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – ATOS INSTITUCIONAIS
Nº 05/68, de 13/12/1968, a Nº 17/69, de 14/10/1969

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p align="center">* Ato Institucional nº 7, de 26/02/1969 - Art. 7º - CAPUT SUSPENSÃO DE TODAS AS ELEIÇÕES PARA EXECUTIVOS E LEGISLATIVOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS, TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS - Art. 8º fixação das datas das novas eleições caberá ao Presidente “quando julgar oportuno” cancelar a vigência do disposto no Art. 7º</p>		
<p>* Ato Institucional nº 12, de 31/08/1969 - Art. 1º comunicação do “impedimento temporário” do Presidente Costa e Silva, por motivo de saúde, e do exercício de suas funções pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, enquanto durar este impedimento, descumprindo o Art. 79 da C.F. de 1967 que previa a transferência do cargo para o Vice</p> <p>* Ato Institucional nº 16 de 14/10/1969 - Art. 1º declara a “vacância” do cargo de Presidente - Art. 2º declara a “vacância” do cargo de Vice-Presidente e suspende a vigência do Art. 80 da C.F. de 1967 até a eleição e posse - Art. 3º mantém “chefia do poder executivo” com Ministros Militares até eleição e posse - Art. 4º - CAPUT eleição pelo Congresso (sessão pública, votação nominal) em 25/10/1969. - Art. 4º - § 8º posse: 30/10/1969 - Art. 5º término do mandato: 15/03/1974</p>		<p>* Ato Institucional nº 7, de 26/02/1969 - Art. 7º - § 1º será decretada intervenção federal nos Municípios que vagarem cargos de Prefeitos e Vices por renúncia, morte, perda ou extinção do mandato.</p> <p>- Art. 7º - § 2º o interventor exercerá as atribuições da Câmara Municipal, se ocorrer o término do mandato de seus membros.</p> <p>* Ato Institucional nº 11, de 14/08/1969 – Art. 1º, Art. 2º e Art. 3º + * Ato Institucional nº 15, de 09/09/1969 – Art. 1º (Altera Art. 1º do Ato Institucional nº 11, de 14/08/1969) e Art. 2º</p> <p>[VER continuação deste QUADRO na próxima pagina]</p>

**Quadro 3.5 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – ATOS INSTITUCIONAIS
Nº 05/68, de 13/12/1968, a Nº 17/69, de 14/10/1969 – continuação**

ESPECIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES PARA PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E VEREADORES	
ATO INSTITUCIONAL Nº 11, de 14/08/1969 – Art. 1º, Art. 2º e Art. 3º + ATO INSTITUCIONAL Nº 15, de 15/09/1969 – Art. 1º (Altera Art. 1º do A.I. nº11) e Art. 2º	
ESTABELECIMENTO DE “DATAS” e MUNICÍPIOS QUE PODEM REALIZAR AS ELEIÇÕES	ESTABELECIMENTO DA “DURAÇÃO” DOS MANDATOS
<p>DATA DA ELEIÇÃO – 30/11/1969 A.I. nº11 – todas aquelas eleições “suspensas” pelo A.I. nº 7, aquelas referentes aos Municípios sob intervenção federal pelo A.I. nº 5 e aos que tenham cargos em vacância A.I. nº 15 – especifica: aquelas eleições anteriormente previstas para o ano de 1969</p>	<p>DATA DA POSSE: 31/01/1970 - prorrogação dos mandatos em curso que “se extinguirem” antes desta data. - término dos mandatos: 31/01/1973</p>
<p>DATA DA ELEIÇÃO – 15/11/1970 A.I. nº 11 – não especifica quais Municípios A.I. nº 15 – especifica: aqueles casos em que ocorrer “vacância” após 1969, decretada ou não a intervenção federal.</p>	<p>DATA DA POSSE: não é prevista explicitamente a data. - término do mandato: 31/01/1973</p>
<p>Eleições anteriormente previstas para os anos de 1971 e 1972</p>	<p>Mandatos em curso “dilatados” até 31/01/1973</p>
<p>DATA DA ELEIÇÃO – 15/11/1972 A.I. nº 11, Art. 3º: previsão de realização de eleições em todos os Municípios para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores</p>	<p>DATA DA POSSE: 31/01/1973 - término do mandato: não é prevista explicitamente a data</p>

Quadro 3.6 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 01/69, de 17/10/1969

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* ART. 74 - CAPUT eleição por Colégio Eleitoral (sessão pública, votação nominal)</p> <p>* ART. 74 - § 1º e § 2º composição do Colégio Eleitoral: - membros do Congresso Nacional - delegados indicados pelas Assembléias Legislativas: 3 delegados por Assembléia Legislativa “dentre seus membros” + 1 por 500 mil eleitores inscritos no Estado.</p> <p>* ART. 75 - CAPUT data da eleição: 15 de janeiro do ano em que findar o mandato.</p> <p>* ART. 75 - § 3º mandato do Presidente de cinco anos.</p> <p>* ART. 183 - CAPUT mandato do Presidente e Vice eleitos “na forma” do A.I. nº 16, de 14/10/1969, termina em 15/03/1974 (repetição do disposto no Art. 5º do A.I. nº 16/69)</p>	<p>* ART. 13 - § 2º eleição direta secreta por sufrágio universal</p> <p>* ART. 189 - CAPUT eleição de 1970 por Colégio Eleitoral (sessão pública, votação nominal) constituído pela Assembléia Legislativa de cada Estado.</p> <p>* ART. 189 - § único data da eleição estabelecida para 03/10/1970, nos mesmos “termos” da eleição para Presidente.</p>	<p>* ART. 15 – CAPUT, Inciso I autonomia dos Municípios assegurada pela eleição de Prefeito - direta - simultânea em todo o país - em data diferente das eleições gerais para Senadores, Deputados Federais e Estaduais.</p> <p>* ART. 15 – § 1º alínea “a” Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais “nomeados” pelo Governador, com “prévia aprovação” da Assembléia Legislativa.</p> <p>alínea “b” Prefeitos dos Municípios declarados de segurança nacional “nomeados” pelo Governador, com “prévia aprovação” do Presidente.</p>

**Quadro 3.7 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – EMENDAS À CONSTITUÇÃO DE 1967
Nº 02/72, de 09/05/1972, a Nº 27/85, de 28/11/1985**

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* EMENDA Nº 8, de 14/04/77</p> <p>- altera ART. 74 - § 2º composição do Colégio Eleitoral: (* membros do Congresso Nacional -§ 1º) *delegados indicados pelas Assembléias Legislativas: 3 delegados por Assembléia Legislativa “dentre seus membros” + 1 por 1 milhão de habitantes</p> <p>- altera ART. 75 - CAPUT data da eleição: 15 de outubro do ano anterior ao do término do mandato</p> <p>- altera ART. 75 - § 3º mandato de seis anos</p> <p>- altera ART. 208 mandato do Presidente e do Vice eleitos em 15/01/74 terminam em 15/03/79</p>	<p>* EMENDA Nº 2, de 09/05/72</p> <p>- ART. ÚNICO - CAPUT eleição de 1974 para Governadores e Vices por Colégio Eleitoral (sessão pública, votação nominal) constituído pela Assembléia de cada Estado.</p> <p>- ART. ÚNICO - § 1º DATA DA ELEIÇÃO: 03/10/74</p> <p>* EMENDA Nº 8, de 14/04/77</p> <p>- altera ART. 13, § 2º (CAPUT) eleição por Colégio Eleitoral (sessão pública, votação nominal) para mandato de 4 anos</p> <p>- altera ART. 13, § 2º, alíneas “a”, “b” e “c” composição do Colégio Eleitoral: * membros da respectiva Assembléia Legislativa * delegados indicados pelas Câmaras Municipais: 1 delegado por Câmara 1 por 200 mil habitantes do Município</p>	<p>* EMENDA Nº 8, de 14/04/77</p> <p>- altera ART. 15 – Inciso I autonomia dos Municípios assegurada pela eleição de Prefeito * direta * simultânea em todo o País * na data das eleições para Deputados</p> <p>- altera ART. 209 mandatos dos Prefeitos eleitos em 1980 serão de 2 anos</p> <p>* EMENDA Nº 14, de 09/09/80</p> <p>- altera ART. 209 - CAPUT mandato dos (então) atuais Prefeitos serão “estendidos” até 31/01/83, exceto dos “nomeados”</p> <p>- altera ART. 209 acrescenta § único – eleições para Prefeitos * simultâneas em todo o País * na data das eleições para Deputados</p>

**Quadro 3.7 – DEFINIÇÃO DOS EXECUTIVOS – EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE 1967
Nº 02/72, de 09/05/1972, a Nº 27/85, de 28/11/1985 – continuação**

PRESIDENTE E VICE	GOVERNADORES E VICES	PREFEITOS E VICES
<p>* EMENDA Nº 22, de 29/06/82 - altera ART. 74 - § 2º composição do Colégio Eleitoral: ... * delegados indicados pelas Assembléias Legislativas: 6 delegados indicados pela Bancada do Partido majoritário, dentre seus membros</p> <p>* EMENDA Nº 22, de 29/06/82 - altera ART. 75 - Caput DATA DA ELEIÇÃO: 15 de janeiro do ano em que findar o mandato</p> <p>* EMENDA Nº 25, de 15/05/85 - altera ART. 74 – Caput e §§ eleição para presidente e vice * direta * secreta * por sufrágio universal * simultânea * 120 dias antes do final do mandato</p> <p>* EMENDA Nº 25, de 15/05/85 - altera ART. 75 – Caput e §§ 1º e 2º retirada a data da eleição</p>	<p>* EMENDA Nº 8, de 14/04/77 (continuação) - altera ART. 13, § 2º, alíneas “a”, “b” e “c” (continuação) DATA DA ELEIÇÃO: 1º de setembro do ano anterior ao do término do mandato em vigência.</p> <p>* EMENDA Nº 15, de 19/11/80 - altera ART. 13, § 2º eleição para Governador e Vice * direta * secreta * por sufrágio universal * para mandato de 4 anos</p>	<p>* EMENDA Nº 22, de 29/06/82 - altera ART. 15 – Inciso I autonomia dos Municípios assegurada pela eleição de Prefeito * direta * simultânea em todo o País - altera ART. 215 mandato dos Prefeitos eleitos em 15/11/82 terminam em 31/12/88</p> <p>* EMENDA Nº 25, de 15/05/85 - altera § 1º do ART. 15 “retira” a nomeação pelo Governador dos Prefeitos das Capitais e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais (com prévia aprovação da Assembléia Legislativa), bem como dos Prefeitos dos Municípios declarados de “segurança nacional” (com prévia aprovação do Presidente)</p> <p>DATA DAS ELEIÇÕES determina que os Municípios cuja “autonomia” foi restabelecida e aqueles descaracterizados como de “segurança nacional” a partir de 01/12/1984 realizem eleições para Prefeito e Vice em 15/11/1985 e os eleitos tomem posse em 01/01/1986</p>

QUADRO 3.8 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO dentro da LDB nº 5.692/71		
	ESFERA FEDERAL	ESFERAS ESTADUAIS e MUNICIPAIS
SISTEMAS DE ENSINO	<p>- Art. 2º, § único – aprovação do Regimento da Escola por órgão próprio do sistema</p> <p>- Art. 3º, Caput – sistemas devem estimular a oferta de “estudos integrados”</p> <p>- Art. 5º, § 1º – sistemas definem “normas” sobre o “currículo pleno”, constituído de “educação geral” e “formação especial”</p> <p>- Art. 11, § 2º – “competente autoridade de ensino” aprova calendário especial para escolas da zona rural</p> <p>- Art. 14, § 4º – sistemas podem adotar critérios para “avanços progressivos” de alunos, conjugando “idade e aproveitamento”</p> <p>- Art. 19, § 1º – sistemas estabelecem “normas” para ingresso de alunos com menos de sete anos no 1º Grau</p> <p>- Art. 19, § 2º – sistemas devem “velar” para que crianças menores de sete anos recebam “educação em escolas maternas, jardins de infância” ou equivalentes</p> <p>- Art. 36 – sistemas de ensino devem ter “estatuto que estruture a carreira do magistério de 1º e 2º Graus”</p> <p>- Art. 38 – sistemas devem “estimular” o aperfeiçoamento e atualização de professores e especialistas</p> <p>- Art. 39 – sistemas “devem fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º Graus”, visando a maior qualificação e sem distinção entre os graus escolares de atuação</p> <p>- Art. 51, Caput – sistemas “dispõem” (fixam “normas”) e atuam para que empresas “urbanas ou agrícolas” com empregados nelas residentes “instalem e mantenham ... receptores de rádio e televisão educativos”</p> <p>- Art. 52 – União presta “assistência financeira” a Estados e DF “para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino” e organiza “o sistema federal”, com “caráter supletivo”, estendendo-se pelo País “nos estritos limites das deficiências locais”</p> <p>- Art. 53, Caput e § único – Governo Federal estabelece e executa “planos nacionais de educação”, abrangendo “programas de iniciativa federal” e “programas de concessão de auxílios” a Estados e DF, bem como implicando que o “planejamento setorial da educação” atenda “às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo”</p>	<p>- Art. 2º, § único – aprovação do Regimento da Escola por órgão próprio do sistema</p> <p>- Art. 3º, Caput – sistemas devem estimular a oferta de “estudos integrados”</p> <p>- Art. 5º, § 1º – sistemas definem “normas” sobre o “currículo pleno”, constituído de “educação geral” e “formação especial”</p> <p>- Art. 11, § 2º – “competente autoridade de ensino” aprova calendário especial para escolas da zona rural</p> <p>- Art. 14, § 4º – sistemas podem adotar critérios para “avanços progressivos” de alunos, conjugando “idade e aproveitamento”</p> <p>- Art. 19, § 1º – sistemas estabelecem “normas” para ingresso de alunos com menos de sete anos no 1º Grau</p> <p>- Art. 19, § 2º – sistemas devem “velar” para que crianças menores de sete anos recebam “educação em escolas maternas, jardins de infância” ou equivalentes</p> <p>- Art. 20, Caput – Municípios devem fazer, anualmente, o “levantamento da população” em idade escolar e a “chamada para matrícula”</p> <p>- Art. 20, § único – a “administração do ensino” nos Estados, no DF, nos Territórios e nos Municípios deve “fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar”</p> <p>- Art. 36 – sistemas de ensino devem ter “estatuto que estruture a carreira do magistério de 1º e 2º Graus”</p> <p>- Art. 38 – sistemas devem “estimular” o aperfeiçoamento e atualização de professores e especialistas</p> <p>- Art. 39 – sistemas “devem fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º Graus”, visando a maior qualificação e sem distinção entre os graus escolares de atuação</p> <p>- Art. 51, Caput – sistemas “dispõem” (fixam “normas”) e atuam para que empresas “urbanas ou agrícolas” com empregados nelas residentes “instalem e mantenham ... receptores de rádio e televisão educativos”</p>

QUADRO 3.8 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO dentro da LDB nº 5.692/71		
	ESFERA FEDERAL	ESFERAS ESTADUAIS e MUNICIPAIS
SISTEMAS DE ENSINO	<p>- Art. 55 – União organiza e financia “os sistemas de ensino dos Territórios”, de acordo com o “planejamento setorial da educação”</p> <p>- Art. 56, Caput – União destina “recursos para a concessão de bolsas de estudo”</p> <p>- Art. 56, § 2º – MEC estabelece “diretrizes” para as normas que devem disciplinar a “concessão de bolsas de estudos” com “recursos federais” e pode “delegar a entidades municipais de assistência educacional” a “adjudicação” destes auxílios (transferência aos premiados)</p> <p>- Art. 57, Caput e § único – União presta “assistência técnica” a “sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal” através dos “órgãos da administração” do MEC e através do C.F.E., incluindo “colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais” que têm por objetivo “o atendimento das prescrições do plano setorial de educação da União”</p> <p>- Art. 61 – sistemas devem “estimular” empresas que tenham funcionárias com filhos menores de sete anos, “a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o poder público, educação que preceda o ensino de 1º Grau”</p> <p>- Art. 70 – as “administrações dos sistemas de ensino e as pessoas jurídicas de direito privado” podem instituir “regimento comum” para “alguns ou todos os estabelecimentos de 1º e 2º graus por elas mantidos”</p> <p>- Art. 80 – sistemas de ensino devem “desenvolver programas especiais de recuperação para os professores sem a formação prescrita” na Lei</p> <p>- Art. 81 – sistemas de ensino devem estabelecer prazos, “a contar da aprovação do Plano Estadual de Implantação” da Lei, para os “estabelecimentos de sua jurisdição” adaptarem os “respectivos regimentos” à Lei</p>	<p>- Art. 54, Caput – sistemas de ensino, para obtenção de auxílios federais, devem elaborar “planos” com quatro anos de duração, “aprovados pelo respectivo Conselho de Educação” e “em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional de educação”</p> <p>- Art. 54, § 2º – as “administrações” dos sistemas estaduais e do DF devem apresentar “planos e projetos ... aprovados pelos Conselhos de Educação” a fim de estabelecer “convênio” para instaurar a “concessão de auxílio financeiro” federal</p> <p>- Art. 54, § 3º – as “administrações” dos Municípios devem apresentar “planos e projetos ... aprovados pelos Conselhos de Educação” a fim de estabelecer “convênio” para instaurar a “concessão de auxílio financeiro” federal a “programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais”</p> <p>- Art. 56, § 1º – Estados, DF e Municípios “acrescentam recursos próprios para o mesmo fim”</p> <p>- Art. 61 – sistemas devem “estimular” empresas que tenham funcionárias com filhos menores de sete anos, “a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o poder público, educação que preceda o ensino de 1º Grau”</p> <p>- Art. 70 – as “administrações dos sistemas de ensino e as pessoas jurídicas de direito privado” podem instituir “regimento comum” para “alguns ou todos os estabelecimentos de 1º e 2º graus por elas mantidos”</p> <p>- Art. 72, § único – os “órgãos próprios do respectivo sistema de ensino” devem elaborar o “Plano Estadual de Implantação” do regime instituído pela Lei, dentro de 210 dias, e o seu planejamento prévio, dentro de 60 dias, o qual deve “fixar as linhas gerais daquele e disciplinar o que deva ter execução imediata”</p> <p>- Art. 80 – sistemas de ensino devem “desenvolver programas especiais de recuperação para os professores sem a formação prescrita” na Lei</p> <p>- Art. 81 – sistemas de ensino devem estabelecer prazos, “a contar da aprovação do Plano Estadual de Implantação” da Lei, para os “estabelecimentos de sua jurisdição” adaptarem os “respectivos regimentos” à Lei</p>

QUADRO 3.8 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO dentro da LDB nº 5.692/71		
	ESFERA FEDERAL	ESFERAS ESTADUAIS e MUNICIPAIS
CONSELHOS DE EDUCAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2º, § único – Conselhos fixam normas sobre a organização administrativa, didática e disciplinar das escolas para seu sistema - Art. 4º, § 1º, Inciso I – C.F.E. fixa matérias do “núcleo comum” do currículo de 1º e 2º Graus - Art. 4º, § 1º, Inciso II – “Conselhos de Educação” dos “respectivos sistemas” relacionam matérias da “parte diversificada” do currículo de 1º e 2º Graus - Art. 4º, § 1º, Inciso III – “Conselhos de Educação” dos “respectivos sistemas” aprovam inclusão, pelas escolas, de “estudos” não previstos na relação - Art. 4º, § 3º – C.F.E. fixa para o 2º Grau, além do “núcleo comum”, o mínimo de cada “habilitação profissional” ou “conjunto de habilitações afins” - Art. 4º, § 4º – C.F.E. aprova oferta, pelas escola, de outras “habilitações profissionais” não previstas - Art. 9º – Conselhos fixam “normas” para “tratamento especial” de alunos com deficiências, com defasagem idade-escolaridade e superdotados - Art. 12, § único – Conselhos fixam para os estabelecimentos de ensino “situados nas respectivas jurisdições” os “critérios gerais” para o “aproveitamento de estudos” - Art. 13 – Conselhos fixam “normas” para a “transferência” de alunos - Art. 14, § 3º, alínea “c” – Conselhos estabelecem para os seus sistemas a frequência mínima para aprovação com “melhoria de aproveitamento” após recuperação - Art. 22, § único – Conselhos aprovam para seus sistemas a realização das três séries do 2º Grau com matrícula por disciplina em dois anos, no mínimo, e cinco anos, no máximo - Art. 24, § único – Conselhos fixam “normas” para seus sistemas sobre a organização de “cursos e exames” do “ensino supletivo” - Art. 26, § 2º – Conselhos indicam os “estabelecimentos oficiais ou reconhecidos” a cargo dos quais ficam os “exames supletivos” - Art. 26, § 3º – Conselhos fixam “normas” sobre a possibilidade de unificação dos exames supletivos “na jurisdição” de todo o seu sistema ou em parte dele 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2º, § único – Conselhos fixam normas sobre a organização administrativa, didática e disciplinar das escolas para seu sistema - Art. 4º, § 1º, Inciso II – “Conselhos de Educação” dos “respectivos sistemas” relacionam matérias da “parte diversificada” do currículo de 1º e 2º Graus - Art. 4º, § 1º, Inciso III – “Conselhos de Educação” dos “respectivos sistemas” aprovam inclusão, pelas escolas, de “estudos” não previstos na relação - Art. 9º – Conselhos fixam “normas” para “tratamento especial” de alunos com deficiências, com defasagem idade-escolaridade e superdotados - Art. 12, § único – Conselhos fixam para os estabelecimentos de ensino “situados nas respectivas jurisdições” os “critérios gerais” para o “aproveitamento de estudos” - Art. 13 – Conselhos fixam “normas” para a “transferência” de alunos - Art. 14, § 3º, alínea “c” – Conselhos estabelecem para os seus sistemas a frequência mínima para aprovação com “melhoria de aproveitamento” após recuperação - Art. 22, § único – Conselhos aprovam para seus sistemas a realização das três séries do 2º Grau com matrícula por disciplina em dois anos, no mínimo, e cinco anos, no máximo - Art. 24, § único – Conselhos fixam “normas” para seus sistemas sobre a organização de “cursos e exames” do “ensino supletivo” - Art. 26, § 2º – Conselhos indicam os “estabelecimentos oficiais ou reconhecidos” a cargo dos quais ficam os “exames supletivos” - Art. 26, § 3º – Conselhos fixam “normas” sobre a possibilidade de unificação dos exames supletivos “na jurisdição” de todo o seu sistema ou em parte dele

QUADRO 3.8 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO dentro da LDB nº 5.692/71		
	ESFERA FEDERAL	ESFERAS ESTADUAIS e MUNICIPAIS
CONSELHOS DE EDUCAÇÃO	<p>- Art. 32 – Conselhos fixam “normas” sobre a formação do “pessoal docente do ensino supletivo”</p> <p>- Art. 57, Caput e § único – C.F.E. presta “assistência técnica” aos “sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal”</p> <p>- Art. 60 – Conselhos avaliam a existência ou não de “duplicação desnecessária ou dispersão prejudicial de recursos humanos” no processo de criação ou de auxílio financeiro de “estabelecimentos ou serviços de ensino” pelo poder público</p> <p>- Art. 64 – Conselhos podem “autorizar experiências pedagógicas, com regimes diversos dos prescritos” na Lei</p> <p>- Art. 65 – C.F.E. fixa “normas de revalidação dos diplomas e certificados das habilitações, correspondentes ao ensino de 2º Grau, expedidos por instituições estrangeiras”</p> <p>- Art. 77, § único, alínea “b” – Conselhos de Educação “regulam”, dentro de cada sistema, os “exames de capacitação” para “habilitar candidatos” a lecionar “no ensino de 1º grau, até a 5ª série”, quando persistir a falta de professores “legalmente habilitados”, bem como a falta de professores com habilitação, ainda que inferior a que é exigida pela Lei, conforme critérios estabelecidos nas alíneas do Caput do Artigo</p> <p>- Art. 77, § único, alínea “c” – C.F.E. “regula” os “exames de suficiência” para “habilitar candidatos” a lecionar “nas demais séries do ensino de 1º grau e no 2º grau”, indicando as instituições oficiais de ensino superior onde serão realizados, quando persistir a falta de professores “legalmente habilitados”, bem como a falta de professores com habilitação, ainda que inferior a que é exigida pela Lei, conforme critérios estabelecidos nas alíneas do Caput do Artigo</p> <p>- Art. 78 – C.F.E. estabelece critérios para a “complementação de estudos” que inclua “a formação pedagógica”, a fim de que “profissionais diplomados em outros cursos de nível superior” possam “ser registrados” no MEC, visando “atender às necessidades do ensino”, quando “a oferta de professores licenciados” não for suficiente</p>	<p>- Art. 32 – Conselhos fixam “normas” sobre a formação do “pessoal docente do ensino supletivo”</p> <p>- Art. 54, Caput – Conselhos “respectivos” aprovam os planos elaborados pelos sistemas de ensino para obtenção de auxílios federais</p> <p>- Art. 54, § 2º – Conselhos dos “sistemas estaduais” e do “sistema do Distrito Federal” aprovam “planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações” para obtenção de auxílio financeiro federal</p> <p>- Art. 54, § 3º – Conselhos [não fica explícito se os Estaduais ou os Municipais] aprovam “planos e projetos” apresentados pelas “respectivas administrações” para obtenção de “auxílio financeiro” federal para os “programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais”</p> <p>- Art. 60 – Conselhos avaliam a existência ou não de “duplicação desnecessária ou dispersão prejudicial de recursos humanos” no processo de criação ou de auxílio financeiro de “estabelecimentos ou serviços de ensino” pelo poder público</p> <p>- Art. 64 – Conselhos podem “autorizar experiências pedagógicas, com regimes diversos dos prescritos” na Lei</p> <p>- Art. 71 – Conselhos Estaduais de Educação podem “delegar parte de suas atribuições” a Conselhos Municipais de Educação</p> <p>- Art. 77, § único, alínea “b” – Conselhos de Educação “regulam”, dentro de cada sistema, os “exames de capacitação” para “habilitar candidatos” a lecionar “no ensino de 1º grau, até a 5ª série”, quando persistir a falta de professores “legalmente habilitados”, bem como a falta de professores com habilitação, ainda que inferior a que é exigida pela Lei, conforme critérios estabelecidos nas alíneas do Caput do Artigo</p>

**QUADRO 3.9 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1946 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS anteriores à E.C. nº 18, de 01/12/1965**

	Constituição Federal de 1946		Emenda Constitucional nº 05, de 21/11/1961		Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	<p>ARTIGO 15, INCISOS</p> <p>I - importação de mercadorias II - consumo de mercadorias</p> <p>III - produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica</p> <p>IV - renda e proventos de qualquer natureza</p>	<p>ARTIGO 15, §§ 2º e 4º</p> <p>(I) - não há referência</p> <p>(II) - não há referência</p> <p>(III) - 60 % , no mínimo, para Estados, DF e Municípios, proporcional à sua superfície, população, consumo e produção (§ 2º)</p> <p>(IV) - 10 % para os Municípios, excluídas as capitais, em partes iguais para aplicação de metade, no mínimo, em benefícios de ordem rural (§ 4º)</p>	<p>Esta Emenda não faz alterações nas “competências” da União para tributar</p>	<p>Alteração do Art. 15, §§ 4º, 5º e 6º</p> <p>(I) - não há referência</p> <p>(II) - 10 % para os Municípios, em partes iguais e parcela única (§ 4º)</p> <p>(III) - não alterado</p> <p>(IV) - 15 % para os Municípios, em partes iguais e parcela única, para aplicação de metade, no mínimo, em benefícios de ordem rural (§§ 5º e 6º)</p>	<p>Alteração do Art. 15: acréscimo do INCISO VII</p> <p>VII - propriedade territorial rural</p>	<p>Alteração do Art. 15: acréscimo do § 9º</p> <p>(VII) – distribuído pela União aos Municípios “onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação”, na forma da Lei</p>

**QUADRO 3.9 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1946 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS anteriores à E.C. nº 18, de 01/12/1965**

	Constituição Federal de 1946		Emenda Constitucional nº 05, de 21/11/1961		Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
ESTADOS	<p>ARTIGO 19, INCISOS</p> <p>I - propriedade territorial, exceto a urbana II - transmissão de propriedade “causa mortis” III - transmissão de propriedade imobiliária “inter vivos” IV - vendas e consignações de comerciantes e produtores, inclusive industriais V - exportações de mercadorias de sua produção, até o máximo de 5% “ad valorem”</p>	<p>ARTIGO 20</p> <p>- “Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado”</p>	<p>Alteração do Art. 19, INCISOS</p> <p>I - RETIRADO (repassado para os Municípios) II - transmissão de propriedade “causa mortis” III – RETIRADO (repassado para os Municípios)</p> <p>IV - vendas e consignações de comerciantes e produtores, inclusive industriais</p> <p>V - exportações de mercadorias de sua produção, até o máximo de 5% “ad valorem”</p>	Esta Emenda não faz alterações na “distribuição” de impostos pelos Estados anteriormente prevista	Esta Emenda não faz alterações nas “competências” dos Estados para tributar	Esta Emenda não faz alterações na “distribuição” de impostos pelos Estados anteriormente prevista
MUNICÍPIOS	<p>ARTIGO 29, INCISOS</p> <p>I - predial e territorial urbano II - de licença III - de indústrias e profissões IV - sobre diversões públicas</p>		<p>Alteração do Art. 29, INCISOS</p> <p>I - propriedade territorial urbana e rural II - predial III - transmissão de propriedade imobiliária “inter vivos” IV - de licenças V - de indústrias e profissões VI - sobre diversões públicas</p>		<p>Alteração do Art. 29, INCISO I</p> <p>I - propriedade territorial urbana</p>	

**QUADRO 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
na Reforma Tributária promovida pelo REGIME MILITAR de 1964-1985**

	Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, a C.F. de 1946		Constituição Federal de 1967		Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, ratificado como Emenda a C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6		Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	<p>ARTIGO 7º, INCISOS I – importação de produtos (I Imp) II – exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (I Exp)</p> <p>ARTIGO 8º, INCISOS I – propriedade territorial rural (IPTR)</p> <p>II – renda e proventos de qualquer natureza (IR)</p>	<p>ARTIGO 20, INCISO I (Art. 8º, I - IPTR) – pertence aos Municípios da localização dos imóveis</p> <p>ARTIGO 20, INCISO II (Art. 8º, II - IR) – pertence aos Estados e aos Municípios o imposto incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos de seus servidores</p>	<p>ARTIGO 22, INCISOS I – importação de produtos (I Imp) II – exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (I Exp)</p> <p>III – propriedade territorial rural (IPTR)</p> <p>IV – rendas e proventos de qualquer natureza (IR)</p>	<p>ARTIGO 25, § 1º, alínea “a” (Art. 22, III – IPTR) – pertence aos Municípios o imposto dos imóveis situados em seu território</p> <p>ARTIGO 25, § 1º, alínea “b” e ARTIGO 24, § 1º – pertence respectivamente aos Municípios e aos Estados e DF o IR por eles retido como fontes pagadoras de rendimentos de trabalho e dos títulos de sua dívida pública</p>			<p>ARTIGO 21, INCISOS I – importação de produtos (I Imp) II – exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (I Exp)</p> <p>III – propriedade territorial rural (IPTR)</p> <p>IV – renda e proventos de qualquer natureza (IR)</p>	<p>ARTIGO 24, § 1º (Art. 21, III – IPTR) – pertence aos Municípios o imposto dos imóveis situados em seu território</p> <p>ART. 23, § 1º e ART. 24, § 2º (Art. 21, IV -IR) – pertence respectivamente aos Estados e DF e aos Municípios o imposto incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos por eles</p>

**QUADRO 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
na Reforma Tributária promovida pelo REGIME MILITAR de 1964-1985**

	Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, a C.F. de 1946		Constituição Federal de 1967		Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, ratificado como Emenda a C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6		Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	ARTIGO 11, CAPUT – produtos industrializados (IPI)	ARTIGO 21, CAPUT (Art. 8º, II – IR – e Art. 11 – IPI) – 80 % para a União, 10 % para o FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF – e 10 % para o FPM – Fundo de Participação dos Municípios ARTIGO 22 até 10 % da arrecadação do IR pessoa física (Art. 8º, II) e do IPI (Art. 11) efetuada nos respectivos territórios para Estados e Municípios que celebrarem convênios com a União	(ARTIGO 22, INCISOS –cont.) V – produtos industrializados (IPI)	ARTIGO 26, CAPUT (Art. 22, IV– IR – e V – IPI) – 80 % para a União, 10 % para o FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF – e 10 % para o FPM – Fundo de Participação dos Municípios ARTIGO 27 até 10 % da arrecadação do IR (Art. 22, IV) e do IPI (Art. 22, V) efetuada nos respectivos territórios para Estados e Municípios que celebrarem convênios com a União		ARTIGO 3º – altera o Art. 26 da C.F. de 1967– Caput e Incisos (Art. 22, IV– IR – e V – IPI) – União distribui 12 %: 5 % para o FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF – , 5 % para o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e 2 % para o então criado “ Fundo Especial ”	(ARTIGO 21, INCISOS –cont.) V – produtos industrializados (IPI)	ARTIGO 25, CAPUT (Art. 21, IV– IR – e V – IPI) – União distribui 12 %: 5 % para o FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF – , 5 % para o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e 2 % para o “ Fundo Especial ”

**QUADRO 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
na Reforma Tributária promovida pelo REGIME MILITAR de 1964-1985**

	Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, a C.F. de 1946		Constituição Federal de 1967		Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, ratificado como Emenda a C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6		Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	<p>ARTIGO 14, INCISOS</p> <p>I – operações de crédito, câmbio e seguro, e relativas a títulos e valores mobiliários</p> <p>II – serviços de transporte e comunicações, exceto os municipais</p> <p>ARTIGO 16, INCISOS</p> <p>I – produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos</p>		<p>(ARTIGO 22, INCISOS–cont.)</p> <p>VI – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários</p> <p>VII – serviços de transporte e comunicações, exceto os municipais</p> <p>VIII – produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos</p>	<p>ARTIGO 28, CAPUT e INCISOS – a União distribui a Estados, DF e Municípios</p> <p>I – 40 % do imposto previsto no Art. 22, VIII</p>			<p>(ARTIGO 21, INCISOS–cont.)</p> <p>VI – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários</p> <p>VII – serviços de transporte e comunicações, exceto os municipais</p> <p>VIII – produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e de energia elétrica</p>	<p>ARTIGO 26, CAPUT e INCISOS – a União distribui a Estados, DF, Municípios e Territórios</p> <p>I – 40 % do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos previsto no Art. 21, VIII</p>

**QUADRO 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
na Reforma Tributária promovida pelo REGIME MILITAR de 1964-1985**

	Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, a C.F. de 1946		Constituição Federal de 1967		Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, ratificado como Emenda a C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6		Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	<p>(ARTIGO 16, INCISOS – cont.)</p> <p>II – produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica</p> <p>III – produção, circulação ou consumo de minerais do País</p>		<p>(ARTIGO 22, INCISOS–cont.)</p> <p>IX – produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica</p> <p>X – extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País</p>	<p>(ARTIGO 28, CAPUT e INCISOS – a União distribui a Estados, DF e Municípios – cont.)</p> <p>II – 60 % do imposto previsto no Art. 22, IX</p> <p>III – 90 % do imposto previsto no Art. 22, X</p>			<p>ARTIGO 21, INCISOS–cont.)</p> <p>IX – extração, circulação, distribuição ou consumo dos minerais do País</p>	<p>(ARTIGO 26, CAPUT e INCISOS – a União distribui a Estados, DF, Municípios e Territórios – cont.)</p> <p>II – 60 % do imposto sobre energia elétrica previsto no Art. 21, VIII</p> <p>III – 90 % do imposto previsto no Art. 21, IX</p>

**QUADRO 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
na Reforma Tributária promovida pelo REGIME MILITAR de 1964-1985**

	Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, a C.F. de 1946		Constituição Federal de 1967		Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, ratificado como Emenda a C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6		Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
ESTADOS	<p>ARTIGO 9º, CAPUT – transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza ou por cessão física (ITBI)</p> <p>ARTIGO 12, CAPUT – operações relativas à circulação de mercadorias (ICM) realizadas por comerciantes, industriais e produtores</p>		<p>ARTIGO 24, INCISOS I – transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física (ITBI) e de direitos reais sobre imóveis</p> <p>II – operações relativas à circulação de mercadorias (ICM), inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos, realizadas por produtores, industriais e comerciantes</p>	<p>ARTIGO 24, §7º (Art. 24, II – ICM) – 80 % para os Estados e 20 % para os Municípios</p>	<p>ARTIGO 3º - altera o Art. 24 da C.F. de 1967 – Inciso II II – operações relativas à circulação de mercadorias (ICM) realizadas por produtores, industriais e comerciantes</p>		<p>ARTIGO 23, INCISOS I – transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física (ITBI) e de direitos reais sobre imóveis</p> <p>II – operações relativas à circulação de mercadorias (ICM) realizadas por produtores, industriais e comerciantes</p>	<p>ARTIGO 23, § 8º (Art. 23, II – ICM) – 80 % para os Estados e 20 % para os Municípios</p>

**QUADRO 3.10 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
na Reforma Tributária promovida pelo REGIME MILITAR de 1964-1985**

	Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, a C.F. de 1946		Constituição Federal de 1967		Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, ratificado como Emenda a C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6		Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
MUNICÍPIOS	<p>ARTIGO 10 – propriedade predial e territorial urbana (IPTU)</p> <p>ARTIGO 13, CAPUT – até 30 % da alíquota instituída pelo Estado para o imposto referido no Art. 12 (ICM)</p> <p>ARTIGO 15, CAPUT – serviços de qualquer natureza, não incluídos na competência da União e dos Estados (ISSQN)</p>		<p>ARTIGO 25, INCISOS I – propriedade predial e territorial urbana (IPTU)</p> <p>II – serviços de qualquer natureza, não incluídos na competência da União e dos Estados (ISSQN)</p>				<p>ARTIGO 24, INCISOS I – propriedade predial e territorial urbana (IPTU)</p> <p>II – serviços de qualquer natureza, não incluídos na competência da União e dos Estados (ISSQN)</p>	

QUADRO 3.11 – DISTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA (IR) E DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI) entre UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS no período do REGIME MILITAR DE 1964-1985

		Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/65, a C.F. de 1946	C.F. 1967	Ato Complementar nº 40, de 30/12/68 (com base no A.I. nº 5) ratificado como Emenda à C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6	Emenda Constitucional nº 01/69, de 17/10/69	Emenda Constitucional nº 05/75, de 28/06/75	Emenda Constitucional nº 17/80, de 02/12/80	Emenda Constitucional nº 23/83, de 01/12/83	Emenda Constitucional nº 27/85, de 28/11/85
IR IPI	Cota da União	80% Art. 21 – CAPUT	80% Art. 26 – CAPUT	88% (Dedução) Art. 3º - Altera Caput do Art. 26 da CF 67	88% (Dedução) Art. 25 - CAPUT	80% (Dedução) Art. 1º - Altera Caput do Art. 25 da Emenda 01/69: União distribui 20% do IR e do IPI	76% (Dedução) Art. 1º - Nova redação dada pela Emenda 17/80 ao Art. 25, Caput, da Emenda 01/69: União distribui 24% do IR e do IPI	68% (Dedução) Art. 1º - Altera Caput do Art. 25 da Emenda 01/69: União distribui 32% do IR e do IPI	67% (Dedução) Art. 3º - Altera Caput do Art. 25 da Emenda 01/69: União distribui 33% do IR e do IPI
	FPE (Cota dos Estados)	10% Art. 21 – CAPUT	10% Art. 26 – CAPUT	5% Art. 3º - Altera Caput do Art. 26 da CF 67	5% Art. 25 – Inciso I	9% Art. 1º - Altera Inciso I do Art. 25 da Emenda 01/69	11% Art. 1º - Nova redação dada pela Emenda 17/80 ao Art. 25, Inciso I, da Emenda 01/69	14% Art. 1º - Altera Inciso I do Art. 25 da Emenda 01/69	14% Art. 3º - Mantém Inciso I do Art. 25 da Emenda 01/69
	FPM (Cota dos Municípios)	10% Art. 21 – CAPUT	10% Art. 26 – CAPUT	5% Art. 3º - Altera Caput do Art. 26 da CF 67	5% Art. 25 – Inciso II	9% Art. 1º - Altera Inciso II do Art. 25 da Emenda 01/69	11% Art. 1º - Nova redação dada pela Emenda 17/80 ao Art. 25, Inciso II, da Emenda 01/69	16% Art. 1º - Altera Inciso II do Art. 25 da Emenda 01/69	17% Art. 3º - Altera Inciso II do Art. 25 da Emenda 01/69
	Fundo Especial	-	-	2% Art. 3º - Altera Caput e §§ do Art. 26 da CF 67, criando novo § 3º. Criação do Fundo Especial com destinação regulada em lei.	2% Art. 25 – Inciso III	2% Art. 1º - Mantém Inciso III do Art. 25 da Emenda 01/69	2% Art. 1º - Nova redação dada pela Emenda 17/80 ao Art. 25, Inciso III, da Emenda 01/69	2% Art. 1º - Mantém Inciso III do Art. 25 da Emenda 01/69	2% Art. 3º - Mantém Inciso III do Art. 25 da Emenda 01/69

QUADRO 3.12 – DISTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS (ICM) ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NO PERÍODO DO RÉGIME MILITAR DE 1964-1985

		Emenda Constitucional Nº 18, de 01/12/65, à C.F. de 1946	C.F. 1967	Ato Complementar nº 40, de 30/12/68 (com base no A.I. nº 5) ratificado como Emenda à C.F. 67 pelo Art. 3º do A.I. nº 6	Emenda Constitucional nº 01/69, de 17/10/69	Emenda Constitucional nº 05/75, de 28/06/75	Emenda Constitucional nº 17/80, de 02/12/80	Emenda Constitucional nº 23/83, de 01/12/83	Emenda Constitucional nº 27/85, de 28/11/85
ICM	ESTADOS	100% (Dedução) ART. 12 – não há referência explícita sobre a distribuição	80% ART. 24 - § 7º	NÃO ALTERADO	80% ART. 23 – § 8º	NÃO ALTERADO	80% ART. 1º – mantém parcialmente redação do Art. 23, § 8º dada pela E.C. nº 01/69	NÃO ALTERADO	NÃO ALTERADO
	MUNICÍPIOS	ART. 13 – Municípios podem cobrar até 30% da alíquota instituída pelo Estado	20% ART. 24 - § 7º	NÃO ALTERADO	20% ART. 23 – § 8º	NÃO ALTERADO	20% ART. 1º – mantém parcialmente redação do Art. 23, § 8º dada pela E.C. nº 01/69	NÃO ALTERADO	NÃO ALTERADO

4 - A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO DO PERÍODO DE GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Considerando os contextos históricos anteriormente apresentados, o presente Capítulo pretende descrever e analisar as políticas públicas, entendidas como diretrizes ou orientações, referentes ao financiamento da educação básica e especificamente aos mecanismos de relação entre os entes federados estabelecidos para este fim, instituídas ou em vigência através de dispositivos constitucionais e legais durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A descrição e análise destes dispositivos que constituem a Reforma Educacional dos anos de 1990 envolverá, sempre, tanto a explicitação da lógica interna das concepções e estratégias do Governo FHC, quanto a identificação de continuidades ou rompimentos destas determinações em relação aos dispositivos da Reforma Educacional instituída durante o Regime Militar de 1964-1985, tomada como marco referencial.

As relações que se estabelecem dentro da área da educação entre os três “entes” federados que constituem a República Federativa do Brasil durante o período de Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) são instituídas e conformadas, primeiramente, pela nova Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, a qual, até o final de 1994, já havia recebido quatro Emendas Constitucionais “comuns” e seis Emendas Constitucionais de Revisão. Dentre estas, é necessário destacar a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994, a qual, embora promulgada em momento anterior ao período em foco, teve como objeto a criação do “Fundo Social de Emergência” proposto ainda em meados de 1993, como bem lembram Kugelmas e Sola (1999, p. 70), pelo então Ministro da Fazenda do Governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso, “como parte dos preparativos para o lançamento do Plano Real”. No entanto, serão as Emendas aprovadas e instituídas durante a vigência do Governo FHC (1995 a 2002) – trinta e cinco Emendas Constitucionais no total (da E.C. nº 05, de 15/08/1995, a E.C. nº 39, de 19/12/2002), as mais significativas delas propostas pelo próprio Executivo – aqueles dispositivos constitucionais que irão efetivamente caracterizar este período, demarcando, inclusive, um novo “padrão” de relacionamento entre os entes federados em comparação com a década imediatamente posterior ao final da Ditadura Militar, cujo contexto havia produzido as determinações presentes no texto original da C.F. 88.

Cabe lembrar aqui o fato de que a Constituição Federal de 1988 foi elaborada em um momento histórico em que o enfrentamento final contra o modelo de Estado Federado centralizador instituído pelo Regime Militar implicou a mobilização de muitos setores importantes da sociedade pela ampliação dos direitos sociais e, dentro deste processo, desenvolveu e estimulou uma concepção de organização “preferencial” da Federação que estabelecia uma vinculação quase “inerente” entre democracia e descentralização. A repercussão e as demandas de tal concepção das relações federativas, dentro de um Estado então em processo de redemocratização, associadas ao significativo crescimento do poder político dos Governadores, eleitos diretamente já desde 1982 – os quais passam, desde então, a exercer forte influência nas Bancadas de seus Estados dentro do Congresso Nacional, num momento de enfraquecimento da Presidência e dos Partidos Políticos – resultam em um texto constitucional com marcas evidentes de descentralização em vários âmbitos, notadamente na questão tributária. No entanto, conforme destacam vários autores (KUGELMAS e SOLA, 1999; REZENDE, 2005), a descentralização tributária promovida pela C.F. 88 não foi acompanhada de uma compatível “transferência” ou “redistribuição” de encargos para a oferta dos direitos sociais. O Governo de Fernando Henrique Cardoso irá enfrentar esta descentralização tributária utilizando de forma recorrente, por exemplo, alguns dispositivos constitucionais então existentes e criando novos instrumentos através de Emendas Constitucionais, com o objetivo de compensar as conseqüências advindas para a União das alterações promovidas pela C.F. 88 nas competências para tributar e na distribuição de recursos. A vigência e a forma de utilização de tais dispositivos, fossem já disponíveis ou instituídos pelo próprio Governo FHC, estabelece um “padrão” significativamente diferenciado para as relações entre os entes federados neste período.

Portanto, para compreender os aspectos da legislação do período de Governo FHC que envolvem as relações e as responsabilidades dos diferentes entes federados quanto ao financiamento e à oferta, assim como à gestão, ao planejamento, à avaliação, ou à normatização da educação, faz-se necessário ter sempre presente o contexto de redemocratização do País que envolveu a elaboração da C.F. 88 e a sua marca “descentralizadora” resultante deste processo, bem como a definição do Governo FHC de enfrentamento sistemático à descentralização tributária e ao padrão de transferência de encargos sociais estabelecidos pela mesma Constituição.

No âmbito específico da educação, o Governo FHC caracteriza-se pela proposição, aprovação legislativa e efetiva institucionalização, através de dispositivos constitucionais e legais, de um conjunto de alterações nas determinações até então vigentes para a área, de tal

ordem que podem ser identificadas, como este trabalho já o fez, como uma verdadeira “Reforma Educacional”. Estes dispositivos compreendem a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e sua regulamentação, a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, bem como a nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 –, a qual, apesar de tramitar no Congresso nacional desde novembro de 1988, sofreu “influência” decisiva do Governo FHC no seu período final de tramitação.

Primeiramente, no entanto, a partir da nova Constituição Federal de 1988, as relações que se estabelecem entre os entes federados dentro dos vários campos de abrangência que envolvem a área da educação (oferta, financiamento, gestão, planejamento, avaliação, normatização) estão delimitadas e determinadas pelas disposições gerais que instituem a “**nova organização federativa do Brasil**” e por aquelas que constituem a “**nova organização da educação nacional**” no interior desta estrutura.

Desta forma, descrever e analisar as relações que se instalam na área da educação entre os entes federados durante o período de Governo de FHC (1995-2002) implica conhecer os dispositivos gerais que tratam sobre a “**organização federativa do Brasil**”, bem como aqueles que prevêm a “**organização da educação nacional**” no interior desta estrutura, dentro da nova organização institucional estabelecida pela Constituição de 1988, como também por suas Emendas já vigentes no período e, principalmente, por aquelas instituídas durante e por iniciativa deste Governo.

4.1 - A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL

Conforme foi visto, o Governo FHC inicia sob a égide de uma nova Constituição Federal elaborada em um período de intensas mobilizações sociais, motivadas não apenas pela restauração da democracia, mas também pelo fim de um modelo de organização da Federação e de articulação das relações entre as esferas de poder cujo princípio de sustentação era a centralização no Executivo Federal de todos os âmbitos da vida nacional: político-partidário, jurídico, militar, social, econômico, financeiro e tributário.

O resultado deste processo, como destacam Kugelmas e Sola (1999, p. 69), foi a emergência de “um modelo de Federação notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, que é a **menção explícita do Município como ente federado no próprio texto constitucional** (Art. 18)” (grifo da autora).

A organização do Estado brasileiro dentro desta nova Constituição dá-se a partir de dois pilares por ela instituídos. Por um lado, quanto à formação da República Federativa do Brasil, a Constituição Federal, em seu Artigo 1º, estabelece a sua composição através da “**união indissolúvel**” de Estados, Municípios e Distrito Federal. Por outro lado, quanto à organização político-administrativa dos seus entes federados, a mesma Constituição Federal, em seu Artigo 18, prevê a existência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como “**autônomos**” nos termos da Constituição. Portanto, a existência da República Federativa do Brasil a partir de então, sob a vigência da democracia “real”, e não aquela existente apenas nos “textos” da lei, como fora no período da Ditadura Militar, sustenta-se sobre a existência de uma “tensão” permanente “de fato” entre a “**união indissolúvel**” e a “**autonomia relativa**” de seus entes federados.

No entanto, a novidade que a Constituição Federal de 1988 apresenta, já desde a sua redação original, não é a previsão de existência desta “tensão”, a qual, mesmo que inviabilizada de aflorar devido ao momento histórico, estava de alguma forma instituída na legislação do período do Regime Militar. A determinação inovadora neste sentido, presente na C.F. 88, é a previsão, dentro do Artigo que estabelece as competências comuns entre União, Estados, DF e Municípios, de que “**lei complementar fixará normas para a cooperação**” entre os entes federados “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Art. 23, § único). Tal dispositivo, de fato, agrega um novo “componente” às relações entre os entes federados – a “cooperação” –, indicando uma nova “concepção” sobre as mesmas, bem como determina um “instrumento” a ser utilizado e um “caminho” a ser percorrido pelos entes federados dentro das relações que estes passam a estabelecer entre si: a construção de normas para a mútua “cooperação” através de lei.

A partir desta organização do Estado brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de competências gerais, tanto privativas da União (Art. 22), quanto compartilhadas entre esta e os demais entes federados (Art. 23 e Art. 24). Algumas destas competências gerais afetam ou referem-se diretamente à área da educação. Inicialmente, é instituída como competência privativa da União, explicitamente, a de “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 22, Inciso XXIV), ao mesmo tempo em que, adiante, é estabelecida a competência “concorrente” entre União, Estados e Distrito Federal para “legislar” sobre educação (Art. 24, Inciso IX), bem como evidencia-se a dedução de que esta mesma competência é “suplementar” em relação a Municípios (Art. 30, Inciso II). Por outro lado, dentro destas competências gerais é estabelecido o dispositivo constitucional que prevê a

obrigação “comum” a todos os entes federados de “proporcionar os meios de acesso à educação” (Art. 23, Inciso V).

Faz-se necessário observar que a citada competência dos Municípios de “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” aparece incluída dentro do Capítulo específico “Dos Municípios” (Cap. IV, Art. 30, Inciso II), sugerindo conter um caráter em parte privativo destes “novos” entes federados, em parte compartilhado com os demais. Tal situação parece também poder se repetir, no que se refere à área da educação, em relação ao dispositivo, estabelecido no Capítulo específico “Dos Estados Federados”, prevendo que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas” pela Constituição (Cap. III, Art. 25, §1º).

Todos estes dispositivos referentes a atribuições gerais em relação à educação foram instituídos no texto original da Constituição Federal de 1988 e não sofreram alterações posteriores, estando, portanto, em plena vigência no período de Governo de FHC. Neste sentido, o **Quadro 4.1**, anexo a este Capítulo, visando facilitar o acompanhamento da análise, organiza e apresenta a descrição integral e comparativa dos dispositivos referentes às “**Competências e Níveis de Atuação Prioritária dos Entes Federados na Área da Educação**” presentes no texto original da **Constituição Federal de 1988**, bem como as alterações produzidas nestes temas pela **Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996** e pela nova **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20/12/1996**. Cabe ressaltar que, estes dois últimos documentos são objeto de análise na sequência do trabalho.

Além dos dispositivos citados até aqui, dentro do Título “Da organização do Estado”, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, apresenta ainda em relação à educação a determinação geral instituída no Art. 35, Caput e seu Inciso III, a qual prevê que os Estados e a União poderão intervir nos Municípios, localizados respectivamente em seus “territórios”, quando “não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Tal dispositivo, mantido no período de Governo de FHC, ganhou uma “complementação” a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96, com o acréscimo feito ao Art. 34, Inciso VII, de uma alínea “e”, prevendo que a União poderá intervir nos Estados e no Distrito Federal para “assegurar a observância” do princípio constitucional de “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

4.2 - A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A Constituição Federal de 1988, desde a sua versão original, no Caput do Artigo 211, apresenta a determinação de que a educação nacional seja organizada através de “**Sistemas de Ensino**” vinculados a cada um dos entes federados.

Evidentemente, a relação estabelecida entre os entes federados no que diz respeito à área da educação encontra-se permeada pela “tensão” permanente a partir da qual a República Federativa do Brasil está constituída: união indissolúvel e autonomia relativa das esferas de poder. No entanto, o próprio texto original da Constituição, dentro do Caput do mesmo Artigo citado acima, já estabelece que a **organização da educação nacional através de Sistemas de Ensino** acontecerá sob a vigência de “**regime de colaboração**” entre os entes federados, determinação esta reproduzida quase integralmente no Caput do Artigo 8º da nova LDB (Lei 9.394/96). A diferença entre este dispositivo em cada um dos dois documentos é o fato de que, enquanto o Art. 211, Caput, da C.F. 88 estabelece que “a União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração **seus** sistemas de ensino”, o Art. 8º, Caput, da nova LDB, prevê que estes entes federados “organizarão, em regime de colaboração, **os respectivos** sistemas de ensino”. Tal distinção na escolha dos termos que se referem às esferas de poder é interpretada como uma determinação mais evidente de que todos os entes federados, e especificamente os Municípios, devem constituir “Sistemas de Ensino”.

Por outro lado, não há como não relacionar a determinação constitucional do Caput do Art. 211 com a já referida “cooperação” entre os entes federados, a exigir normas fixadas em lei complementar, instituída pelo Art. 23, § único. Fica evidente não apenas a “coincidência”, ou o mesmo direcionamento, de concepção sobre o caráter das relações entre União, Estados e Municípios, mas a deliberação explícita do texto constitucional de concretizar tal concepção, estendendo a determinação da “cooperação/colaboração” para áreas específicas como a da educação.

Desta forma, o “**regime de colaboração**” entre os Sistemas de Ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é apresentado como o “**mecanismo de articulação**” entre estes Sistemas e a “**estratégia**” através da qual a organização federativa da educação no Brasil deve se realizar. Cabe ressaltar que a regra constitucional instituída para o relacionamento entre os Sistemas de Ensino no Brasil é a colaboração, sem que estes percam, no entanto, a garantia de liberdade de organização, nos termos da Constituição e da nova LDB.

As **possibilidades e os limites do regime de colaboração** tal como (e até onde) é previsto pela legislação brasileira, podem ser identificados pelas determinações dos textos constitucionais e legais e pelas interpretações das próprias **estruturas e mecanismos de organização da educação nacional, e suas relações com cada um dos entes federados**, estabelecidos nesta mesma legislação, a saber: composição dos Sistemas de Ensino, níveis de ensino de atuação prioritária de cada ente federado, competências específicas na área da educação de cada esfera de poder, competências para tributar e distribuição geral de recursos, bem como recursos vinculados à educação.

4.3 - OS SISTEMAS DE ENSINO

Como foi visto, **a estruturação da educação nacional através de Sistemas de Ensino**, instituídos no Artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e reiterados no Artigo 8º da nova LDB, não constitui novidade da legislação no período, mas sim a previsão de **organização destes sistemas em “regime de colaboração”**. No entanto, em relação à caracterização dos Sistemas de Ensino, tanto o texto original da C.F. 88, quanto a Emenda Constitucional nº 14/96, não apresentam “novidades”, mantendo a mesma ausência de especificações que marcava o texto constitucional do período do Regime Militar.

Por outro lado, o Art. 211 da C.F. 88, na redação original do seu § 1º, determinava que a União “prestará **assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino** e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória”, reproduzindo quase integralmente (excetuada, é claro, a nomeação dos “Municípios”) o dispositivo sobre o tema presente na Emenda Constitucional nº 01/69 (Art. 177, § 1º) que já havia alterado a determinação da C.F. de 1967 (Art. 169, § 1º), a qual estabelecia o vínculo da “assistência técnica e financeira” da União diretamente com “o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal”. A Emenda Constitucional nº 14/96, ao alterar o § 1º do Art. 211, passa a fazer menção sobre a “**função redistributiva e supletiva**” da União exercida “**mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios**”. Verifica-se, portanto, que a determinação da assistência técnica e financeira da União nos textos constitucionais desloca seu direcionamento da relação direta com os sistemas de ensino, passando pela previsão de alcançar os sistemas através dos entes federados, e encontra-se hoje vinculada única e diretamente aos entes federados. Tal mudança tão pouco visível nos textos constitucionais pode “indicar” uma “compreensão” mais precisa,

e certamente “acompanha” uma “delimitação” mais exata, das instituições e órgãos que compõem os sistemas de ensino. Evidentemente, dado que todos os diferentes sistemas de ensino sempre abarcaram instituições públicas e privadas, tanto na legislação do período do Regime Militar quanto a partir da C.F. de 1988, é significativamente distinto dirigir a “assistência técnica ou financeira” da União diretamente aos sistemas ou aos entes federados; no primeiro caso, este procedimento poderia significar recursos direcionados específica e até majoritariamente à iniciativa privada. Neste sentido, a referida mudança nos textos constitucionais pode também ser reflexo parcial das concepções expressas nos anos de 1980 e 1990 pelos movimentos de defesa de “recursos públicos para as instituições públicas”.

Quanto à **caracterização dos Sistemas de Ensino** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, isto é, à **especificação das instituições e dos órgãos que compõem estes sistemas**, coube à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), nos seus Artigos 16, 17 e 18, a consolidação da descrição mais detalhada e precisa que a legislação educacional brasileira já produziu até hoje sobre o tema. O Sistema Federal de Ensino tem sua composição definida no Art. 16 da LDB de 1996: as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos federais de educação. A constituição dos Sistemas de Ensino dos Estados e do DF é descrita no Art. 17 da mesma LDB: as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público Estadual e pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público Municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. A composição dos Sistemas Municipais de Ensino aparece especificada no Art. 18 da referida LDB: as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação.

Da observação dos dispositivos citados acima, verifica-se que todos os sistemas de ensino são igualmente constituídos pelos órgãos da área da educação vinculados a cada ente federado, bem como todas as instituições de ensino mantidas pelas diferentes esferas de poder, independentemente do nível de ensino que atendam, pertencem ao sistema do ente federado mantenedor, exceto as instituições “municipais” de educação superior, incluídas nos sistemas estaduais. Neste sentido, cabe ressaltar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989 – sete anos antes, portanto, da aprovação da nova LDB – não prevê que as “instituições de educação superior” mantidas pelo Poder Público “Estadual” ou

“Municipal” façam parte do Sistema Estadual de Ensino – conforme passa a estabelecer a LDB de 1996.

A análise dos dispositivos em questão, permite constatar, ainda, que a composição de cada sistema de ensino definida e descrita pela nova LDB de 1996, de fato, “organiza” e consolida o que se poderia denominar de uma série de “tendências” já identificáveis e apresentadas, como foi visto, de forma “assistemática”, principalmente através dos dispositivos que tratam da distribuição de competências na área da educação, dentro da LDB de 1961 e da LDB de 1971. As instituições de educação superior públicas federais e as particulares vinculadas ao Sistema Federal de Ensino, admitida a vinculação de universidades e estabelecimentos isolados de educação superior aos Sistemas Estaduais de Ensino; os estabelecimentos de ensino “primário” e médio estaduais, municipais e particulares submetidos aos Sistemas Estaduais; bem como a previsão de “progressiva passagem para a responsabilidade municipal” do ensino de 1º grau (Art. 58, § único da Lei nº 5.692/71) são todos exemplos das referidas “tendências”.

As determinações presentes no quadro da composição de cada sistema de ensino guardam estreita “correspondência” com os níveis de atuação prioritária estabelecidos para cada um dos entes federados pela C.F. 88 e pela E.C. nº 14/96. Neste sentido, portanto, a distribuição das responsabilidades pelos níveis de ensino entre os entes federados a partir da Constituição de 1988 acompanha as “tendências” já presentes sobre o tema na legislação do período do Regime Militar.

4.4 - OS NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS

O texto original da Constituição Federal de 1988, nos parágrafos de seu Artigo 211, previa “abrangências” de atuação para a União e para os Municípios: financiamento do “sistema federal de ensino” e assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no primeiro caso, e atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar, no segundo. Nada era explicitado como área ou nível de ensino prioritário para os Estados.

É necessário destacar que a previsão explícita, naquele momento, dentro do texto original da Constituição de 88 em relação ao papel da União de “financiar” o “Sistema Federal de Ensino” podia implicar o entendimento de que cabia à União a manutenção das instituições “privadas” de educação superior, também constituintes do sistema federal, e não apenas as instituições públicas federais.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 setembro de 1996, fará não apenas a correção desta “área” de atuação da União, como explicitará os “níveis de ensino” de atuação prioritária dos Estados.

Desta forma, o Artigo 211 da Constituição Federal passa a prever as seguintes “áreas” de atuação para cada um dos entes federados: 1- a **União** “organizará o **sistema federal de ensino...**”, “financiará as **instituições de ensino públicas federais**” e “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva” ... prestando “**assistência técnica e financeira** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”; 2- os **Estados e o Distrito Federal** “atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e médio**”; 3- os **Municípios** “atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e na educação infantil**”.

Fica imediatamente evidente que aos Estados, Distrito Federal e Municípios são claramente definidos “níveis de ensino” de atuação prioritária, ao passo que para a União não só fica mantida uma “área” de atuação, e não um “nível” prioritário, (“sistema federal de ensino”, ou “instituições de ensino públicas federais”), como também são preservadas as anteriores e estabelecidas novas “competências” enquanto ente federado (organizar, financiar, redistribuir, suplementar, prestar assistência técnica e financeira).

Desta forma de definir a “abrangência” de atuação da União na área da educação decorre a evidência de que o ensino superior é o único “nível de ensino” que não é apresentado como de responsabilidade prioritária de (portanto, de oferta obrigatória por) qualquer ente federado específico.

Cabe, ainda, destacar que a Emenda Constitucional nº 14/96 inclui um novo parágrafo (o § 4º) no Artigo 211 que trata especificamente do regime de colaboração entre os Estados e os Municípios, prevendo que estes, na organização de seus Sistemas de Ensino, deverão definir “formas de colaboração” para “assegurar a universalização do ensino obrigatório”, explicitando, portanto, a obrigatoriedade de atuação prioritária “concorrente” de ambos os entes federados em relação à oferta do ensino fundamental.

4.5 – AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 em seu texto original e nas alterações estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 14/96, além da determinação prevista no § 1º do Art. 211 já citado acima, não apresenta outras determinações referentes a competências específicas na área da educação para os entes federados. Tal dispositivo, como foi visto, vinculado a um

Caput que trata dos sistemas de ensino e a outros parágrafos que tratam dos níveis de ensino de atuação prioritária de Estados e Municípios, de fato, ao invés de definir um nível de atuação preferencial para a União, especifica competências deste ente federado; a de organizar e financiar o sistema federal de ensino, num primeiro momento (C.F. de 88), alterado para organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais (E.C. nº 14/96); ou a de prestar “assistência técnica e financeira” aos demais entes federados para “o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (C.F. de 88), alterado para o exercício de sua “função redistributiva e supletiva” em matéria educacional, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (E.C. nº 14/96).

A definição e descrição das competências específicas dos entes federados na área da educação é efetivada pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em dezembro de 1996 (ver **Quadro 4.1**, já indicado), a qual estabelece tanto **competências “privativas”** de cada esfera, quanto **competências** dispostas como **“em colaboração”** entre todas ou mais de uma delas. Cabe destacar que, diferentemente do que ocorre na legislação do período do Regime Militar, as determinações relativas às “competências” específicas na área da educação dentro da LDB de 1996 aparecem sempre vinculadas a um dos “entes federados” e, a partir desta identificação, “também” fazem referência aos Sistemas de Ensino. O resultado da utilização desta abordagem, vinculada evidentemente à maior especificação das instituições e órgãos que compõem os sistemas, bem como dos níveis de atuação prioritária de cada ente federado, parece ser **uma delimitação mais precisa das responsabilidades destas esferas, apesar de perder-se, neste processo, as referências “explícitas” aos Conselhos de Educação Estaduais e Municipais como órgãos “normatizadores” e responsáveis por várias outras atribuições.**

Tanto as competências “privativas”, quanto as definidas como “em colaboração” entre os entes federados são estabelecidas nos Artigos 8º, 9º, 10 e 11 da LDB de 1996.

Quanto às **competências privativas de cada ente federado**, os referidos Artigos da Lei instituem um conjunto de atribuições específicas vinculadas explicitamente a cada um, muitas delas relacionadas a seus respectivos Sistemas de Ensino, como por exemplo: para todos os entes federados é prevista a incumbência de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais” de seus respectivos Sistemas de Ensino, bem como, para a União e os Estados, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos” dos

seus Sistemas de Ensino, e, para os Municípios, “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos” dos seus Sistemas de Ensino.

No entanto, é importante observar que algumas das competências que podem ser consideradas privativas de diferentes entes federados incluem determinações que implicam obrigatoriamente, no mínimo, o estabelecimento de “**relações pontuais**” entre estas esferas de poder, podendo chegar à necessidade de articulação de “**vínculos permanentes**”, através da exigência de realização de “ações conjuntas” ou de “mútua colaboração”, sem prazo determinado, para o atendimento de disposições legais.

Dentre as competências privativas dos entes federados que apresentam as características expostas acima podem ser citadas a atribuição da **União** de “**prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ... exercendo sua função redistributiva e supletiva**” (dispositivo já presente no Artigo 211 da constituição Federal), a atribuição dos **Estados** de “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, **integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios**”, ou a atribuição dos Municípios (já citada, em parte) de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, **integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados**”.

É fundamental, ainda, mencionar que as competências privativas dos entes federados referentes à **normatização** e à própria “**articulação**” da educação nacional, dispostas na LDB de 1996, também exigem a criação de “vínculos permanentes” entre eles, tal como foi apontado anteriormente; por um lado, Estados e Municípios têm a atribuição de “baixar **normas complementares**” para seus Sistemas de Ensino, por outro, cabe à União a “**coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas** e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Cabe destacar, também, que a LDB de 1996, ao estabelecer competências privativas de cada ente federado, dispõe sobre os níveis de atuação prioritária das esferas de poder, alterando as “ênfases” dadas pela Constituição Federal a estas prioridades: enquanto que pela C.F. de 88, já alterada pela E.C. nº 14/96, os **Municípios** “atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil**” (Art. 211, § 2º), pela LDB de 1996 eles deverão “**oferecer a educação infantil ... e, com prioridade, o ensino fundamental**” (Art. 11, Inciso V); enquanto que pelo acréscimo à C.F. 88 feito pela E.C. nº 14/96 os **Estados** “atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e médio**” (Art. 211, § 3º), pela LDB de

1996 eles deverão **“assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”**(Art. 10, Inciso VI).

Neste sentido, ainda, da existência de dispositivos na LDB de 1996 que alteram as “ênfases” dadas aos níveis de atuação prioritária estabelecidos para os entes federados pela C.F. de 88, já alterada pela E.C. nº 14/96, é necessário destacar, também, o disposto no Art. 11, Inciso V, da LDB, o qual, além da determinação citada acima, institui uma “restrição” específica à atuação dos Municípios, ausente para os demais entes federados, ao dispor que àqueles é **“permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados** pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Verifica-se, portanto, que a restrição imposta aos Municípios pela LDB de 1996, além de determinar uma **“limitação” à atuação** – a partir de então, **“temporariamente” exclusiva – destes entes federados aos níveis de ensino estabelecidos para eles como “prioritários” pela Constituição**, vincula esta determinação à “delimitação” dos recursos que podem ser utilizados quando de sua atuação em outros níveis além destes, **instituindo, de fato, uma “subvinculação” permanente de recursos para os níveis estabelecidos como prioritários para os Municípios nos casos em que estes entes federados estabeleçam em suas Leis Orgânicas um percentual de recursos vinculados maior do que o mínimo constitucional federal.**

Quanto às **competências “compartilhadas” entre todos ou mais de um ente federado** apresentadas na nova LDB, nos mesmos Artigos já citados anteriormente, cabe destacar que, em quase todos os dispositivos da lei que estabelecem atribuições deste tipo, a determinação é feita através do uso explícito da expressão **“em colaboração”**.

Entende-se que a forma como esta determinação é feita institui uma relação entre os entes federados que não se restringe à simples “especificação” do âmbito e dos limites de atuação das diferentes esferas de poder em relação a cada competência prevista como “concorrente” entre elas, mas pressupõe outra concepção de relação entre estas esferas e exige outro comportamento das mesmas: o estabelecimento de procedimentos de organização e realização de ações conjuntas; a instituição de processos duradouros de planejamento, efetivação e avaliação destas ações; enfim, a **implantação de mecanismos de “articulação permanente” entre os entes federados.**

Dentre estas competências “compartilhadas” entre entes federados estabelecidas na LDB de 1996 cabe destacar não apenas a disposição referente à organização geral da educação nacional, já citada anteriormente, prevendo que “a União, os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios **organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino**”, mas também outras atribuições relativas a matérias mais específicas na área educacional: **cabe à União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** “elaborar o Plano Nacional de Educação” e “estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos ...”, bem como **em colaboração ou com a cooperação dos sistemas de ensino** “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior” e “das instituições de educação superior”; **cabe aos Estados “definir, com os Municípios, formas de colaboração** na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”; **cabe aos Municípios**, como também já foi citado, administrar os seus Sistemas de Ensino **“integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”**.

Finalmente, cabe destacar que o dispositivo da LDB de 1996 (Art. 10, Inciso II) que determina a **competência dos Estados de “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental”**, institui uma especificação fundamental que marca uma **concepção de “regime de colaboração” diferenciada do mero sistema de “competências concorrentes delimitadas”**, quando estabelece o que pode ser considerado **como um conjunto de “critérios” para esta colaboração: “distribuição proporcional das responsabilidades”, conforme “a população a ser atendida” e “os recursos financeiros disponíveis” em cada uma das esferas do Poder Público envolvidas.**

4.6 – A COMPETÊNCIA PARA TRIBUTAR E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A competência para tributar e a distribuição de recursos entre os entes federados estabelecidas dentro do texto original da Constituição Federal de 1988, como outros dispositivos já vistos, refletem significativamente o momento histórico em que este documento legal foi produzido; o processo de redemocratização do País e os debates em curso na sociedade brasileira quanto à concepção de organização federativa e suas relações com a democracia e a descentralização. De fato, autores como Rezende (2005) e Kugelmas & Sola

(1999) caracterizam o conjunto de determinações apresentadas pela C.F. 88 neste âmbito como promotoras de uma acentuada “descentralização tributária”.

Verifica-se que as determinações referentes à questão tributária instituídas pelos dispositivos Constitucionais em 1988 se não chegam a constituir uma “reforma tributária”, não sendo assim tratadas pelos autores referidos acima – diferentemente da caracterização dada às mudanças implementadas neste âmbito no período do Regime Militar (SALLUM JR., 1996; REZENDE, 2005) –, estabelecem um conjunto de alterações tão significativas que configuram um novo “padrão” de relação entre os entes federados.

Neste sentido, ao tratar da descentralização tributária promovida pela C.F. 88, Rezende enumera, dentre outras características, a de que “estados e municípios ganharam maior autonomia tributária [...], pois passaram a determinar as alíquotas de alguns de seus impostos e recuperaram da União sua prerrogativa de conceder isenção de seus próprios impostos” (REZENDE, 2005, p. 263).

No entanto, este autor, assim como outros, destaca que os aspectos mais importantes da referida “descentralização tributária” foram de dois âmbitos: por um lado, a “**ampliação do campo de competência de tributação de estados e municípios**” (REZENDE, 2005, p. 263) e, por outro, a **ampliação considerável da distribuição dos recursos tributários em favor dos Estados e Municípios**, invertendo, inclusive, segundo o mesmo autor, a “equação da distribuição das receitas característica do regime militar” (idem, ibidem, p. 263).

Com o objetivo de facilitar o acompanhamento da análise, o **Quadro 4.2**, anexo a este Capítulo, organiza e apresenta a descrição integral e comparativa dos dispositivos referentes às “**Competências para Tributar**” e à “**Distribuição de Recursos**” estabelecidas pelo texto original da **Constituição Federal de 1988**, acompanhadas das alterações em vigência ou promovidas no período do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), isto é, aquelas instituídas pela **Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/1993**, bem como aquelas determinações presentes na **Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996**, que afetam a distribuição de recursos então prevista.

Primeiramente, portanto, verifica-se que há um conjunto de impostos já em vigência na legislação da Ditadura Militar que são mantidos dentro do texto original da Constituição de 1988. Os impostos de competência da União referentes à “importação” (I Imp), “exportação” (I Exp), “renda e proventos” (IR), “produtos industrializados” (IPI), “operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores imobiliários” (IOF), bem como à “propriedade territorial rural” (IPTR), já existentes ou instituídos desde a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, são mantidos pela C.F. 88. No mesmo sentido, permanecem na

nova Constituição os impostos de competência dos Municípios referentes à “propriedade predial e territorial urbana” (IPTU) e a “serviços de qualquer natureza” (ISSQN), este criado pela E.C. 18/65 e o primeiro “reagrupado” pela mesma Emenda, dado que já existia desde a C.F. de 1946 e havia sofrido modificações pelas Emendas Constitucionais nº 05, de 1961, e nº 10, de 1964. Em relação aos impostos de competência dos Estados, a C.F. de 88 mantém um único imposto então existente, sem modificação: aquele referente à “propriedade de veículos automotores” (IPVA), criado pela Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, portanto posterior ao término do Regime Militar, apesar de ainda anterior à nova Constituição.

Por outro lado, como foi destacado acima, as mudanças significativas quanto à competência para tributar instituídas pela Constituição de 1988 referem-se aos entes federados subnacionais, apesar de ser necessário lembrar que a União também é acrescida de mais uma competência neste âmbito: a de instituir “**Imposto sobre Grandes Fortunas**” (IGF). Os **Municípios** recuperam o “**Imposto sobre Transmissão *inter vivos* de Bens Imóveis**” (ITBI), que havia estado sob a competência dos Estados desde a E.C. nº 18/65, e por um curto período, desde a Emenda Constitucional nº 05, de 21/11/1961, estivera com os Municípios. A Constituição de 1988 institui ainda, sob a competência dos Municípios, um novo tributo, o “**Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos**” (IVVC), o qual terá curta vigência, sendo revogado pela Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993. Os **Estados** retomam o “**Imposto sobre Transmissão *causa mortis* de quaisquer bens ou direitos**”, que fora destes entes federados desde a Constituição de 1946, mantivera-se pela Emenda Constitucional nº 05/61, mas desaparecera durante todo o período do Regime Militar, a partir da E.C. nº 18/65. No entanto, aquela que parece ter sido a determinação da Constituição Federal de 1988 com maior repercussão para a ampliação da capacidade tributária dos Estados foi a “substituição” do “Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias” (ICM), criado dentro da “reforma tributária” do Regime Militar, através da Emenda Constitucional nº 18/65, pelo novo “**Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação**” (ICMS), o qual, como a denominação sugere, incorporou o “Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicações”, criado como uma das marcas da “reforma tributária” instituída pela E.C. nº 18/65, desde então mantido como competência da União, apesar de já ter sido “desmembrado” em dois impostos, após o final do Regime Militar, pela Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985. Vale aqui ressaltar que esta mesma Emenda que separa o “Imposto sobre Serviços de Comunicações” do “Imposto sobre Transportes” estabelece a distribuição pela União, o que não era previsto até

então, de 70 % deste segundo imposto, na proporção de 50 % para Estados e D.F. e 20 % para Municípios. Além destes, o novo ICMS incorporou os impostos de competência da União que a E.C. nº 18/65 classificou de “Impostos Especiais” e que, como foi descrito anteriormente, já existiam desde a Constituição de 1946, apesar de terem sofrido alterações na sua abrangência e distribuição pela referida Emenda do Regime Militar. Estes tributos que foram incorporados à base de cálculo do ICMS, subtraídos da competência da União, foram os seguintes: o “Imposto sobre Produção, Importação, Circulação, Distribuição ou Consumo de Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos e de Energia Elétrica”, apresentado como dois impostos pela E.C. nº 18/65, mas “aglutinado” pela E.C. nº 01/69, e o “Imposto sobre Extração, Circulação, Distribuição ou Consumo dos Minerais do País”. Estes impostos “únicos” eram, até então, como bem adverte Rezende (2005, 263), recolhidos pela União e “repartidos entre as esferas governamentais para aplicação de seus recursos na infra-estrutura”, isto desde a Constituição Federal de 1967, então na proporção de 40 %, 60 % e 90 %, respectivamente, alterada pela E.C. nº 23, de 01 de dezembro de 1983, para 60%, 60 % e 90 %, respectivamente.

Quanto à distribuição das receitas tributárias estabelecida pelo texto original da Constituição Federal de 1988, cabe destacar que esta foi caracterizada por Rezende (2005, p. 263) como o aspecto onde “mais se avançou na descentralização dos recursos públicos” dentro dos dispositivos constitucionais. De fato, como foi descrito acima, ao ser considerada a incorporação à base de cálculo do novo imposto criado para os Estados – o ICMS – da “totalidade” de vários impostos que eram de competência da União (“serviços de comunicações”, “transportes”, “combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos”, “energia elétrica” e “minerais do País”), mesmo que uma parcela deles já fosse objeto de transferências, verifica-se que a referida “descentralização” foi significativa.

Neste sentido, cabe ressaltar que a transferência dos Estados aos Municípios relativa a este novo imposto – o ICMS – passa a ser de 25 %, enquanto que para o imposto similar anterior – o ICM –, criado pela Emenda Constitucional nº 18/65, desde a C.F. de 1967 até o final do Regime Militar foi mantido o percentual de transferência dos Estados aos Municípios em 20 %, inclusive até a nova Constituição. Em relação à distribuição dos outros dois impostos de competência dos Estados, previstos na C.F. de 1988, verifica-se, por um lado, que é mantido o mesmo percentual de transferência, para os Municípios, de 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) de veículos licenciados em seus territórios, já estabelecido pela Emenda Constitucional nº 27, de 1985, que criou este imposto, bem como constata-se, por outro lado, que o Imposto sobre Transmissão causa mortis dentro

da C. F. de 1988, tal como no período da sua vigência anterior – da C.F. de 1946, passando pela E.C. nº 05/61, até a E.C. nº 18/65 –, não traz qualquer determinação específica referente a sua distribuição.

Em relação à distribuição dos impostos de competência da União estabelecida na C.F. de 1988, primeiramente vale referir algumas alterações em tributos de menor volume. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR) passa a ser transferido aos Municípios na proporção de 50% “relativamente aos imóveis neles situados”, enquanto durante todo o Regime Militar, aliás desde a Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, quando passa à competência da União, há um dispositivo que define como pertencendo (sem percentuais) aos Municípios o IPTR “dos imóveis situados em seu território”. O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio ou Seguro (Operações Financeiras) referentes ao Ouro (IOF-OURO), tratado separadamente das demais operações financeiras incluídas no mesmo imposto, pela primeira vez na legislação, recebe igualmente uma especificação para a transferência do montante da sua arrecadação: 30 % para o Estado, o DF ou o Território de origem e 70 % para o Município de origem. Da mesma forma, pela primeira vez dentro da legislação, o dispositivo constitucional que estabelece a possibilidade da União instituir impostos não previstos dentro de sua competência tributária privativa, desde que não-cumulativos e com “fato gerador” e “base de cálculo” diferentes dos já instituídos (C.F. 88, Art. 154, Inciso I), aparece “acompanhado” de outro dispositivo que determina uma parcela de distribuição destes impostos passíveis de serem criados: o Art. 157, Inciso II da Constituição de 1988 dispõe que pertence aos Estados e ao DF 20 % do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo dispositivo anteriormente referido. Cabe aqui ressaltar que esta competência da União de instituir “outros impostos”, além dos definidos previamente na própria Constituição, já aparece como determinação desde a Constituição de 1946 (Art. 21), a qual incluía então os Estados na mesma competência, desaparecendo no período de vigência da Emenda Constitucional nº 18/65, reaparecendo como exclusividade da União na C.F. de 1967 (Art. 19, § 6º) e sendo mantida pela E.C. nº 01/69, inclusive em dois dispositivos (Art. 18, § 5º e Art. 21, § 1º). Em todo este período de vigência do dispositivo em questão não há qualquer determinação quanto à distribuição das receitas advindas destes “outros impostos”, a não a ser a referência de que a União pode transferir o exercício da sua competência residual em relação a impostos aos Estados e Municípios (C.F. 67, Art. 19, § 6º; E.C. nº 01/69, Art. 18, § 5º).

Descrita a repartição destes impostos de menor volume de competência da União, cabe referir com destaque a mais significativa mudança promovida pela C.F. de 1988 na

distribuição de receitas, aquela que motivou centralmente a avaliação de que a “descentralização tributária” é uma marca desta nova Constituição: a **ampliação das cotas de transferência do IR e do IPI para Estados e Municípios através dos Fundos de Participação**. Tanto o Imposto sobre a Renda (IR) como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) passam a ser transferidos na proporção de 21,5% cada um para Estados e Distrito Federal, como cota do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e na proporção de 22,5% cada um para Municípios, como cota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como na proporção de 3% para os programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Como já foi descrito, as cotas destes dois impostos para os referidos Fundos, desde a sua criação pela E.C. nº 18/65, foram objeto de cinco percentuais diferenciados durante a vigência do Regime Militar, até serem novamente alteradas pela E.C. nº 27, de 28 de novembro de 1985, alcançando os percentuais de 14 % para o FPE e de 17 % para o FPM, mantido o de 2 % para o Fundo Especial das regiões.

Além do aumento das transferências dos referidos impostos ao FPE e ao FPM, uma parcela, a mais, de 10 % do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) passa a ser repartida pela União entre os Estados, na proporção dos valores de suas exportações (IPI-Exp), destinada ao Fundo de Compensação das Exportações de produtos manufaturados, da qual os Estados devem transferir aos Municípios 25% do recebido da União.

Os resultados deste acentuado processo de transferências de recursos públicos da União para os entes federados subnacionais determinado nos dispositivos instituídos pela C.F. de 1988 são ilustrados por Rezende (2005, p. 264) e Kugelmas & Sola (1999, p. 69). Uma consolidação dos dados apresentados por estes autores permite apresentar o seguinte quadro da participação dos entes federados no “bolo tributário”, isto é, nas receitas disponíveis, já descontadas as transferências intergovernamentais, no período imediatamente anterior à aprovação da nova Constituição até o início do Governo FHC: a União passa de 64,1 % em 1987, para 61,1 % em 1989, 54,6 % em 1991 e alcança 56,4 % em 1996; os Estados ficam com 23,3 % em 1987, 25 % em 1989, 29,6 % em 1991 e 27 % em 1996; os Municípios detêm 12,6% em 1987, 13,9 % em 1989, 15,7 % em 1991 e chegam a 16,7 % em 1996.

Os autores associam este quadro de acentuada “descentralização tributária” promovido pela C.F. de 1988 à ausência de definições claras na divisão de competências para a oferta dos “direitos sociais” ou ao grande número de competências conjuntas dos três níveis de poder instituídos no texto constitucional. Rezende (2005) destaca especialmente o financiamento da Seguridade Social, previsto na Constituição de 88 como concorrente entre todos os entes

federados e que, por ausência de regulamentação, resultou em custeio de obrigação quase exclusiva da União.

Dentro deste quadro de acentuada perda de recursos pela União para Estados e Municípios acompanhada da pouca delimitação das responsabilidades dos entes federados nas áreas sociais, em vigência desde os primeiros anos da década de 1990, terá início o Governo de FHC. Uma das medidas adotadas pelos Governos Federais, desde o começo da década, para enfrentar este quadro de redução de recursos, segundo Kugelmas & Sola (1999, p. 69), passa a ser o “aumento das contribuições sociais – COFINS, PIS-PASEP – e outras fontes de receita que não precisavam ser compartilhadas com as instâncias subnacionais”.

O Governo de FHC fará uso sistemático não apenas do mecanismo de aumento de alíquotas das contribuições sociais, mas do próprio “instrumento” que o dispositivo constitucional (Art. 149) coloca à disposição “exclusivamente” da União: **a “instituição” de “contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas...”**. Cabe destacar aqui que a possibilidade de instituir “contribuições” já era prevista como competência da União, dos Estados e dos Municípios, desde a Constituição Federal de 1946 (Art. 30, Inciso I), em toda a legislação do período do Regime Militar. No entanto, nesta C.F. de 1946, na Emenda Constitucional nº 18/65 (Art. 19) e na Constituição Federal de 1967 (Art. 19, Caput e Inciso III) os dispositivos existentes tratam especificamente e apenas de “contribuições de melhoria”. A Emenda Constitucional nº 01/69 mantém um dispositivo específico que trata de “contribuições de melhoria” (Art. 18, Caput e Inciso II), porém cria um novo dispositivo (Art. 21, § 2º, Inciso I), estabelecendo, exclusivamente para a União, a competência de instituir contribuições “tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais”. Este último dispositivo é alterado pela Emenda Constitucional nº 08, de 14 de abril de 1977, mantendo a competência como “exclusiva” da União e os mesmos âmbitos envolvidos, mas especificando um deles: as contribuições passam a ter em vista a “intervenção no domínio econômico ou o interesse de categorias profissionais e para atender diretamente à parte da União no custeio dos encargos da previdência social”.

Um dos exemplos mais contundentes desta forma de “solução” – utilização recorrente e “orgânica” do “instrumento” das contribuições – definida pelo Governo de FHC para responder à perda de recursos da União com a descentralização tributária, associada à demanda permanente por políticas sociais, fica evidenciado com a criação da “Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira” (CPMF): instituída através da Emenda

Constitucional nº 12, de 15 de agosto de 1996, com destinação prevista integralmente para o Fundo Nacional de Saúde e validade por no máximo dois anos; foi prorrogada, a primeira vez, por três anos, pela Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, que aumentou a alíquota e destinou os novos recursos para o custeio da Previdência Social; sofreu novo aumento de alíquota através da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, adicional previsto para compor o “Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”, criado pela mesma Emenda, com destinação prevista para “ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social”; foi prorrogada, pela segunda vez, por dois anos e seis meses, pela Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, mantendo a mesma alíquota acrescida pela última Emenda e as três destinações dos recursos previstas anteriormente (Fundo Nacional de Saúde, custeio da Previdência Social e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza). Cabe aqui destacar que a Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, promulgada, portanto, quando Fernando Henrique Cardoso era Ministro da Fazenda do então Presidente Itamar Franco, já havia estabelecido, em seu Art. 2º, a competência da União para “instituir, [...], com vigência até 31 de dezembro de 1994, **imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira**”. Este mesmo Art 2º, no seu § 2º, estabelecia que o referido “imposto” não estaria sujeito aos dispositivos constitucionais que vedam aos entes federados, dentre outras determinações, a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que tenha sido estabelecido (Art. 150, Inciso III, alínea “b”), ou a instituição de imposto sobre “patrimônio, renda ou serviços” de um ente federado sobre o outro (Art. 150, Inciso VI, alínea “a”), bem como, no seu § 3º explicitou a determinação de que o “produto da arrecadação” do referido imposto “não se encontra sujeito a qualquer modalidade de repartição com outra entidade federada”.

Por outro lado, o Governo de FHC fará uso recorrente, também, de outro mecanismo instituído legalmente com o objetivo de constituir um dos componentes centrais da política de ajuste e estabilização fiscal implementada por este Executivo, bem como de efetivar o combate à redução de recursos da União e à pouca definição quanto às responsabilidades dos entes federados com relação aos direitos sociais, principalmente, segundo Rezende (2005), com aqueles referentes à previdência social, fato que havia resultado em aumento de encargos para o Governo Federal. Este outro mecanismo utilizado pelo Governo FHC foi o da instituição de um “fundo específico”, o qual, por um lado, separasse recursos federais para serem aplicados em determinados fins definidos como prioritários pela política do Governo Federal e, por outro lado, “liberasse” para efetivação destes fins recursos federais

comprometidos constitucionalmente com outros objetivos, isto é, promovesse a “desvinculação” constitucional de receitas da União.

Na verdade, este fundo, como já foi referido, foi criado ainda quando Fernando Henrique Cardoso era Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, dentro do processo de revisão constitucional então em curso, através da Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994. Conforme Kugelmas & Sola (1999, p. 70-71) esta medida, “considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estabilização”, caracterizou “a primeira reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar”. Tal medida colaborou não apenas para o êxito do “Plano Real” e a queda vertiginosa da inflação, mas também para a eleição do Ministro da Fazenda à presidência, sendo reeditada sucessivamente, desde então, e cumprindo um papel significativo durante todo o período de Governo de FHC.

Portanto, a Emenda Constitucional de Revisão nº 01/94, através da inclusão de dois novos Artigos (71 e 72) ao “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” da C.F. de 1988, cria o chamado de “**Fundo Social de Emergência**” (FSE), com vigência prevista para os anos de 1994 e 1995. Durante o Governo de FHC esta denominação é alterada para “**Fundo de Estabilização Fiscal**” (FEF) e sua vigência é prorrogada por duas vezes: através da Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996, para o período de 01 de janeiro de 1996 à 30 de junho de 1997, e pela Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997, para o período de 01 de julho de 1997 à 31 de dezembro de 1999. O objetivo geral da criação deste Fundo – “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e estabilização econômica” –, explicitado no Art. 71 desde a Emenda de 1994, permanece inalterado durante todo este período e expressa a intenção central e isolada de promover o “ajuste fiscal”. Por outro lado, as determinações referentes à aplicação dos recursos (Art. 71, Caput) e à composição do referido Fundo (Art. 72, Caput e Incisos) sofrem alterações, com acréscimos e reduções ao texto original.

O **Quadro 4.3**, anexo a este Capítulo, organiza e apresenta a descrição integral e comparativa dos dispositivos referentes à “**Composição, Destinação e Alterações na Distribuição dos Recursos**” do **Fundo Social de Emergência** e do **Fundo de Estabilização Fiscal**, estabelecidos através das três Emendas Constitucionais citadas acima – **Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01/03/1994**, **Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996**, e **Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997** – bem como incorpora nesta apresentação as determinações da **Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000**, que institui a “**Desvinculação de Recursos da União – DRU**”. Esta última Emenda apresenta-se

associada às anteriores por caracterizar a continuidade do mesmo processo, como será tratado na seqüência do trabalho.

A E.C. de Revisão nº 01/94 estabelece que os recursos do FSE serão destinados ao “custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário”, bem como “outros programas de relevante interesse econômico e social”. A E.C. nº 10/96, além de acrescentar a palavra “prioritariamente” antes da determinação da aplicação dos recursos, especifica que “despesas orçamentárias associadas” a “programas de relevante interesse econômico e social” é que constituem destinação dos recursos.

No entanto, a mudança de fato significativa em relação à destinação dos recursos do FSE-FEF, inclusive, especificamente para a área da educação, é estabelecida pela Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997, a qual acrescenta, após a determinação da aplicação dos recursos no “custeio das ações dos sistemas de saúde e educação”, a especificação “incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Portanto, esta nova aplicação, instituída pela mudança no Caput do Art. 71, prevê a utilização pela União dos recursos do FSE-FEF para cumprir sua obrigação constitucional de “complementar” o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, então recentemente criado, dos Estados que não alcancem o “mínimo definido nacionalmente” como valor por aluno. Tal medida poderia significar um “acréscimo” de recursos federais aos demais entes federados para o financiamento do ensino fundamental, não fosse a “característica” especial instaurada na “composição” do FSE-FEF desde sua primeira versão.

A E.C. de Revisão nº 01/94 estabelece no Art. 72, Caput e Incisos, criado dentro do ADCT da C.F. de 88, a composição do Fundo Social de Emergência: o IR sobre pagamentos da União; parcelas do IPTR, do IR e do IOF definidas em Leis Federais; parcela da “contribuição social sobre o lucro dos contribuintes” devida por instituições financeiras e referida na Lei Federal que dispõe sobre a Seguridade Social; 20 % de todos os demais impostos e Contribuições da União; parcela do PIS devida por pessoas jurídicas constituídas por instituições financeiras.

A esta especificação da composição do FSE, feita pela Emenda de 1994, o Art. 72, nos seus parágrafos 2º e 3º, acrescenta a grande “novidade” da constituição deste Fundo: fica determinado que todas as “parcelas” de impostos previstas como componentes do Fundo, bem como **o percentual de 20% de todos os demais impostos e contribuições da União** que também o constituem, serão “previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer

vinculação ou participação constitucional ou legal”, no primeiro caso, e, no segundo, “**previamente deduzidas da base de cálculo das vinculações e participações constitucionais previstas** no Art. 153, § 5º, no Art. 157, Inciso II, no Art. 158, Inciso II, **no Art. 212** e no Art. 239 da Constituição Federal. Cabe ressaltar, ainda, que o Art. 72, em seu §4º, determina que a redução de 20 % na “base de cálculo” das vinculações e das transferências de recursos da União não se aplica aos recursos previstos no Art. 159, isto é, não incide nos repasses do IR e do IPI da União para o FPE, o FPM e os chamados Fundos Regionais.

A Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996, faz duas alterações ao Art. 72 da Constituição referentes à “composição” do FSE, transformado pela mesma em FEF (Art. 71, § 2º): retira a parcela do IPTR da composição do Fundo e acrescenta à previsão de constituição do Fundo por “20 % de todos os impostos e contribuições da União” a especificação de que isto se refere aos impostos “já instituídos ou a serem criados”. A mesma Emenda retira dos parágrafos 2º e 3º do Art. 72 a previsão de inclusão do IPTR na “desvinculação” de recursos de impostos transferidos ao FSE-FEF. A Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997, além da modificação já citada, referente à destinação dos recursos, prevendo a inclusão da complementação da União ao FUNDEF nesta aplicação, não estabelece nenhuma outra modificação nestes temas.

O que resulta deste quadro da “composição” do Fundo Social de Emergência – Fundo de Estabilização Fiscal, apesar de Estados e Municípios não sofrerem perda direta volumosa nas transferências para o FPE e o FPM, é a “desvinculação” de 20 % dos recursos da União para todas as áreas que “detém” este direito constitucional, notória e especialmente a educação. Aqui cabe o raciocínio óbvio: se a União ficou desobrigada a aplicar em educação 20 % dos 18 % da receita resultante de impostos, estabelecidos como sua responsabilidade constitucional pelo Art. 212, Caput, não só a educação superior pública federal, competência exclusiva da União, mas toda a educação básica do País perdeu recursos. Mesmo que dentre as áreas de aplicação dos recursos do FSE-FEF estivesse a educação e, a partir da E.C. nº 17/97, especificamente a complementação da União para o FUNDEF, os recursos constituintes daqueles Fundos que eventualmente foram transferidos para a educação básica de Estados e Municípios no período de vigência dos mesmos foram parte daqueles que já estavam “obrigados” (vinculados) anteriormente com esta aplicação. Não houve recursos “novos” destinados à educação. Além disto, ainda que o objetivo geral do FSE-FEF, expresso nas Emendas, incluísse o custeio de áreas como a saúde e a educação, é sabido que a maioria dos recursos destes Fundos foi utilizada para custear o déficit da previdência social.

A evidência de que a intenção de FHC e de seu Governo ao constituir e manter o FSE-FEF era a de “liberar” recursos da União para custeio não de direitos nas áreas sociais, mas daqueles que (mesmo que sociais) fossem os que mais pressionassem o “déficit fiscal”, como a previdência, fica constatada a partir da promulgação da **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000**, a qual isolada e exclusivamente institui a “**desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União**”, agora sem qualquer associação a Fundos que definam a “destinação” dos recursos “liberados”. A medida significa a “autorização constitucional” para a “perda” de recursos públicos aplicados na educação.

Por outro lado, cabe destacar que a determinação do Governo FHC de utilização de “fundos” como instrumentos de efetivação de suas políticas não se limitou a instituição e reedição do FSE-FEF. Através da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que novamente “acrescenta” Artigos (do 79 ao 83) ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da C.F. de 1988, o Governo FHC cria o “**Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**” com o objetivo de “viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência” e vigência prevista até o ano de 2010. O Art. 79, em seu Caput, estabelece que os recursos deste Fundo “serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social”. O Art. 80, em seus Incisos, prevê a “composição” deste Fundo: o adicional de 0,08 % na alíquota da CPMF, já referido, a vigorar de 18/06/2000 a 17/06/2002; adicional de 5 % ao IPI de “produtos supérfluos”; o produto da arrecadação do “Imposto sobre Grandes Fortunas”: dotações orçamentárias; doações. O Art. 81 estabelece, também, como componente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza os “rendimentos gerados a partir de 18 de junho de 2002” por um “novo” Fundo instituído pelo mesmo Artigo, “constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por elas controladas”. Além disto, o Art. 82, em seu Caput, determina que Estados, DF e Municípios devam instituir “Fundos de Combate à Pobreza”, prevendo, no seu § 1º, que os Fundos Estaduais “podem” ser constituídos por um adicional de 2 % ao ICMS de “produtos e serviços supérfluos”, bem como, no seu § 2º, que os Fundos Municipais “podem” ser constituídos por um adicional de 0,5 % ao ISSQN de “serviços supérfluos”.

Considerando-se que “dotações orçamentárias” podem compor o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, fica evidente que recursos “desvinculados” da área da educação, e não recursos novos da União, passam a poder ser utilizados, também, para esta política específica e “focada” de “garantia” de direitos sociais do Governo FHC. Cabe ressaltar, também, que tal política conta com os recursos das “privatizações”, estimuladas e promovidas

por este Governo como uma das medidas exigidas pelo “ajuste fiscal”. Por outro lado, merece destaque, ainda, a “inclusão” dos entes federados subnacionais neste Fundo, instituindo uma “estrutura de colaboração” dentro de uma política específica que associa medidas urgentes e focadas de resolução de questões básicas de sobrevivência de cidadãos à redução de recursos da União vinculados às áreas sociais, notadamente à educação.

4.7 – OS RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A “VINCULAÇÃO” CONSTITUCIONAL E A “DRU”

A estrutura geral de relação entre os entes federados no que diz respeito à competência para tributar e à repartição dos recursos oriundos de impostos gerados em todo o País pode apresentar uma característica específica quando se trata da relação entre estas esferas de poder dentro da área da educação: a “vinculação”, para todos ou alguns dos entes federados, da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. A existência ou não desta “vinculação” tem “acompanhado” de forma peculiar os momentos históricos pelos quais o País passa: desde que foi instituída pela Constituição Federal de 1934 esteve sempre presente nos textos constitucionais nos períodos de vigência de regimes democráticos, desaparecendo total ou parcialmente nos períodos de governos autoritários.

Desta forma, a existência de dispositivos estabelecendo a vinculação de recursos para a educação, instituída na Constituição Federal de 1988, desde o seu texto original, já estivera presente na Constituição Federal de 1946, como aliás foi visto. No entanto, durante o Regime Militar esta determinação, mantida inicialmente, enquanto vigorou a C.F. de 1946 – perdurando, portanto, após a “reforma tributária” promovida pela E.C. nº 18/65 –, foi totalmente suprimida pela nova Constituição de 1967, reaparecendo apenas parcialmente a partir da E.C. nº 01/69, em dispositivo referido exclusivamente aos Municípios e especificamente ao, então, ensino de 1º grau.

Por outro lado, nos anos finais do Regime Militar, quando a mobilização pela redemocratização do País já era “visível”, a vinculação constitucional de recursos para a educação envolvendo todos os entes federados é recuperada, através da Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983, portanto ainda referida à C.F. de 1967, em percentuais correspondentes a 13 % para a União e 25 % para Estados, DF e Municípios.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 212, Caput, consagra novamente, para cada ente federado, percentuais “mínimos” de aplicação anual da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, “na manutenção e desenvolvimento do ensino”, aumentando o percentual da União para 18%, e mantendo em 25 % o dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, no Caput de seu Artigo 69, reproduz tal determinação, deixando explícito, no entanto, que estes percentuais podem ser “o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas” e especificando, além disso, o que não ocorre na Constituição Federal, que a aplicação dos referidos recursos deve ser feita “na manutenção e desenvolvimento do ensino **público**”.

Cabe destacar quanto ao estabelecimento destes percentuais mínimos de aplicação em educação a determinação, presente não só na Constituição Federal como na LDB nº 9.394/96, de que os mesmos são calculados sobre a receita de impostos “**compreendida a proveniente de transferências**”, fato que implica um “vínculo permanente” entre União, Estados e Municípios quanto aos recursos disponíveis para financiamento das obrigações constitucionais e legais na área da educação para cada ente federado.

Conforme foi descrito, um dos instrumentos utilizados pelo Governo de FHC para combater a “crise fiscal”, a descentralização de recursos públicos promovida pela Constituição de 1988 e o conjunto de demandas por efetivação de direitos sociais, foi a instituição e reedição do FSE-FEF, Fundos estes que, apesar de suas destinações referirem os direitos sociais, de fato determinaram a “desvinculação” de 20 % da maioria dos impostos e contribuições sociais da União para todas as áreas. Na seqüência deste processo, como foi visto, o Governo FHC instituiu a “desvinculação” de recursos da União isolada e já não “justificada” por nenhum Fundo para atendimento dos direitos sociais.

A Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, acrescenta o Art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando, em seu Caput, que **fica desvinculado “de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período”**. No § 1º deste Art. 76 fica explicitado que **a desvinculação então estabelecida não reduz a “base de cálculo das transferências a Estados, DF e Municípios”** relativas aos seguintes impostos: IOF-OURO, IR retido na fonte sobre rendimentos pagos por Estados e Municípios, IPTR dos Municípios, IR e IPI transferidos ao FPE e ao FPM, IR e IPI transferidos aos Fundos Regionais, IPI-Exportação. O § 2º deste Art.

76 determina que a contribuição social do salário-educação, prevista no Art. 212, § 5º da C.F. de 1988, não é atingida pela desvinculação então estabelecida.

4.8 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996: O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) E O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O Governo de FHC dentro de sua política de priorização do combate à crise fiscal instituiu uma série de mecanismos e instrumentos constitucionais e legais, visando reduzir a perda de recursos da União decorrente da descentralização tributária promovida pela C.F. de 1988, bem como produzir soluções para o custeio de demandas públicas por garantia e implementação de direitos sociais. Alguns destes mecanismos e instrumentos já foram descritos anteriormente: o aumento de alíquotas e criação recorrente de “contribuições” de competência exclusiva da União (a CPMF), como tributos que não estão sujeitos à repartição obrigatória com os demais entes federados; a criação de Fundos Federais constituídos em sua maior parte por “desvinculações” de recursos da União (o FSE-FEF); ou a simples determinação constitucional de “desvinculação de recursos da União” de quaisquer áreas anteriormente objeto desta garantia pela própria Constituição (a DRU). Todas estas medidas atingiram majoritária ou exclusivamente os recursos federais devidos para a educação.

Especificamente na área da educação o Governo FHC instituiu um instrumento “peculiar”, claramente associado às preocupações prioritárias de sua política geral, através da criação de um Fundo para o financiamento de uma “parcela” da educação básica, constringendo os entes federados subnacionais à distribuição “efetiva” de competências entre si, imposta pela determinação de “redistribuição” compulsória de uma parcela dos recursos de cada Estado e de seus Municípios entre eles mesmos.

O referido Fundo, no entanto, apesar de se constituir no instrumento central desta política, está inserido e é sustentado por um conjunto de alterações promovidas no texto original da Constituição Federal de 1988 dentro do âmbito da educação. Estas alterações foram anunciadas, justificadas e formuladas em detalhes dentro de um documento divulgado pelo Ministério da Educação e do Desporto, em setembro de 1995, denominado de “Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério” – Plano-DEF, adotando a sigla utilizada por Farenzena (2001). Na seqüência, o Governo de FHC enviou ao Congresso Nacional a Mensagem Presidencial nº 1.078, de 15 de outubro de 1995,

acompanhada da Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995, apresentando para apreciação do Legislativo Federal uma Proposta de Emenda Constitucional sobre esta matéria, a qual tramitou como PEC nº 233/95. A Proposta original de FHC estabelecia alterações aos Artigos 34, 206, 207, 208 e 211 das disposições internas da Constituição, bem como ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Após a tramitação da PEC e sua aprovação final, em relação à Proposta original, ficaram sem modificações os Artigos 206 e 207 da Constituição, bem como foi acrescida uma alteração ao Art. 212.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, resultado deste processo promove, portanto, várias alterações em dispositivos constitucionais, as quais se interligam, complementam-se e articulam-se em torno de um objetivo geral e único: **redefinir competências e redistribuir recursos entre os entes federados subnacionais, visando ao atendimento do ensino “obrigatório” e reduzindo as responsabilidades da União com este nível.**

A alteração dos parágrafos originais do Art. 211 da C.F. 88 promove a “redefinição” ou “adequação” para a União e os Municípios, bem como a “definição” explícita para os Estados, das competências de cada ente federado na área da educação quanto aos “níveis de atuação” prioritária. A redação proposta para o § 1º do Art. 211 pelo Governo FHC, através da PEC nº 233/95, previa que a União deixava de ter a função de prestar “**assistência técnica e financeira aos Estados, DF e aos Municípios** para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o **atendimento prioritário à escolaridade obrigatória**” e passava a exercer “em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir a **equalização de oportunidades educacionais**”. A Emenda 14/96 recoloca a previsão inicial da Constituição, porém “submetida” à proposta da PEC, determinando o texto final que a União “exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino **mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios**”. Em relação a este mesmo § 1º do Art. 211, cabe ressaltar, ainda, que a outra função nele prevista dentro do texto original da Constituição de 1988, determinando que “a União organizará e **financiará o sistema federal de ensino** e o dos Territórios”, é mantida exatamente com a “mesma redação” pela PEC nº 233/95, sendo alterada na sua tramitação no Legislativo e resultando no texto da Emenda nº 14/96 que estabelece que “**a União organizará o sistema federal de ensino** e o dos Territórios” e “**financiará as instituições de ensino públicas federais**”. Esta proposta da PEC é, no mínimo, “curiosa”, quando se verifica que o documento divulgado pelo MEC em 2005, o Plano-DEF, detentor de um texto de argumentação, justificativas e “redação”

detalhada e “precisa”, apresenta exatamente a mesma proposta. O “curioso” é um documento elaborado com tal grau de especificação e exatidão apresentar uma proposta que pudesse conter uma “imprecisão” quanto a diferença entre “sistema de ensino federal” e “instituições de ensino federais”, ou ainda desconhecer a “possível” composição do “futuro” (na época) sistema federal de ensino. Mesmo que ainda não houvesse determinações claras e definitivas dentro da nova LDB, então em tramitação no Congresso, quanto aos órgãos e instituições que comporiam os sistemas de ensino, todo o “histórico” constitucional-legal, como foi visto, indicava que as “instituições privadas” de ensino superior – fossem Universidades ou Estabelecimentos Isolados – ficariam incluídas no Sistema Federal de Ensino. Desta forma, insinua-se que a proposta da PEC neste tema era realmente a de que a União “financiasse” todo o “sistema federal de ensino”, isto é, não apenas as instituições “públicas” mantidas por ela, mas inclusive as instituições “privadas” de ensino superior. Este tema não é “comentado” dentro do Plano-DEF (apesar deste documento apresentar a mesma proposta); no entanto, a intenção coincidiria não apenas com deliberação do Governo FHC de definir com maior “precisão” as competências dos entes federados na área da educação e de reduzir significativamente as atribuições da União com o ensino fundamental, como também com a proposta de estimular a expansão do ensino superior através do aumento do número e da qualificação de instituições “privadas”, que contariam com o “aporte” de recursos públicos federais, reduzindo também as atribuições da União neste nível de ensino. Neste sentido, cabe destacar que uma das alterações propostas pela PEC nº 233/95, que não permaneceram no texto final da Emenda nº 14/96, transformava um dos princípios do ensino descrito no Art. 206, Inciso IV, de “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” para “**gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação infantil, fundamental e média e, no ensino superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado**”, insinuando que poderiam ser oferecidos outros cursos de extensão (treinamento e aperfeiçoamento) ou de especialização dentro das Universidades Públicas que seriam “pagos”. Aliás, o texto da referida Exposição de Motivos nº 273, de 13/10/95, que acompanhou o ingresso da PEC nº 233/95 no Congresso Nacional, ao tratar da questão da autonomia universitária, é explícito sobre esta intenção do Governo FHC, ao afirmar que a alteração no princípio constitucional da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais visava “excluir as atividades de extensão desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, sob a forma de cursos de treinamento, especialização e aperfeiçoamento”, as quais “normalmente se dirigem a públicos restritos, quase sempre profissionais e empregados de grandes empresas, **constituindo fonte de receita própria não desprezível**”.

A competência quanto ao nível de ensino de atuação prioritária dos Estados e DF, ausente no texto original da Constituição de 1988, como foi visto, é estabelecida através da inclusão do § 3º no Art. 211, determinando que tais entes federados “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio”. Esta previsão instituída pela E.C. nº 14/96, manteve o mesmo texto proposto pela PEC nº 233/95 e já era prevista, exatamente com a mesma redação, pelo Plano-DEF. Quanto aos Municípios, a PEC não propôs qualquer alteração à determinação existente na C.F. 88 que previa atuação prioritária destes entes federados “no ensino fundamental e pré-escolar”. A Emenda nº 14/96, acompanhando os debates e deliberações finais da nova LDB, faz a “adequação” do termo “pré-escolar” para “na educação infantil”. Ressalte-se que esta determinação mais “exata” dos níveis de atuação dos entes federados subnacionais, **tornando claramente “explícita” a competência “comum” ou “concorrente” de Estados e Municípios com o ensino fundamental**, é o dispositivo que vai permitir e sustentar a determinação posterior relativa à constituição do “Fundo” instituído pela mesma Emenda.

O acréscimo do § 4º ao texto original do Art. 211 da C.F. 88 aponta no mesmo sentido, ao determinar que “na organização de seus sistemas de ensino, **os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração**, de modo a **assegurar a universalização do ensino obrigatório**”. A redação final do referido dispositivo presente na Emenda nº 14/96 manteve o mesmo texto proposto pela PEC nº 233/95. O Plano-DEF, no entanto, apresentava uma proposta para este § 4º do Art. 211 um pouco diferenciada: “**os Estados definirão as formas de colaboração com os Municípios na oferta do ensino fundamental**, de forma a distribuir equitativamente recursos e responsabilidades, **assegurando a universalização do ensino obrigatório**”. É notória a “exclusão” total da União da “colaboração” para a (garantia da) “oferta” do ensino fundamental ou da “universalização do ensino obrigatório”, ente federado expressamente “não citado” no dispositivo em questão dentro da E.C. nº 14/96, bem como ausente tanto na redação prevista pelo Plano-DEF, como na proposta da PEC nº 233/95.

No entanto, o destaque maior deve ser dado à constatação de que, enquanto o texto do § 4º do Art. 211 instituído pela Emenda nº 14/96, igual ao proposto pela PEC nº 233/95, determina a instauração de “regime de colaboração” entre os entes federados subnacionais para “assegurar a universalização do ensino obrigatório”, a proposta do Plano-DEF explicitava que as “formas de colaboração” entre Estados e Municípios deveriam contemplar toda a “oferta do ensino fundamental”, visando, a partir da distribuição de recursos e responsabilidades, assegurar “a universalização do ensino obrigatório”. Neste sentido, a intenção explicitada no Plano-DEF parecia ser a de que as “formas de colaboração”

abrangessem todo o **ensino fundamental** e não “exclusivamente” o **ensino obrigatório**, insinuando, inclusive, uma “concepção” diferenciada destes termos em relação ao que então era previsto pela C.F. de 1988. Este destaque ao **ensino fundamental** como área de abrangência do “regime de colaboração” entre Estados e Municípios desaparece no texto da PEC nº 233/95, bem como na redação final da E.C. nº 14/96, permanecendo apenas a expressão da “priorização” do **ensino obrigatório**. Fica evidente, então, o interesse do Governo FHC – e até a necessidade – de definir com maior exatidão, bem como de forma diferenciada, a concepção de **ensino obrigatório** dentro da Constituição, considerando, inclusive, a abrangência que este conceito poderia alcançar a partir das determinações então em vigência pelo texto original da C.F. de 1988 (progressiva obrigatoriedade do ensino médio).

De fato, o uso do termo “obrigatório” dentro das mudanças propostas pela PEC nº 233/95 ao Art. 211 da C.F. poderia até implicar o entendimento de que o nível médio estaria “potencialmente” incluído na exigência de definição de “formas de colaboração” entre Estados e Municípios visando sua “universalização”. Esta percepção, aliada, é claro, à intenção expressa pelo Governo FHC de “priorizar” o ensino fundamental, talvez tenha influenciado a proposta apresentada pela PEC nº 233/95, ausente do Plano-DEF, de alteração de quatro Incisos do Art. 208 da C.F. 88, no qual são determinadas as garantias a serem efetivadas como dever do Estado com a educação. A proposta da PEC, aprovada e instituída pela Emenda nº 14/96, no entanto, vai além desta questão: o Inciso I do Art. 208 que, no texto original da Constituição, garantia o **ensino fundamental** como “**obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria**” passa a referir este nível de ensino como “**obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria**”, insinuando que ensino fundamental “obrigatório” é aquele oferecido para a “idade própria”. De fato, segundo Farenzena (2001, p. 271), a partir desta nova redação, “pode-se afirmar que o ensino obrigatório não é mais sinônimo de ensino fundamental – **o ensino obrigatório é o fundamental destinado àqueles que estão na faixa etária de 7 a 18 anos**”. A autora segue destacando uma consequência desta mudança na “abrangência” do ensino obrigatório, afirmando que “é justamente o ensino obrigatório que, segundo a Constituição Federal deve ser priorizado na distribuição de recursos públicos (Art. 212, § 3º)” (FARENZENA, 2001, p. 271). Por outro lado, o Inciso II do Art. 208, pela proposta da PEC nº 233/95 previa a garantia de “**progressiva universalização do ensino médio e pré-escolar gratuitos**”, enquanto o texto original da C.F. 88 estabelecia a “**progressiva extensão da obrigatoriedade**

e **gratuidade ao ensino médio**". A E.C. nº 14/96 consagrou para este Inciso o texto que determina **"progressiva universalização do ensino médio gratuito"**, retirando definitivamente da Constituição a expectativa de transformação do ensino médio em nível **"obrigatório"**. A PEC nº 233/95 ainda propôs alterações em dois outros Incisos do Art. 208, que não lograram inclusão no texto final da E.C. nº 14/96, ambos estabelecendo explicitamente "prioridade para a população de menor renda", um em relação à "oferta gratuita de creche a crianças de zero a três anos" (Inciso IV) e o outro para a previsão de "atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (Inciso VII).

Desta forma, a alteração promovida pela E.C. nº 14/96 no Art. 211 da Constituição de 1988, que já tinha explicitado a atuação **"comum"** ou **"concorrente"** entre Estados e Municípios na oferta do ensino fundamental, bem como instituído a **"colaboração"** entre estes entes federados para assegurar especificamente o **"ensino obrigatório"**, relegando à União uma responsabilidade **"residual"** com este nível, é associada à mudança do Art. 208 que estabelece o ensino fundamental como o único nível de ensino a manter a marca de **"obrigatório"**, já que o ensino médio perde a característica de alcançar **"progressivamente"** esta condição. No entanto, também o ensino fundamental mantém a condição de **"obrigatório"** de forma parcial, isto é, apenas o ensino fundamental oferecido para a **"idade própria"** (**"regular"**), e não mais aquele oferecido para jovens e adultos, mantém de fato esta condição. Esta última determinação não parece atingir diretamente a constituição do **"Fundo"** para o ensino fundamental, já que o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o institui utiliza a identificação específica deste nível e não a expressão **"ensino obrigatório"**, mas tal dispositivo assegura que os entes federados possam **"priorizar"** nos demais usos dos recursos públicos o atendimento do ensino fundamental **"na idade própria"** em detrimento da educação de jovens e adultos.

Os dispositivos descritos até aqui como alterações à Constituição que estruturam e sustentam a própria instituição do **"Fundo"**, estão associados a mais duas outras mudanças significativas estabelecidas pela E.C. nº 14/96 que exercem o mesmo papel.

A primeira delas aparece dentro das alterações promovidas no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e diz respeito à **exclusão total ou redução significativa da responsabilidade da União com o ensino fundamental**. O Caput deste Art. 60, que previa no texto original da C.F. de 88 que **"o Poder Público desenvolverá esforços, [...] com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art.**

212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”, a partir da E.C. nº 14/96 passa a determinar que Estados, DF e Municípios “destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o Caput do Art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental”. A proposta da PEC nº 233/95 apresentava como diferença significativa apenas a “omissão” do termo “Caput” anterior ao Art. 212. A redação deste dispositivo sugerida dentro do Plano-DEF incluía a destinação direta para os “Fundos” da totalidade dos 60 % dos recursos do Art. 212, implicando que estes “Fundos” seriam compostos por todos os impostos estaduais e municipais, bem como acrescentava como objetivo destes “Fundos” o de “efetiva distribuição de responsabilidades e recursos na forma do disposto no § 4º do Art. 211”, isto é, aquele que, na redação do próprio Plano-DEF, prevê a definição de “formas de colaboração” entre Estados e Municípios na oferta do ensino fundamental.

Tais dispositivos evidenciam **a exclusão total da União da obrigação**, a que estava, até então, submetida pelo texto original da C.F. 88, **de aplicar no mínimo 50 % dos seus recursos de impostos no ensino fundamental e no combate ao analfabetismo. A proposta da PEC que, neste sentido, reproduz a concepção do Plano-DEF, isentava totalmente a União do cumprimento de qualquer “percentual” de aplicação no ensino fundamental**, mesmo quando no seu § 5º previa que a “complementação” devida pela União aos “Fundos” viria de parte dos recursos do Art. 212, comprovando claramente a determinação do Governo FHC, já comentada, sobre este tema. A Emenda nº 14/96, por outro lado, recoloca a previsão de um percentual mínimo de gasto da União na “erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental”, incluindo nele a complementação da União devida aos “Fundos”, através da alteração do conteúdo do § 5º da PEC que resultou na determinação presente no § 6º da referida Emenda, prevendo que a União aplicará **“nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o Caput do Art. 212 da Constituição Federal”**. Fica evidente que esta nova redação dada ao tema do comprometimento da União com o gasto no ensino fundamental, além de reduzir a obrigação constitucional da Federação com este nível de ensino de 50 % para 30 %, **implica a possibilidade de utilização de recursos fora dos previstos no Caput do Art. 212, isto é, fora dos impostos vinculados, ou seja, recursos oriundos, por exemplo, de contribuições sociais como a do salário-educação.**

Portanto, os debates no Legislativo Federal que envolveram a inclusão e aprovação deste § 6º do Art. 60 do ADCT no texto final da Emenda nº 14/96 abordaram não somente o comprometimento da União com algum percentual de gasto no ensino fundamental, mas um

outro tema fortemente polêmico que resultou, inclusive, objeto de outra alteração à Constituição: o salário-educação.

Desta forma, a outra mudança significativa produzida pela Emenda nº 14/96 no texto constitucional de 1988, que colabora também na criação de uma “estrutura” de sustentação para a instituição do “Fundo”, é exatamente o tratamento dado à questão do salário-educação. Como foi descrito, **o Governo de FHC assim como propôs excluir a União de qualquer percentual de comprometimento com o ensino fundamental, estabelecido como “prioridade”, porém para os entes federados subnacionais, também propôs a utilização pela União dos recursos do salário-educação para cumprimento de sua função de complementação dos “Fundos”, visando em ambas as determinações a redução dos seus gastos com o ensino fundamental.** A redação proposta pela PEC nº 233/95, no § 5º do Art. 60 do ADCT, que reproduz integralmente a sugestão apresentada dentro do Plano-DEF sobre o tema, evidencia esta posição do Governo FHC em relação aos recursos utilizáveis para a complementação federal devida aos “Fundos”: “a União fará uso de parte dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, **inclusive os oriundos da fonte adicional prevista no § 5º do mesmo Artigo**”, isto é, do salário-educação. Como já foi descrito acima, a Emenda nº 14/96, em seu § 6º do Art. 60 do ADCT, aprova uma redação genérica, isenta da citação específica da contribuição social em questão, porém fica evidente que a interpretação da expressão “equivalente a” não permite estabelecer a limitação determinada pela utilização exclusiva do vocábulo “os” antecedendo recursos previstos no “Caput” do Art. 212, resultando, portanto, o entendimento de que é permitido o uso de “outros” recursos além dos referentes à receita de impostos.

Por outro lado, cabe ainda destacar sobre o tratamento dado ao tema do salário-educação dentro da Emenda nº 14/96 que este documento incluiu, no seu texto final, uma alteração ao § 5º do Art. 212 não prevista pela PEC nº 233/95. A mudança **retira do texto constitucional a possibilidade das empresas de “deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” da contribuição devida ao salário-educação.** De fato, tal proposta estava presente nas sugestões apresentadas dentro do documento do Plano-DEF e não foi apresentada dentro da PEC ao Legislativo Federal. Farenzena (2001, p. 271) suscita a hipótese de que “provavelmente, a pressão empresarial evitou que o dispositivo fosse incluído na PEC encaminhada pelo Executivo”. No entanto, o mais significativo sobre este dispositivo é o fato de que, mesmo não tendo sido apresentado ao Legislativo pelo Governo FHC, estava presente no Plano-DEF, argumentado e justificado, como bem lembra Farenzena (2001, p.271), implicando a cogitação de uma medida que,

vinculada à possibilidade de uso dos recursos do salário-educação pela União para “complementar” os “Fundos”, certamente visava “liberar” mais recursos para reduzir os gastos da Federação. Neste mesmo sentido também avalia Farenzena (2001, p. 271), quando afirma que “pode-se supor que uma outra justificativa para a idéia de proibir as deduções seria aumentar o recolhimento do salário-educação, que tem uma cota federal, disponibilizando mais recursos para a União complementar os fundos estaduais”.

Desta forma, configurado e sustentado pela rede de determinações constitucionais descrita até aqui, aprovadas dentro da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, o Governo de FHC, através do Art. 60 do ADCT, alterado pela mesma Emenda, cria o **mecanismo mais explícito e compulsório de “colaboração” entre entes federados** instituído pela legislação do período no âmbito do financiamento da educação: o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**, regulamentado na seqüência imediata pela Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O texto final da E.C. nº 14/96, na alteração feita ao Art. 60 do ADCT, em seu Caput, como já foi visto, estabelece que Estados, DF e Municípios deverão destinar no mínimo 60% dos recursos previstos no Caput do Art. 212 “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental”, visando “assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”. É o § 1º deste Art. 60 do ADCT que cria, no âmbito de cada Estado e do DF, o FUNDEF, instituído como fundo de natureza contábil e como o instrumento que irá “assegurar” a “distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios”. Este dispositivo reproduz a proposta da PEC nº 233/95, com alguns acréscimos – o principal deles relativo à previsão da “natureza contábil” do fundo, anteriormente ausente, e outro ainda incluindo a previsão de que a referida “distribuição” deveria “ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo”. O texto do Plano-DEF, como foi citado, institui o FUNDEF no próprio Caput do Art. 60 do ADCT, incluindo nele, também, a referência explícita ao “objetivo de assegurar [...] a efetiva distribuição de responsabilidades e recursos na forma do disposto no § 4º do Art. 211 da Constituição”. Fica evidente a concepção do Governo FHC, desde o primeiro documento, mas ainda na PEC, de que a “colaboração” prevista no § 4º do Art. 211, então proposto, deveria ser “centrada” no (quicá, exclusiva do) nível de ensino de responsabilidade “comum” ou “concorrente” entre Estados e Municípios.

O § 2º do Art. 60 do ADCT da E.C. nº 14/96 estabelece que este Fundo é constituído de, no mínimo, 15% da receita de vários impostos: o ICMS dos Estados (Art. 155, Inciso II) e

o dos Municípios (Art. 158, IV); a parcela do IR e do IPI distribuída pela União aos Estados através do FPE (Art. 159, Inciso I, alínea “a”) e aos Municípios através do FPM (Art. 159, Inciso I, alínea “b”); e a parcela dos Estados e dos Municípios do IPI-Exportação (Art. 159, Inciso II). O mesmo § 2º do Art. 60 do ADCT prevê também que os recursos do FUNDEF serão distribuídos “entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental”. Este dispositivo dentro da PEC nº 233/95 apresentava exatamente a mesma “composição” de impostos para o Fundo e, na previsão da distribuição dos recursos, sofreu apenas duas “especificações”: previa a distribuição “entre o Estado e seus Municípios” e “*de acordo com* o número de alunos”. Por outro lado, como já foi visto, a proposta de “composição” do FUNDEF expressa dentro do Plano-DEF era apresentada no Caput do Art. 60 e previa que “os Estados e os Municípios destinarão não menos de 60 % dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição aos Fundos de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituídos em cada unidade da Federação”, ou seja, a proposta inicial do Governo FHC destinava 60 %, no mínimo, de “todos” os recursos “vinculados” de Estados e Municípios diretamente aos Fundos.

Desta forma, mesmo sem a inclusão de 60 % das receitas de “todos” os impostos dos entes federados subnacionais, este novo “instrumento” criado pelo Governo FHC passa a se constituir em um **poderoso mecanismo de redistribuição compulsória de recursos**, entre cada Estado e seus Municípios e entre os Municípios de um mesmo Estado, para o financiamento do ensino fundamental, fato que produziu conseqüências evidentes, “estimulando” ações públicas tais como a municipalização deste nível de ensino ou a redução acentuada do atendimento da educação infantil pelos Municípios.

A Emenda Constitucional nº 14/96, na alteração que estabelece ao mesmo Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que cria o FUNDEF, mantém ainda dois dispositivos previstos na PEC nº 233/95 praticamente com a mesma redação proposta pelo Executivo. Um deles é o § 3º deste Art. 60 da Emenda que prevê a complementação da União aos Fundos, então criados, sempre que em cada Estado e, por acréscimo, no DF, “seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”, quando a PEC referia a “um mínimo nacional”. Em relação a este tema, a proposta do Plano-DEF, expressa no § 2º do referido Art. 60, era ao mesmo tempo mais “imprecisa” e potencialmente mais “abrangente”: “a União [...] complementar os recursos dos Fundos quando estes se revelarem insuficientes para o atendimento dos objetivos estabelecidos neste Artigo”. O outro parágrafo do Art. 60 da Emenda mantido em relação à proposta do Executivo, este exatamente com a mesma redação

do § 4º da PEC, é o § 5º que estabelece que “uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo [...] será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério”. Tal dispositivo é igualmente idêntico ao texto do § 1º do mesmo Artigo sugerido dentro do Plano-DEF.

Além destes dispositivos, a Emenda nº 14/96, em seu § 6º do Art. 60 do ADCT, altera significativamente, como foi descrito acima, o § 5º do referido Artigo proposto pela PEC nº 233/95 (§ 3º dentro do Plano-DEF), reintroduzindo um percentual mínimo de comprometimento da União com a “erradicação do analfabetismo” e a “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”, bem como estabelecendo uma “redação” no dispositivo que, sem explicitar, permite que a União utilize os recursos do salário-educação para o cumprimento do seu papel de complementação da receita dos Fundos.

Cabe, finalmente, destacar que a E.C. nº 14/96 estabelece dois novos parágrafos dentro do Art. 60 do ADCT anteriormente não propostos pela PEC nº 233/95 e ausentes também da proposta do Plano-DEF: o § 4º e o § 7º. O § 4º prevê a existência de um **“padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”**, ao qual corresponde **“um valor por aluno”**, que deve ser garantido pelo ajuste progressivo, “em um prazo de cinco anos”, das contribuições feitas ao Fundo pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos Municípios. Este dispositivo **institui, desta forma, uma responsabilidade “compartilhada” e compulsória entre “todos” os entes federados não só em relação à garantia de oferta, mas também em relação à “qualidade” do ensino fundamental e ao “financiamento” desta qualidade**. Esta determinação irá aparecer de maneira mais ampla e detalhada nos Artigos 74 e 75 da LDB nº 9.394/96.

O outro acréscimo da E.C. nº 14/96 em relação ao texto da PEC nº 233/95 é a determinação presente no § 7º da Emenda prevendo que **“a lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno”**. De fato, esta exigência de lei que regulasse determinações específicas da Emenda Constitucional já aparecia, apenas “indicada”, é verdade, em três dispositivos da PEC, dos quais fora suprimida pela própria Emenda: no final do § 1º, em relação à criação do próprio Fundo (“na forma estabelecida por lei federal”); no final do § 2º, em relação à distribuição dos recursos do Fundo de acordo com o número de alunos das redes de ensino (“na forma da lei”); e no final do § 3º, em relação ao mínimo nacional abaixo do qual fica estabelecida a complementação da União (“na forma da lei”). Verifica-se que, apesar desta determinação quanto à existência de lei para regulamentar o Fundo não estar sugerida no documento divulgado pelo MEC ao

apresentar o Plano-DEF, em setembro de 1995, a inclusão desta exigência na Constituição já era uma intenção do Governo FHC desde a proposição da PEC, em outubro daquele mesmo ano.

Esta determinação estabelecida no § 7º do Art. 60 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, resulta no imediato envio ao Congresso Nacional, pelo Executivo Federal, do Projeto de Lei que dispunha sobre a “regulamentação” do FUNDEF, acompanhado da Mensagem Presidencial nº 886 e da Exposição de Motivos nº 112, ambas datadas de 19 de setembro de 1996. Em três meses, tal Projeto foi transformado na Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Em relação ao Projeto de Lei (PL) apresentado pelo Governo FHC, a Lei 9.424/96 mantém a grande maioria de suas proposições, explicitando o conteúdo, especificando ou alterando várias delas com acréscimos, bem como inclui três novos Artigos com conteúdos não contemplados no PL: o Art. 9º, que dispõe sobre a exigência de “novos” Planos de Carreira para o magistério; o Art. 13, que determina critérios para os ajustes das contribuições ao Fundo vinculados a um “padrão de qualidade de ensino”; e o Art. 15, que trata do salário-educação.

Os dispositivos da Lei nº 9.424/96, mantidos com alterações a partir da proposta do PL, regulam diferentes temas, alguns reproduzindo, de forma mais detalhada, as determinações do Art. 60 do ADCT estabelecidas a partir da Emenda nº 14/96, outros tratando de matérias então não especificadas. O Art. 1º da Lei reproduz a previsão dos “recursos que constituem o FUNDEF”, recebendo, em relação ao PL, dentre outros, o acréscimo que determina a inclusão na base de cálculo do valor do ICMS devido ao Fundo do “montante de recursos financeiros transferidos [...] pela União aos Estados, DF e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrente da desoneração das exportações” (Art. 1º, § 2º). O Art. 3º da Lei, no seu Caput, tal como o PL, determina o repasse automático dos recursos do Fundo para “contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do DF e dos Municípios, vinculadas ao Fundo”, mantendo em seus parágrafos, com especificações e alterações, determinações quanto aos procedimentos a serem cumpridos por cada um dos entes federados nas transferências dos recursos devidos para as contas do Fundo. O Art. 8º da Lei explicita “em detalhes” a previsão constante no PL de que a instituição do FUNDEF não isenta Estados, DF e Municípios de cumprir o disposto no Art. 212 da Constituição Federal, nem o estabelecido pela Emenda nº 14/96, no Caput do Art. 60 do ADCT, quanto à aplicação pelos entes federados subnacionais de, no mínimo, 60 % de todos os recursos vinculados à educação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. O Art. 10 da Lei

recoloca as determinações dispostas no Art. 9º do PL, então explicitamente apresentadas como “condições” para a complementação da União devida aos Fundos, agora expressas como exigências a serem “comprovadas” por Estados, DF e Municípios, sob pena de sanções administrativas, civis ou penais, destacando-se dentre elas a apresentação de Plano de Carreira do Magistério de acordo com as Diretrizes do Conselho Nacional de Educação. O Art. 4º da Lei, exemplo mais evidente de matéria não especificada na E.C. nº 14/96, mas regulamentada no PL também no Art. 4º, estabelece que “o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos [...] por Conselhos a serem instituídos em cada esfera” de poder. Na redação final da Lei, este Artigo, em relação ao PL, acrescenta a exigência de criação do referido Conselho no âmbito da União, bem como aumenta o número mínimo de membros e especifica a inclusão de entidades e órgãos nos Conselhos das três esferas de poder. O Art. 5º da Lei, que mantém exatamente a redação proposta pelo mesmo Artigo no PL, determina que “os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais [...] relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo [...] ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização...” do mesmo.

Dentre as alterações promovidas pela redação final da Lei 9.424/96, em relação ao texto inicial do PL proposto pelo Governo FHC, cabe ressaltar três Artigos, os quais tratam de matérias já instituídas pela Emenda Constitucional nº 14/96 e apresentam, tanto no PL como, em parte, na redação final da Lei, apenas “especificações” destas matérias.

O primeiro destes dispositivos, correspondendo a Artigo com o mesmo número no PL, é o Art. 2º da Lei, o qual recoloca a determinação de que os recursos do Fundo “serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério”, bem como reproduz a previsão de que a distribuição dos recursos de cada Fundo entre o Estado e seus Municípios será feita “na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (Art. 2º, § 1º da Lei). A diferença significativa entre a proposta do PL e o texto final da Lei dentro desta previsão é a de que o Projeto de FHC explicitava que as escolas cadastradas das redes estadual e municipal deveriam atender o “**ensino fundamental regular**”. Tal previsão do PL certamente motivou a inclusão de dois Incisos, vinculados ao § 1º do seu Art. 2º, na redação final da Lei, determinando que fossem consideradas no cômputo dos alunos beneficiados pelo Fundo não só “as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental” (Inciso I), como também “**as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência**” (Inciso II). Este Inciso II do § 1º do Art. 2º da Lei 9.424/96 foi objeto de

Veto do Presidente FHC, através da **Mensagem nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996**, tendo como um dos argumentos que o justificou, como bem ressalta Farenzena (2001, p. 333), o de que “o cômputo dessas matrículas pode provocar a expansão da oferta através de cursos oferecidos sem qualidade, apenas para que Estados ou Municípios garantam uma fatia maior de recursos”. A redação final do Art. 2º da Lei acrescenta ainda outros parágrafos ao texto original, dos quais cabe destacar os seguintes: o § 2º que estabelece que a distribuição dos recursos do Fundo deverá também “considerar [...] a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento” prevendo, inclusive, como “componentes” desta diferenciação, os grupos de 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais; o § 3º que estabelece que o cômputo para a distribuição dos recursos inclui exclusivamente as “matrículas do ensino presencial”; e o § 4º que prevê a realização de censo educacional anual pelo MEC, cujos dados constituirão a base para a distribuição dos recursos dos Fundos.

O segundo dos dispositivos da Lei a destacar, por promover alterações nas propostas do PL, tratando de matéria prevista na E.C. nº 14/96, é o Art. 6º, em ambos os documentos. As determinações deste Artigo, que tratam da complementação devida pela União aos Fundos, apresentam-se condensadas no Caput dentro do PL, mas são especificadas, alteradas e acrescidas de conteúdo e parágrafos no texto final da Lei. O Art. 6º da Lei, em seu Caput, reproduz quase literalmente a determinação consagrada no § 3º do Art. 60 do ADCT pela E.C. nº 14/96, reafirmando que a complementação da União ocorrerá quando o “valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”, enquanto o texto do PL faz referência a um “valor mínimo anual”. A redação do Art. 6º incluída na Lei, especifica, então, em três parágrafos as outras previsões do Caput do mesmo Artigo no PL: o § 1º estabelece a forma de cálculo do “valor mínimo anual por aluno”, mantendo a previsão do PL de que “será fixado por ato do Presidente da República”, e determinando que este valor será, no mínimo, igual “**à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental** no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”, ressaltando que deveria ser observada a previsão de inclusão das matrículas da educação de jovens e adultos no ensino fundamental “na função suplência”, previsão esta que, como foi visto, sofre Veto Presidencial; o § 2º vincula este cálculo às estatísticas oriundas do censo educacional a ser realizado anualmente pelo MEC; o § 3º prevê a transferência mensal e direta para as “contas específicas” dos recursos da complementação da União. A diferença significativa entre a proposta do PL e o texto final da Lei dentro destas determinações é a de que o Projeto de FHC, em seu Art. 6º, a semelhança do que propusera para o seu Art. 2º, explicitava que o

“valor mínimo anual” seria **“calculado com base na previsão de receita total para o Fundo e no total de alunos matriculados no ensino fundamental regular, no ano anterior”**, restrição esta ao cômputo das matrículas que foi suprimida pela redação final da Lei.

Além destes parágrafos, a redação final da Lei acrescenta à proposta inicial do PL dois novos dispositivos no Art. 6º: o § 4º que estabelece o “valor mínimo por aluno” em R\$ 300,00 (trezentos reais) para o primeiro ano de vigência da Lei; e o § 5º o qual, ainda fruto da “disputa” de propostas sobre a matéria vigente desde o período da apreciação da PEC nº 233/95 no Legislativo Federal, **determinou que ficava “vedada a utilização de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação” na complementação de recursos devida pela União aos Fundos**. Evidentemente este § 5º do Art. 6º da Lei 9.424/96 foi também objeto de **Veto do Presidente FHC**, através da mesma Mensagem citada anteriormente, justificado com o único argumento de que “a Lei não deve impor restrição ao uso de fontes específicas para o pagamento das despesas do Fundo sob pena de agravar a já excessiva rigidez orçamentária da administração pública”. Esta atitude da Presidência denuncia, mais uma vez, não apenas a intenção do Governo FHC de reduzir os gastos da União com o ensino fundamental, mas a **“concepção” de que a garantia de recursos “vinculados” para a educação, bem como para outras áreas sociais, não “permite” uma organização orçamentária “adequada” ao cumprimento das atribuições da União, concepção esta que já era concretizada e tinha conseqüências, como foi visto, desde a instituição da Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01/03/1994, então prorrogada pela Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996**, as quais criaram, respectivamente, o Fundo Social de Emergência (FSE) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

O terceiro dos dispositivos da Lei 9.424/96 que cabe também destacar, por promover alterações nas propostas apresentadas pelo PL, tratando ainda de matéria prevista na E.C. nº 14/96, é o Art. 7º. A redação deste dispositivo em ambos os documentos, na Lei e no PL, reproduz a previsão do § 5º do Art. 60 do ADCT instituído pela E.C. nº 14/96, porém a Lei faz uma alteração no texto e o acréscimo de um parágrafo à proposta do PL. Desta forma, o Art. 7º da Lei, em seu Caput, estabelece que, no mínimo, 60 % dos recursos do Fundo “incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, DF e Municípios [...] para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público”, enquanto o Projeto de Lei de FHC, na mesma lógica da proposta que fizera aos seus Artigos 2º e 6º já vistos, previa em seu Art. 7º que os profissionais do magistério a serem beneficiados por, no mínimo, 60 % dos recursos do Fundo seriam aqueles “em efetivo exercício de suas atividades no **ensino fundamental**

regular”. A proposta apresentada, neste sentido, por estes três Artigos (2º, 6º e 7º) do Projeto de Lei de FHC implicava a exclusão total dos benefícios do Fundo das matrículas da educação de jovens e adultos no ensino fundamental na “função suplência”. Farenzena (2001, p. 345-6), ao tratar do Veto Presidencial ao cômputo destas matrículas para a redistribuição dos recursos do Fundo, destaca que “incluir-las significaria priorizar, também, essa modalidade de ensino, enquanto que **a intenção do Executivo, reposta através do veto, era a de priorizar o ensino obrigatório**” (grifo desta redatora), o qual, como foi visto, ficou restrito pela Emenda Constitucional nº14/96, através da alteração promovida no Art. 208, Inciso I, ao ensino fundamental oferecido na “idade própria”. Por outro lado, a mesma autora lembra que, na prática, o cômputo destas matrículas foi sendo viabilizado pela transformação dos cursos supletivos em cursos regulares e que esta “nova organização [...] pode ser considerada positiva por possibilitar a superação das segmentações entre as modalidades de ensino”, apesar de estender-se “agora aos cursos regulares de educação de jovens e adultos” o “temor manifestado na Mensagem Presidencial que acompanhou os vetos – de que proliferassem cursos de suplência de baixa qualidade” (FARENZENA, 2001, p. 346). Vale registrar ainda que na redação final deste Art. 7º da Lei foi incluído um parágrafo, inexistente no PL, permitindo a utilização de parte dos recursos previstos no Caput do Artigo para a “capacitação de professores leigos”.

Finalmente, cabe destacar dentre os “novos” dispositivos, enunciados anteriormente, ausentes no texto inicial do PL proposto pelo Governo FHC e acrescentados pela redação final da Lei 9.424/96, aquele que trata do **salário-educação** e o que define critérios para o ajuste progressivo das contribuições dos entes federados ao Fundo a um “**padrão de qualidade de ensino**”.

O primeiro dispositivo referido é o Art. 15 da Lei 9.424/96 que passa a regular a contribuição social do salário-educação, instituída como “fonte adicional de financiamento” do “ensino fundamental público” através do § 5º do Art. 212 da Constituição Federal de 1988, então com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/96, a qual, como já foi descrito, “elimina” a possibilidade das empresas de, ao recolher o montante devido pela contribuição, dele “deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”.

Cabe destacar que, apesar do texto original do PL do Governo FHC que propôs a regulamentação do FUNDEF não apresentar nenhum dispositivo referente ao salário-educação, tal matéria era objeto naquele momento da Medida Provisória nº 1.518, de 19 de setembro de 1996, encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação através da

Mensagem Presidencial nº 885, de 19 de setembro de 1996, acompanhada de Exposição de Motivos igualmente datada do mesmo dia. Verifica-se, portanto, o ingresso “conjunto” e a conseqüente tramitação concomitante desta M.P. referente ao salário-educação e do PL do Executivo sobre o FUNDEF. Tal situação foi mencionada e, inclusive, parece ter servido de motivação para a inclusão da matéria no Parecer e na proposta de “Substitutivo” do Relator do PL referente à “regulamentação” do FUNDEF dentro da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, Deputado Ubiratan Aguiar (PSDB-CE). A menção dentro do Relatório referente à inclusão no PL, então em apreciação, de Artigo que disciplina o salário-educação remete para a vantagem da unificação no mesmo diploma legal de toda a matéria relativa a recursos para a educação. O Relator, oportunamente, ressalta que, através de sua proposta, preserva o conteúdo da M.P. nº 1.518/96, sem que haja descumprimento do disposto no Art. 246 da Constituição Federal, aludindo a um “equivoco” do Poder Executivo neste sentido. Vale lembrar que a redação do Art. 246 da C.F. naquele momento vedava “a adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de **emenda promulgada a partir de 1995**” (grifo da autora).

Desta forma, a Lei 9.424/96, em seu Art. 15, incorpora parte da proposta do Governo FHC em relação à distribuição do salário-educação apresentada na M.P. nº 1.518/96. O Caput do Art. 15 da Lei mantém, como base para o recolhimento desta contribuição, a alíquota de 2,5 % (dois e meio por cento) prevista no Art. 1º da M.P., e já estabelecida desde 1982 pelo Decreto nº 87.043, conforme relata Castro (2001, p. 21). O § 1º do mesmo Art. 15 da Lei estabelece a distribuição do montante total da arrecadação, deduzido 1 % para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) do valor por ele arrecadado, em duas quotas: a Quota Federal, equivalente a um terço dos recursos (Inciso I) e a Quota Estadual, equivalente a dois terços dos recursos (Inciso II). A destinação prevista para a Quota Federal, reforçando a “função supletiva” da União, é a de ser “aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, DF e regiões brasileiras”, enquanto a Quota Estadual é destinada “para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental”. O conteúdo central de tais determinações, ressalvadas as diferenças de redação, está basicamente contido no Art. 6º, Incisos I e II, e § 1º da M.P. 1.518/96. No entanto, a divergência significativa entre os dois documentos – Lei e M.P. – encontra-se na determinação estabelecida no § 2º do Art. 15 da Lei, o qual estabelece que “será redistribuída 70 % (setenta por cento) da Quota Estadual entre o Estado e os respectivos Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas

redes, conforme censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC)". Tal dispositivo também foi objeto de Veto do Presidente FHC, através da Mensagem nº 1.439, de 24/12/1996, já citada, justificado a partir de vários argumentos: a invasão da "autonomia dos Estados de adotarem critérios redistributivos flexíveis"; a vigência de uma nova distribuição de competências entre os entes federados subnacionais, a partir a E.C. nº 14/96, e da determinação da responsabilidade de Estados e Municípios na definição das "formas de colaboração" entre si; bem como a conveniência de "que se transfira também a responsabilidade de se definir a forma e o percentual de redistribuição dos recursos da Quota Estadual para o Poder Legislativo dos Estados".

O "curioso" é que o § 2º do Art. 6º da M.P. determinava exatamente que "os recursos da Quota Estadual serão redistribuídos entre o governo estadual e os governos dos respectivos municípios, **proporcionalmente** ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, nas respectivas redes de ensino de acordo com as estatísticas oficiais do censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto". Excluída a restrição novamente proposta pelo Governo FHC em relação às matrículas computadas serem somente as do "**ensino fundamental regular**", tema para o qual valem as mesmas avaliações feitas anteriormente, o que se destaca na proposta da M.P. é a sua semelhança com a previsão de distribuição dos recursos do FUNDEF estabelecida pela Emenda Constitucional nº 14/96, na alteração que promove ao Art. 60 do ADCT, em seu § 2º, bem como na regulamentação feita sobre a matéria pela Lei nº 9.424/96, no seu Art. 2º, § 1º. Ambos os documentos – Emenda e Lei – utilizam a idéia de "proporcionalidade" entre os recursos a serem distribuídos e o número de alunos a serem computados, implicando em ambos os casos a "interpretação" de que é a "totalidade" dos recursos que está envolvida em relação à "totalidade" das matrículas. Ora, se este é o entendimento possível do dispositivo proposto pela M.P. como pode ser explicado o Veto Presidencial ao § 2º do Art. 15 da Lei nº 9.424/96, sob o argumento do direito dos Estados de "adotarem critérios redistributivos flexíveis" em função do aludido maior percentual de atendimento do alunado do ensino fundamental por estes entes federados? A lógica já não indicaria que, se os Estados atendem a um maior número de alunos do ensino fundamental em relação a seus Municípios, pela redistribuição "proporcional" ficariam com uma fatia maior de recursos, mesmo que esta redistribuição fosse prevista apenas para uma "parcela" (70 %) do montante total de recursos? Considerando o texto do § 2º do Art. 6º da M.P., o argumento do Veto Presidencial ao § 2º do Art. 15 da Lei nº 9.424/96 não deveria "defender" a redistribuição do montante "total" dos recursos da Quota Estadual do salário-educação pelo número de alunos atendidos em cada uma das redes de ensino? É

possível que a “proporcionalidade” proposta na M.P. tenha uma relação maior do que aquela que o seu texto evidencia com o argumento do Veto Presidencial de que os “critérios redistributivos flexíveis”, passíveis de adoção pelos Estados, devem resultar “na erradicação ou redução das disparidades sócio-educacionais, tanto no seu âmbito como no do Municípios a eles vinculados, **em função dos níveis econômico e de arrecadação tributária** tendo em vista sempre a busca da equidade e equanimidade”. Tal argumento indicaria outros critérios para a redistribuição do salário-educação entre os Estados e seus Municípios além e “acima” do número de alunos atendidos em cada rede.

Desta forma, aprovada a Lei 9.424, em 24 de dezembro de 1996, homologada com o Veto Presidencial total à previsão de redistribuição dos recursos do salário-educação entre os Estados e seus Municípios (anteriormente contida no § 2º do Art. 15), e finalizada a eficácia da M.P. nº 1.518/96, em dezembro daquele ano, o Governo FHC encaminha imediatamente ao Congresso Nacional a reedição das determinações deste dispositivo, com alterações, através da M.P. nº 1.565, de 09 de janeiro de 1997, reeditada onze vezes durante o ano de 1997, então transformada em M.P. nº 1.607, em 11 de dezembro de 1997, e novamente reeditada doze vezes em 1998. Ambas as Medidas Provisórias – a de janeiro e a de dezembro de 1997 – em seu Art. 2º estabeleciam que a Quota Estadual do salário-educação seria redistribuída entre o Estado e os seus respectivos Municípios “de conformidade com critérios estabelecidos em **lei estadual, que considerará, dentre outros referenciais, o número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino**”, alterando “significativamente”, portanto, a proposta da M.P. nº 1.518/96 de redistribuição dos recursos “**proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental**”. A tramitação das referidas Medidas Provisórias resultou na aprovação da Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a qual, em seu Art. 2º, retomando o critério de uma redistribuição dos recursos da Quota Estadual do salário-educação “proporcional” ao número de alunos das redes públicas, estabelece que “**uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino**”, determinação a ser prevista em lei estadual.

Finalmente, como foi anteriormente enunciado, em relação aos “novos” dispositivos, ausentes no texto do PL proposto pelo Governo FHC e incluídos na redação final da Lei nº 9.424/96, vale ainda destacar o Art. 13. Referindo-se à previsão contida no § 4º do Art. 60 do ADCT, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, o Art. 13 da Lei estabelece uma série de “critérios” que deverão ser “considerados” para “os ajustes progressivos de contribuições [de todos os entes federados, inclusive a União, para o Fundo] a valor que corresponda a um

padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente”. A incorporação de tais “critérios” de “ajuste” dos recursos do Fundo a um padrão mínimo de qualidade de ensino, conforme a própria manifestação do Deputado Ubiratan Aguiar (PSDB-CE), Relator do Projeto do Executivo referente à “regulamentação” do FUNDEF, foi motivada pelas Emendas propostas por vários Deputados de oposição ao Governo FHC durante a tramitação do citado PL. A Lei, portanto, inclui os seguintes “critérios” a serem considerados para o ajuste progressivo das contribuições ao Fundo: “estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; capacitação permanente dos profissionais de educação; jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; complexidade de funcionamento; localização e atendimento da clientela; e busca do aumento do padrão de qualidade do ensino”. Este dispositivo passa a estar “vinculado” não apenas à determinação constitucional citada acima, mas também a determinações estabelecidas pela nova LDB nº 9.394/96, aprovada no Congresso Nacional quatro dias antes da Lei nº 9.424/96.

4.9 – A LEI FEDERAL Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O Projeto de Lei que resultou na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 – tramitava no Congresso Nacional desde novembro do ano de 1988. Quando tem início o Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, este Projeto encontra-se no Senado Federal, aprovado na Comissão de Educação daquela Casa em 30 de novembro de 1994, na forma do Substitutivo proposto pelo então Relator da matéria, Senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE), e posteriormente, conforme relata Farenzena (2001, p. 220), incluído na ordem do dia do Plenário, em 31 de janeiro de 1995, “para discussão em turno único”, quando “não foi apreciado por falta de quórum, ficando esta tarefa para a próxima legislatura”. A referida autora informa, neste sentido, que o Governo FHC “contava com uma significativa base de sustentação no Congresso Nacional e com o apoio de governos de estados economicamente mais fortes (como MG, SP, RJ, RS), fatores que garantiam condições políticas suficientes para implementar, também na área da educação, os seus projetos (FARENZENA, 2001, p. 222). Destacando o papel que assume o Ministério da Educação no Governo FHC, “extensa e profundamente propositivo de novos arranjos” dentro da política educacional, Farenzena ressalta, ainda, como já foi visto, que este órgão “passa a intervir em várias frentes, para divulgar, discutir e implementar seu projeto”, instituindo como

“espaço privilegiado” de sua ação “a (re)elaboração do ordenamento constitucional-legal do setor” (FARENZENA, 2001 p. 223). A nova LDB torna-se, também, um objeto desta ação.

No início da nova legislatura, em 16 de fevereiro de 1995, conforme o relato de Farenzena (2001), o Senador Beni Veras (PSDB-CE) apresentou requerimento para que o Projeto de LDB originário da Câmara Federal (PLC nº 101/93) – o qual, na forma do Substitutivo Cid Sabóia, “estava pronto” para votação em Plenário, incluído, como foi visto, na “ordem do dia” de 31 de janeiro daquele ano – fosse apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Tal requerimento, aprovado em início de março, resultou no envio do Projeto à referida Comissão, na qual foi designado como Relator da matéria, em 16 de março, o Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ). Este Senador apresenta seu Parecer à Comissão em 16 de abril de 1995, posicionando-se pela “rejeição integral” ao Projeto construído até então dentro da Câmara Federal (PLC nº 101/93) e pela aprovação de um “Substitutivo” seu a outro Projeto originário daquela Casa que se encontrava apensado ao PL da LDB – o PLC nº 45/91. Nas palavras de Farenzena (2001, p. 224), “o PLC nº 45/91 – sobre concessão de bolsas a alunos de pós-graduação foi aprovado pelo Relator com um *‘sutil’* acréscimo – as diretrizes e bases da educação nacional”. Conforme o relato desta autora, em 03 de maio de 1995, ainda foi apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania um “novo” Parecer do Senador Darcy Ribeiro sobre a matéria, o qual mantinha o mesmo posicionamento anterior, inclusive o “vínculo” do Substitutivo apresentado pelo Relator. Segundo Farenzena, ficava difícil manter o “flagrante atropelo” com a dimensão que ele havia tomado, situação que resultou na elaboração de um terceiro Parecer pelo Relator, este apresentado em 04 de maio de 1995 na mesma Comissão, agora pela rejeição ao PLC nº 45/91 e ao Substitutivo do Senador Cid Sabóia e pela aprovação do PLC nº 101/93 “nos termos do Substitutivo” que acompanha o Relatório. Este Relatório e seu Substitutivo é apresentado no Plenário do Senado em 08/05/1995, seguindo-se um período aberto a Emendas até 16 de maio, quando são propostas 57 alterações. O processo é despachado para as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Educação, nas quais o Senador Darcy Ribeiro, titular de ambas, novamente é designado Relator para a apreciação das Emendas. Farenzena (2001, p. 228) informa que “em 28/06/95 a Comissão de Constituição e Justiça aprova seu Parecer (nº 596/95) e em 31/08/95 a Comissão de Educação aprova o Parecer do Senador Darcy Ribeiro (nº 597/95)”. O Substitutivo proposto em agosto de 1995 pelo Senador Darcy Ribeiro, definido como o Projeto referência para a continuidade da tramitação, no turno suplementar que se segue, recebe 316 Emendas e retorna novamente às mesmas Comissões, em 21 de novembro daquele ano, sendo então elaborado um Parecer “conjunto” das

Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Educação, mais uma vez sob a Relatoria do Senador Darcy Ribeiro. Este Parecer “conjunto”, incluindo o Substitutivo que apresenta, é votado em 08 de fevereiro de 1996, e, na seqüência, aprovado no Plenário do Senado, em 29 de fevereiro daquele ano. Enviado de volta à Câmara Federal, o Substitutivo de LDB aprovado no Senado é encaminhado a três Comissões para apreciação, em 11 de março de 1996: a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e a Comissão de Finanças e Tributação. Farenzena (2001) informa que a Mesa da Câmara Federal designa três Relatores para a elaboração de Pareceres em substituição a estas Comissões: Deputado José Jorge (PFL-PE) pela Comissão de Educação, Deputado Nilson Gibson (PSB-PE) pela Comissão de Constituição e Justiça, e Deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP) pela Comissão de Finanças. A citada autora sintetiza a tramitação final do Projeto de LDB informando que, em 12 de dezembro de 1996, após nove meses de sua distribuição para apreciação nas Comissões da Câmara Federal, “foi realizada a leitura e publicação do Substitutivo do Senado, com pareceres das três comissões” e em “17 de dezembro foi realizada discussão em turno único, votação e aprovação da redação final, encaminhada para sanção presidencial” (FARENZENA, 2001, p. 233). Destaca, ainda, a autora que, não tendo havido vetos presidenciais, a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, resultado deste processo, terá a mesma redação do texto aprovado no Plenário da Câmara em 17 de dezembro.

Em relação ao período de tramitação do Projeto de LDB acima descrito, o fundamental para o conteúdo deste trabalho é caracterizar o comportamento geral, bem como alguns posicionamentos específicos do Governo FHC, evidenciados principalmente através de seu Ministério da Educação, quanto a temas relacionados ao financiamento da educação. Neste sentido, Farenzena (2001) sintetiza as marcas da tramitação da LDB nos primeiros meses de 1995, até a apresentação do terceiro Parecer e Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro, em início de maio:

Na prática política, a presença constante e propositiva do Executivo nas definições do ordenamento da educação. No terreno programático, o esforço para garantir o papel protagonista do Ministério e a concepção instrumental de repartição de recursos entre os entes federativos (FARENZENA, 2001, p. 227).

Vale acrescentar que o documento do MEC, de junho de 1995, já citado anteriormente, denominado “Estudo Comparativo entre os substitutivos dos Senadores Cid Sabóia e Darcy Ribeiro”, além de outras avaliações também já referidas, posiciona-se, ainda segundo

Farenzena (2001, p. 226), “nos comentários sobre a adequação do Projeto Darcy no que diz respeito ao tema dos recursos financeiros”, **exaltando “o fato de [o Projeto] estabelecer ‘a equidade social na distribuição de recursos, por intermédio de cálculo baseado no custo mínimo por aluno’ ”**. Farenzena (2001) destaca, neste sentido, a interlocução do Senador Darcy Ribeiro com o MEC neste período, especialmente com a Secretária de Política Educacional – Professora Eunice Durhan. Cabe destacar aqui que, em momento anterior de seu trabalho, Farenzena (2001, p. 221), na análise final do Substitutivo Cid Sabóia, informa que o mesmo estabelece como “dever do Poder Público garantir padrões mínimos de qualidade do ensino a cada aluno, não indicando, porém nenhuma vinculação entre um *per capita* e a alocação ou distribuição de recursos” o que, segundo a autora, seria feito nas fases seguintes de elaboração da LDB.

O período que se segue na tramitação desta Lei, de maio a agosto de 1995, como já foi dito, resulta na apresentação de um novo Substitutivo da Comissão de Educação do Senado, também de autoria de Darcy Ribeiro (Parecer nº 597/95). A posição apresentada por este documento referente a um tema específico do financiamento da educação, “central” para a “Reforma Educacional” que está sendo, então, “concebida” e será implementada pelo Governo FHC, objeto inclusive do citado Plano-DEF, de setembro de 1995, suscita a seguinte avaliação de Farenzena (2001, p. 231):

No Substitutivo da CE/SF [que acompanha o Parecer nº 597/95], o critério que orienta a configuração das competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento é a capacidade de atendimento dos estados e municípios, capacidade esta que resulta da divisão dos recursos disponíveis por um custo mínimo por aluno referenciado em padrão mínimo de qualidade do ensino. Quer dizer, a assistência técnica e financeira da União e dos estados deve ter caráter redistributivo e supletivo, alocando recursos ou desenvolvendo ações de acordo com o esforço de atendimento dos governos e a garantia de “custo mínimo por aluno”.

A fase seguinte na tramitação do Projeto de LDB no Senado, de agosto de 1995 a sua votação final no Plenário daquela Casa, em fevereiro de 1996, é marcada pela apreciação das 316 Emendas apresentadas ao último Substitutivo e objeto de Parecer “conjunto” de Comissões sob Relatoria, novamente, do Senador Darcy Ribeiro. Dentre as Emendas destacadas por Farenzena, cabe comentar aquela citada como de **autoria dos Senadores Sérgio Machado (PSDB-CE) e José Roberto Arruda (PSDB-DF), acatada pelo Relator**, que, conforme a autora, **“estabelece a necessidade de colaboração entre estados e**

municípios na oferta do ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional de responsabilidades de acordo com a matrícula e recursos financeiros disponíveis” (FARENZENA, 2001, p. 232). Na seqüência, a autora ressalta a flagrante vinculação do conteúdo desta Emenda – coincidentemente de um Parlamentar do Partido do Presidente – com a “reforma educacional” em implantação pelo Governo FHC, quando, afirmando que, de fato, “esta disposição já fazia parte do Projeto [de LDB], sem, entretanto, mencionar especificamente a colaboração para a oferta do ensino fundamental”, conclui que “a proposta do Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e da [então] futura Emenda Constitucional nº 14 já fica, portanto, inscrita na LDB” (FARENZENA, 2001, p. 232). Ainda dentre as Emendas relativas ao financiamento da educação, apresentadas ao Substitutivo da LDB, naquele momento, e destacadas por Farenzena (2001), cabe mencionar aquela apresentada pela Senadora Emília Fernandes (PTB-RS) determinando o acréscimo de que “os recursos vinculados são para a manutenção e desenvolvimento do ensino público”, rejeitada pelo Relator, mas aprovada na votação final de Plenário.

Quanto ao período final de tramitação do Projeto de LDB, de março a dezembro de 1996, já de volta à Câmara dos Deputados, cabe ressaltar que o Relator da matéria na Comissão de Educação, central para a definição das determinações de “mérito” do Projeto, foi o Deputado José Jorge, do PFL-PE, partido de sustentação “de primeira hora” do Governo FHC. Deste período, importa apenas destacar a síntese de Farenzena (2001, p. 234): “quanto às diretrizes e bases incidentes sobre o financiamento da educação, prevaleceu o texto do Senado, quase que integralmente, pelo Parecer do Relator [Deputado José Jorge] e também na redação final, quer dizer, na Lei 9.394/96”. O único destaque feito pela autora, ao comentar a aceitação pelo Relator da Câmara de praticamente todas as alterações aprovadas pelo Senado dentro do tema do financiamento da educação, foi o do restabelecimento do Projeto da Câmara na previsão de inclusão de programas de transporte escolar na lista de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentro do quadro apresentado até aqui, construído com o apoio do texto de Farenzena (2001), buscou-se identificar e caracterizar algumas ações gerais do Governo FHC que marcam sua interferência na tramitação da LDB, bem como evidenciar alguns posicionamentos mais específicos referentes ao financiamento da educação defendidos por este Executivo dentro da elaboração desta Lei. Cabe agora uma apreciação dos dispositivos relativos ao tema do financiamento que resultaram incluídos na redação final da Lei 9.394, de

20 de dezembro de 1996, principalmente daqueles mais diretamente vinculados às concepções e mecanismos implementados pelo Governo FHC, anteriormente descritos e avaliados.

Inicialmente, no entanto, é importante ressaltar que a Lei nº 9.394/96, que institui as novas diretrizes e bases da educação nacional, reflete e cristaliza em parte, também, os debates em curso e as reivindicações apresentadas durante o período de “redemocratização” do País, nos anos de 1980, e não apenas as alterações impostas ao Projeto inicial de 1988 no decurso de sua tramitação no Congresso Nacional, notadamente aquelas resultantes da sua fase de “avaliação” pelo Senado, coincidente, como foi visto, com os primeiros anos do Governo FHC. Neste sentido, cabe apenas destacar que, em relação à LDB do período do Regime Militar – Lei nº 5.692/71 –, a nova LDB de 1996 inaugura uma concepção “menos privada” e “menos privatizante” das obrigações com o financiamento e com a oferta da educação básica.

Vale lembrar que a LDB nº 5.692/71 previa a educação como dever “também” das “empresas” (Art.41), determinando inclusive formas de ação neste âmbito para as mesmas, como demonstram os seguintes dispositivos: o Art. 47 (que reproduz, aliás, o conteúdo do Art. 178 da E.C. nº 01/69 que dá nova redação ao Art. 170 da C.F. de 1967) determina que as empresas ficam obrigadas a manter o ensino de 1º grau gratuito para seus empregados e os filhos destes de 7 a 14 anos; o Art. 49 da referida LDB de 1971 determina que aquelas empresas que não puderem manter esta oferta, ficam obrigadas a “facilitar” a frequência de seus empregados e os filhos destes à escola mais próxima. Tal conjunto de determinações poderia até ser considerado desejável, se não implicasse a compreensão da “desobrigação” (como se fora o “cumprimento”) do Poder Público de “seu próprio” dever com a educação. Esta concepção de “desobrigação” da esfera pública com a educação fica mais evidente em outros dois dispositivos da LDB nº 5.692/71, os quais, de fato, reproduzem ou especificam determinações da Constituição de 1967, alteradas pela E.C. nº 01/69: o Art. 44 (referenciado no Art. 176, §3º, Inciso III, da E.C. nº 01/69, que altera o Art. 168, §3º, Inciso III da C.F. de 1967) institui “critérios” para a “gratuidade” nos níveis posteriores ao ensino de 1º grau dentro dos estabelecimentos oficiais de ensino (prova de falta ou insuficiência de recursos e “não repetência” de mais de um ano letivo); e o Art. 63 (referenciado no Art. 176, §3º, Inciso IV da E.C. nº 01/69, que também altera o Art. 168, §3º, Inciso III da C.F. de 1967) consagra a determinação de que a “gratuidade da escola oficial e as bolsas de estudo oferecidas pelo poder público serão progressivamente substituídas, no ensino de 2º grau, pela concessão de bolsas sujeitas à restituição”, que poderá ser em espécie ou em serviços profissionais.

Dentro deste âmbito, em sentido contrário aos dispositivos do período do Regime Militar de 1964-1985, a nova LDB de 1996, também no seu Título VII – Dos Recursos Financeiros, como será visto na seqüência, antes de tudo reproduz e/ou “especifica” dispositivos da Constituição de 1988, alterados ou não pela Emenda Constitucional nº 14/96, que apontam para a “expansão” da gratuidade e para a “maior” responsabilização do Poder Público pela oferta da educação básica, reflexo evidente de outro contexto histórico. A propósito, vale lembrar que, certamente conseqüência também deste novo contexto histórico, a “intenção” do Governo FHC, explicitada dentro da PEC nº 233/95, de “redução” da gratuidade do ensino superior, prevista pela proposta deste Executivo “para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado”, excluídos, portanto, os cursos de extensão (treinamento e aperfeiçoamento) ou de especialização, não foi aprovada pelo Congresso Nacional, não sendo incluída dentre as alterações promovidas pela E.C. nº 14/96.

Feitas estas considerações, cabe a apreciação quanto aos dispositivos relativos ao tema do financiamento que resultaram incluídos na LDB nº 9.394/96, principalmente aqueles mais diretamente vinculados às concepções e mecanismos implementados pelo Governo FHC, organizados quase integralmente dentro do Título VII – Dos Recursos Financeiros.

O primeiro destes dispositivos que tratam especificamente dos “recursos financeiros” dentro da nova LDB é o **Art. 68** que explicita os “**recursos públicos destinados à educação**”, dentre os quais cabe destacar a referência à “receita do salário-educação e de outras contribuições sociais”, único dispositivo em toda a Lei, aliás, que nomeia este recurso.

Na seqüência, cabe ressaltar que o **Art. 69** da LDB de 1996, já referido em item anterior deste trabalho, além de reproduzir, em seu Caput, a determinação constitucional quanto aos percentuais de vinculação de recursos devidos à educação pelos entes federados, é o dispositivo que consagra o conteúdo da Emenda proposta pela Senadora Emília Fernandes (PTB-RS) que estabeleceu o **uso dos “recursos vinculados” para a “manutenção e desenvolvimento do ensino público**”, especificação ausente dos dispositivos da Constituição Federal, como já foi destacado. Vale lembrar, conforme relato feito acima, que a referida Emenda foi rejeitada pelo Relator da matéria nas Comissões, Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), e posteriormente “resgatada” na votação final do Plenário do Senado. Além destas determinações, o Art. 69 da LDB, nos seus vários parágrafos, especifica e regula questões referentes às receitas transferidas, à fixação dos valores vinculados nos orçamentos, aos prazos para correção orçamentária dos valores vinculados e ao repasse dos valores para os órgãos responsáveis pela educação.

Por outro lado, quanto à “especificação” do destino dos recursos públicos instituída pelo Art. 69 da LDB nº 9.394/96, cabe mencionar que a mesma Lei, em seu **Art. 77**, reproduz quase literalmente o disposto no Art. 213 da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que os recursos públicos “destinados às escolas públicas”, podem ser “dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” que cumpram determinadas exigências, acrescentando apenas, em relação ao texto da Constituição, a determinação de que estas instituições “prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos”. Este Art. 77 da nova LDB, no seu § 1º, reproduzindo quase integralmente o §1º do Art. 213 da C.F. 88, estabelece que os recursos referidos no Artigo “poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica” (enquanto a C.F. 88 prevê “para o ensino fundamental e médio”), condicionando esta destinação ao critério da “insuficiência de recursos” (em consonância com a Constituição) e à “falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando” (enquanto a C.F. 88 prevê “na localidade da residência do educando”). O destaque, no entanto, deve ser dado à parte final deste § 1º do Art. 77 que reproduz quase literalmente o dispositivo da C.F. 88, ao determinar: **“ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local”** (“de sua rede na localidade” na redação da C.F. 88). O que cabe destacar é que tal determinação aponta para a direção contrária dos dispositivos vigentes no período do Regime Militar de 1964-1985, não apenas pela sua ausência dos textos constitucionais-legais naquele momento, mas pela “tendência” de concepção que ela passa então a indicar: “a gratuidade da escola oficial e as bolsas de estudo oferecidas pelo Poder Público” para o ensino médio não serão mais progressivamente substituídas “pela concessão de bolsas sujeitas à restituição” (Art. 63 da Lei nº 5.692/71), ou ainda, o Poder Público não está mais autorizado e instado a substituir gradativamente “o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição” (Art. 176, §3º, Inciso IV, da E.C. nº 01/69 que altera a C.F. de 1967). **A partir da Constituição de 1988 – em seu Art. 213, § 1º –, reproduzida neste Art.77, § 1º, da LDB nº 9.394/96 e “reforçada” pelo disposto no Art. 69 da mesma LDB, o Poder Público, mesmo estando autorizado a “dirigir recursos públicos” a escolas privadas, fica obrigado a “investir” na expansão da rede “pública”.**

Além daqueles até aqui referidos, a LDB nº 9.394/96, dentro do Título – Dos Recursos Financeiros, estabelece outros dispositivos que apresentam uma relação mais direta ou até “específica”, como já foi apontado, com os instrumentos e mecanismos constitucionais e legais instituídos pelo Governo FHC.

Neste sentido, primeiramente cabe mencionar o **Art. 70** e o **Art. 71** da LDB de 1996, os quais determinam de forma bastante detalhada, respectivamente, **as “despesas” que podem e as que não podem ser consideradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”** (MDE). Este regramento esteve totalmente ausente nos dispositivos constitucionais e na LDB nº 5.692/71 instituídos pelo Regime Militar de 1964-1985. De fato, foi a LDB de 1971 que “revogou” os dispositivos sobre esta matéria em vigência até então, os quais haviam sido estabelecidos pela LDB nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Esta primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu Art. 93, parágrafos 1º e 2º, previa, de forma bastante genérica e sucinta, respectivamente, aquelas despesas “consideradas” e aquelas “não consideradas” gasto com o ensino, dentro do mesmo Artigo que determinava, aliás, que os recursos vinculados previstos na Constituição de 1946 deveriam ser “aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino”.

Inexistente, portanto, durante a maior parte do período do Regime Militar, a especificação dos gastos que são e dos que não são considerados “despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino” é recolocada como dispositivo legal através da Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985, já dentro do primeiro governo civil, após o fim da Ditadura Militar. Esta Lei trata da “execução” do dispositivo instituído pela Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983, ou seja, regulamenta o cumprimento da “vinculação” de recursos para os gastos com educação de todos os entes federados, restabelecida através do acréscimo do § 4º ao Art. 176 da Constituição Federal de 1967, já alterada pela E.C. nº 01/69. Além de estabelecer os objetivos a que devem ser destinados os recursos vinculados, bem como a origem destes recursos, dentre outros dispositivos, a Lei nº 7.348/85, em seu Art. 6º, parágrafos 1º e 2º, determina, de forma bem mais especificada do que o previsto na LDB de 1961, respectivamente, o conjunto de despesas que podem e o conjunto das que não podem ser consideradas gastos com “manutenção e desenvolvimento do ensino”. A maioria destas especificações foram incluídas no texto final dos Artigos 70 e 71 da LDB de 1996, somente com alterações de redação.

Apenas duas determinações, referentes a itens considerados pela Lei nº 7.348/85 como despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino, não foram reproduzidas no texto final da nova LDB: as despesas que “resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus” e as que “decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria”. Vale lembrar que a exclusão deste item que considerava “explicitamente” o gasto com “pessoal inativo” da educação como despesa a

ser custeada com os “recursos vinculados”, permanecendo na LDB de 1996 apenas a determinação mais genérica que considera a “remuneração [...] do pessoal docente e demais profissionais da educação” como tal, tem motivado muitas “polêmicas” administrativas, jurídicas e “programáticas” entre vários setores envolvidos na área. Cabe mencionar, ainda, em relação às determinações presentes na Lei nº 7.348/85 que foram reproduzidas pela LDB de 1996, que esta faz “acréscimos” em dois itens: o que inclui dentro dos itens de MDE a “concessão de bolsas de estudo” recebe o acréscimo de “a alunos de escolas públicas e privadas”; e o que exclui dos itens de MDE a “subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural”, recebe o acréscimo de instituições “públicas” e de caráter “desportivo”, anteriormente não incluídas.

Por outro lado, merece destaque o fato de que o documento, já referido anteriormente, produzido e divulgado pelo Governo FHC, em setembro de 1995, sob a denominação de Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Plano-DEF, apresentava dentre suas propostas a de um “Projeto de Lei definindo Gastos com Educação”, previsto como regulamentação do Art. 212 da Constituição Federal, Projeto este que estabelecia exatamente um elenco de despesas que são e que não são consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Esta proposta do Governo FHC traz a característica de ser bem mais “específica” em suas determinações do que os dispositivos então em vigência através da Lei nº 7.348/85. Apesar de três itens da proposta de FHC que guardavam semelhança com aqueles da referida Lei serem, por decorrência, “contemplados” na redação final da LDB de 1996, a inclusão de “novos” dispositivos apresentados pelo Plano-DEF dentro desta LDB foi tão significativa quanto o citado aproveitamento das determinações já vigentes pela Lei de 1985.

Quatro especificações “novas” de despesas com MDE previstas na proposta de FHC têm o seu conteúdo quase integralmente incluído na nova LDB: “remuneração de professores, especialistas da educação e demais servidores do sistemas de ensino” e “aperfeiçoamento de professores e demais servidores do sistema de ensino”, incluídas na LDB como “remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação” (sem qualquer referência “explícita”, como foi visto, à remuneração dos aposentados); “aquisição, construção, manutenção e aluguel de instalações físicas e equipamentos para o ensino”, incluída na LDB como “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (retirada a previsão de “aluguel”); e “aquisição de material didático para uso da escola, dos professores e dos alunos”, incluída na LDB como

“aquisição de material didático-escolar” acrescida de “e manutenção de programas de transporte escolar”.

Como foi visto anteriormente, a inclusão dos gastos com transporte escolar como despesa com MDE, aprovada inicialmente na Câmara Federal, foi rejeitada no Senado e, ao final, constituiu a única modificação significativa na temática do financiamento feita pela Câmara ao Projeto de LDB que retornou bastante alterado daquela Casa. A proposta apresentada pelo Governo FHC em 1995 não considerava o transporte escolar como despesa com MDE. Dentro do Plano-DEF os dois itens “novos” propostos identificando despesas que não constituem MDE, e que resultaram quase inteiramente incluídos na LDB nº 9.394/96, são assim apresentados: os “programas suplementares de alimentação, transporte, assistência médico-odontológica e farmacêutica, assistência psicológica, assistência à segurança escolar e outras formas de assistência”, incluído na LDB com a retirada do transporte escolar e da “assistência à segurança escolar”; e as “obras de infra-estrutura urbana, ainda quando venham a beneficiar a escola”, incluído na LDB com a especificação de “obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar”.

Em relação às propostas do Governo FHC, sobre a “manutenção e desenvolvimento do ensino” cabe ainda ressaltar que a previsão apresentada dentro do Plano-DEF de que fossem consideradas como MDE as despesas decorrentes de “concessão de bolsas de estudo” aparecia acrescida da especificação “nos termos do § 1º do Art. 213 da Constituição Federal”. Tal proposta implicava dizer que as despesas com “bolsas de estudo” a serem consideradas como MDE seriam restritas àquelas concessões vinculadas às escolas “privadas”, ainda que “comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, conforme prevê o Art. 213 da C.F. 88. Tal proposta, como foi visto, foi alterada e ampliada no texto final da nova LDB. Finalmente, cabe pelo menos a menção ao único item previsto no Plano-DEF como MDE e não incluído explicitamente, nem em parte, pela nova LDB: o “custeio de programas de educação à distância”. Esta menção justifica-se não pela impossibilidade do conteúdo deste item estar subentendido em outro, mas exatamente pelo próprio “destaque” que o tema recebia na proposta do Governo FHC a ponto de merecer uma nomeação distinta de outros gastos.

A partir da descrição feita acima, verifica-se que os dois dispositivos incluídos na LDB nº 9.394/96 referentes à definição das despesas consideradas ou não como “manutenção e desenvolvimento do ensino” tanto reproduzem a maioria das determinações em vigência a partir da Lei nº 7.348/85, quanto incorporam grande parte das “novas” especificações propostas pelo Governo FHC através do seu Plano-DEF. Uma única determinação ausente de ambos os documentos – Lei e proposta do Executivo Federal – é incluída no texto final da

nova LDB: a previsão de que não constitui despesa com MDE o gasto com “pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Dentre os dispositivos da LDB nº 9.394/96 que apresentam uma relação mais direta ou “específica” com os instrumentos e mecanismos constitucionais e legais instituídos pelo Governo FHC, notadamente com a criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, o destaque central deve ser dado aos Artigos 74 e 75 da referida Lei.

O **Artigo 74 da LDB nº 9.394/96** é o dispositivo que apresenta uma relação “direta” com as determinações e os mecanismos estabelecidos tanto pela Lei Federal nº 9.424/96, quanto pela própria Emenda Constitucional nº 14/96. Isto se verifica, em primeiro lugar, porque este dispositivo é o único dentro do Título – Dos Recursos Financeiros da LDB que faz determinações explícitas e exclusivas para o “**ensino fundamental**”, vinculando-se desta forma ao disposto naqueles documentos legais sobre este nível de ensino.

Este Art. 74 da nova LDB, em seu Caput, prevê que “**a União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.** O § único deste mesmo Art. 74 estabelece que o custo mínimo previsto no Caput do Artigo “**será calculado pela União**” **anualmente “considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”**.

Afora a utilização do conceito “oportunidades educacionais” neste Artigo da LDB, ausente no restante dos dispositivos constitucionais e legais em análise, todos os demais “indicadores” – “custo mínimo por aluno”, “padrão mínimo de [...] ensino de qualidade”, **cálculo anual pela União, critérios a serem considerados** – estão de alguma forma abordados na E.C. nº 14/96 e na Lei nº 9.424/96. Vale comentar, a propósito, que o termo “oportunidades”, utilizado pelo dispositivo da LDB em questão, parece a esta autora “pouco” adequado para referir aquilo que pressupõe-se ser a intenção do legislador, já que “alude” muito mais a “possibilidades” e, portanto, a “acesso” à educação, e menos à “qualidade” deste acesso.

Desta forma, para identificar o tratamento dado a estes “indicadores” pela LDB de 1996, faz-se necessário, primeiramente, retomar alguns componentes centrais do “instrumento” de financiamento da educação instituído através da Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.394/96, ou seja, recolocar as determinações

constitucionais e legais referentes aos seguintes temas: os critérios estabelecidos para a **distribuição dos recursos do Fundo entre cada Estado e seus Municípios**; o patamar a partir do qual é prevista a **complementação dos recursos dos Fundos pela União**; a instituição e os “objetivos” estabelecidos para o **ajuste progressivo das contribuições de todos os entes federados ao Fundo**. Todas estas matérias foram objeto de definições e especificações em ambos os documentos – Emenda e Lei – conforme descritas a seguir.

A **distribuição dos recursos do Fundo entre cada Estado e seus Municípios** é prevista na E.C. nº 14/96, dentro do § 2º do Art. 60 do ADCT, como **proporcional** “ao **número de alunos** nas respectivas redes de ensino fundamental”, e na Lei nº 9.424/96, dentro do § 1º do Art. 2º, igualmente como “na **proporção do número de alunos matriculados** anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino”. Esta Lei acrescenta, em seu § 2º do Art. 2º, que esta distribuição “**deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento**”.

A **complementação dos recursos dos Fundos pela União** é prevista na E.C. nº 14/96, através do § 3º do Art. 60 do ADCT, como obrigatória “sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu **valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente**”, determinação reproduzida quase literalmente na Lei nº 9.424/96, dentro do Caput do Art. 6º. Esta Lei, no § 1º deste Art. 6º, acrescenta a especificação de que “o **valor mínimo anual por aluno** [...] nunca será inferior à **razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental** no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”.

O **ajuste progressivo das contribuições de todos os entes federados ao Fundo** é instituído e tem seus “objetivos” estabelecidos na E.C. nº 14/96, dentro do § 4º do Art. 60 do ADCT, ao ser previsto que **União, Estados, DF e Municípios** “ajustarão progressivamente [...] suas **contribuições ao Fundo**, de forma a **garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente**”. A Lei nº 9.424/96 trata desta matéria no seu Art. 13, Caput e Incisos, quando estabelece uma série de “**critérios**”, já citados anteriormente, a serem considerados “para os **ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente**” destacando, também, que deverá ser “observado” o disposto no Art. 2º, § 2º, da Lei (o critério de “**diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento**”).

Retomados os dispositivos constitucionais e a regulamentação instituída pela Lei nº 9.424/96 quanto aos temas da “distribuição dos recursos do Fundo”, da “complementação dos

recursos dos Fundos pela União” e do “ajuste das contribuições dos entes federados ao Fundo para garantir padrão mínimo de qualidade de ensino”, descritos acima, verifica-se que o tratamento dado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e pela referida Lei nº 9.424/96 a estas matérias é o de não apenas instituí-las em dispositivos “distintos”, mas também “desvincular” a sua efetivação. A distribuição dos recursos é explicitamente entendida como o resultado da **divisão da receita disponível para o Fundo pelo número de alunos** envolvidos, ainda que devam ser considerados alguns diferenciais do “custo por aluno” (os níveis de ensino e tipos de estabelecimento), da mesma forma que a complementação dos recursos do Fundo pela União é expressamente vinculada a um **valor mínimo anual por aluno**, igualmente decorrência da **razão** entre a **receita total do Fundo** e a **matrícula total**, anterior e estimada, de alunos do ensino fundamental.

Por outro lado, tratado em dispositivo separado, o ajuste progressivo das contribuições dos entes federados ao Fundo é vinculado a um **valor por aluno** que corresponda a um **padrão mínimo de qualidade de ensino**. Cabe registrar, novamente, que não apenas esta determinação (§ 4º do Art. 60 do ADCT) não estava prevista no Projeto de Emenda Constitucional proposto pelo Governo FHC para criar o FUNDEF (PEC nº 233/95), como o dispositivo que trata deste tema dentro da Lei nº 9.424/96, igualmente inexistente na proposta inicial do Executivo, foi acrescentado “em artigo independente” pelo Relator do Projeto de Lei na Câmara Federal, Deputado Ubiratan Aguiar (PSDB-CE), “acolhendo” Emendas de Deputados de Partidos de oposição, sob a alegação de que tais propostas estavam colocadas “no lugar incorreto”. Ressalte-se, como faz o citado Relator, que estas Emendas propunham “critérios para o cálculo do custo-aluno com vistas ao estabelecimento do valor mínimo anual”, alterando o Art. 6º do PL do Executivo referente à regulamentação do FUNDEF. Verifica-se, portanto, que a intenção do legislador foi mesmo a de “separar” a determinação relativa ao cálculo para cumprimento imediato da implantação do Fundo do dispositivo referente àquilo que o Relator denominou de “desenvolvimento do ensino de qualidade”, defendendo que era necessário “dar tempo a que o Fundo alavanque a Educação Nacional”. No entanto, cabe ressaltar que, apesar do dispositivo constitucional prever “um prazo de cinco anos” para a efetivação do referido ajuste, **não existe qualquer determinação quanto à “inversão” da lógica de “distribuição” dos recursos, a partir de uma definição “a priori” de um “padrão mínimo de qualidade” a ser o “objeto” da divisão da receita total, a qual, obviamente, em não alcançando a totalidade de alunos a serem atendidos, deveria, então, ser majorada**. Desta forma, o tratamento “em separado” dado pela E.C. nº 14/96 e pela Lei nº 9.424/96 para o cálculo “imediato” da distribuição dos recursos e da

complementação da União, por um lado, e para o ajuste “futuro” de um valor por aluno que corresponda a um padrão mínimo de qualidade de ensino, por outro, **reforça uma “tendência” de estabelecer o “valor (mínimo) por aluno”, ou o “custo por aluno”,** como é denominado pelo Art. 2º, § 2º da Lei 9.424/96, **apenas a partir da divisão dos recursos disponíveis pelo número de alunos a serem atendidos.**

Em sentido contrário a esta “tendência” de concepção, o texto do Art. 74 da LDB nº 9.394/96 **“vincula”**, em um mesmo dispositivo legal, a previsão de um **“cálculo do custo mínimo por aluno”** com a determinação de **“assegurar ensino de qualidade”**, ambos componentes de um **“padrão mínimo de oportunidades educacionais”** a ser estabelecido para o **ensino fundamental**. Apesar do acréscimo, através do § único deste Art. 74, de “critérios” para o cálculo anual deste “custo mínimo” pela União, prevendo que deverão ser consideradas as “variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”, como, aliás, já o fizera o Art. 2º, § 2º da Lei nº 9.424/96, o fundamental neste dispositivo da nova LDB é a **determinação “indicativa”** para um **“outro” cálculo**, visando estabelecer o “padrão mínimo de oportunidades educacionais”, que signifique a **divisão entre os recursos disponíveis** e um **“custo mínimo por aluno referenciado em um padrão mínimo de qualidade do ensino”**.

Esta concepção que “vincula”, em um único dispositivo, um “custo mínimo por aluno” com um “padrão mínimo de qualidade do ensino”, prevista no Art. 74 da LDB de 1996 para atingir a totalidade dos gastos com o ensino fundamental, avança em relação aos dispositivos constitucionais e legais em análise e “tenciona” a fórmula de cálculo instituída para a distribuição dos recursos do FUNDEF. O novo cálculo “indicado”, pressuposto, por esta “concepção” apresentada pelo Art. 74 da LDB vai ser explicitado em detalhes pelo Art. 75 da mesma Lei.

O Artigo 75 da LDB nº 9.394/96, em seu Caput, estabelece os **“objetivos”** da **“ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados”**, portanto, de parte, pelo menos, da colaboração entre os entes federados: **“corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”**. Este mesmo Artigo, no seu §1º, institui **“critérios”** para esta ação supletiva e redistributiva: uma **“fórmula [...] que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino”**. O § 2º deste Art. 75 estabelece, na seqüência, que esta **“capacidade de atendimento de cada governo”** é entendida como a **“razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno,**

relativo ao padrão mínimo de qualidade". O § 3º do mesmo Artigo prevê que a União poderá transferir recursos diretamente a cada estabelecimento de ensino "com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º" e, então, "considerando o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola". O § 4º do Artigo em questão estabelece como "condição" para que a ação supletiva e redistributiva seja exercida em favor de Estados, DF e Municípios a de que estes entes federados ofereçam vagas na área de ensino de sua responsabilidade, conforme a especificação dos dispositivos da própria LDB nº 9.394/96, em número condizente com sua "capacidade de atendimento".

Verifica-se, desta forma, que o Art. 75 da nova LDB, apesar de tratar de matéria referente à ação "supletiva" e "redistributiva" da União e dos Estados, estabelecendo "objetivos" e "critérios" para esta ação, é o dispositivo que **institui um novo "mecanismo de cálculo" para a distribuição de recursos**, o qual, por um lado, **atinge toda a educação básica**, e não apenas o ensino fundamental, na medida em que envolve os receitas constitucionais devidas a "manutenção e desenvolvimento do ensino", e, por outro, **tem repercussão direta no cálculo dos gastos de cada ente federado com educação**.

De fato, **este novo mecanismo de cálculo instituído pelo Art. 75 para toda a educação básica, ao definir a "capacidade de atendimento" de cada ente federado, estabelece explicitamente a "inversão" da lógica do cálculo do valor/custo por aluno introduzida pela Emenda Constitucional nº 14/96 e corroborada pela Lei nº 9.424/96**. Os "recursos disponíveis", vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, passam a ser **divididos** por um "**custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade**" e não mais apenas pelo "número de alunos", ainda que acrescido de diferenciações por nível ou tipo de escola. Efetivamente, **a determinação deste dispositivo da nova LDB parece indicar a "vinculação" do uso de todos os recursos da educação a um "custo aluno qualidade" definido "anteriormente" ao cálculo dos gastos**. A definição dos componentes deste "custo aluno qualidade" parece ainda necessitar de maior explicitação legal, apesar de já existirem, como foi visto, vários "critérios", estabelecidos pelo ordenamento constitucional-legal especificamente para o ensino fundamental, notadamente o Art. 13 da Lei nº 9.424/96.

Cabe destacar, finalmente, que esta nova "concepção" orientadora da relação entre os entes federados para o financiamento da educação, baseada na "capacidade de atendimento" dos Estados e Municípios, "capacidade esta que resulta da divisão dos recursos disponíveis por um custo mínimo por aluno referenciado em um padrão mínimo de qualidade do ensino", como informa Farenzena (2001, p. 231), já estava presente no Substitutivo apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro à Comissão de Educação do Senado Federal em 31 de agosto de 1995.

Como os fatos parecem indicar, dentro deste tema a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996, assim como o próprio Relator da matéria no Senado, podem ter “ido além” das intenções e interesses do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

**QUADRO 4.1 – COMPETÊNCIAS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS
NA ÁREA DA EDUCAÇÃO – PERÍODO DO GOVERNO FHC**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996		Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20/12/1996	
	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas
UNIÃO	<p>Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre: ... XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;</p>	<p>Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios: ... V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; ... § único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o DF e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.</p> <p>Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre: ... IX – educação, cultura, ensino e desporto;</p>	<p>Art. 22, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 22, Inciso XXIV – não foi alterado</p> <p>Art. 34 – A União não intervirá nos Estados nem no DF, exceto para: ... VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: ... e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>	<p>Art. 23, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 23, Inciso V – não foi alterado</p> <p>Art. 23, § único – não foi alterado</p> <p>Art. 24, Inciso IX – não foi alterado</p>	<p>Art. 8º, § 1º – Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.</p> <p>Art. 9º - A União incumbir-se-á de: ... II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios. III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva ... V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação.</p>	<p>Art. 8º - A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 9º – A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o DF e os Municípios. ... IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o DF e os Municípios competências e Diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.</p>

**QUADRO 4.1 – COMPETÊNCIAS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS
NA ÁREA DA EDUCAÇÃO – PERÍODO DO GOVERNO FHC**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996		Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20/12/1996	
	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas
UNIÃO	<p>Art. 211, § 1º – A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória</p>	<p>Art. 35 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: ... III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>Art. 211 – A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p>	<p>Art. 211, § 1º – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios</p>	<p>Art. 35, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 35, Inciso III – não foi alterado</p> <p>Art. 211, Caput – não foi alterado</p>	<p>Art. 9º (cont.) – ... VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação ... IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino</p>	<p>Art. 9º (cont.) – ... VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. ... VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino.</p>

**QUADRO 4.1 – COMPETÊNCIAS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS
NA ÁREA DA EDUCAÇÃO – PERÍODO DO GOVERNO FHC**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996		Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20/12/1996	
	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas
ESTADOS	<p>Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição</p>	<p>Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios: (...) V – proporcionar os meios de acesso... à educação; (...) § único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o DF e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre: (...) IX – educação...ensino... ; Art. 35 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União ... exceto quando: (...) III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na “MDE” Art. 211 – A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p>	<p>Art. 25, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 25, § 1º – não foi alterado</p> <p>Art. 211, § 3º – Os Estados e o DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.</p>	<p>Art. 23, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 23, Inciso V – não foi alterado</p> <p>Art. 23, § único – não foi alterado</p> <p>Art. 24, Caput e Inciso IX – não foram alterados</p> <p>Art. 35, Caput e Inciso III – não foram alterados</p> <p>Art. 211, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 211, § 4º – Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p>	<p>Art. 10 – Os Estados incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; ... III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar, e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema; V – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.</p>	<p>Art. 8º - A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 10 – Os Estados incumbir-se-ão de: ... II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;</p>

**QUADRO 4.1 – COMPETÊNCIAS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ENTES FEDERADOS
NA ÁREA DA EDUCAÇÃO – PERÍODO DO GOVERNO FHC**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996		Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20/12/1996	
	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas	Competências Privativas	Competências Compartilhadas
Municípios	<p>Art. 30 – Compete aos Municípios: ... II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Obs: esta competência, apesar de ter um caráter específico para os Municípios, poderia ser considerada, em parte, também, compartilhada com Estados e União (Art. 24, Inciso IX)</p> <p>Art. 211, § 2º– Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar</p>	<p>Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios: ... V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; (...) § único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o DF e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.</p> <p>Art. 30 – Compete aos Municípios: ... II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber ...VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental</p> <p>Art. 211 – A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p>	<p>Art. 30, Caput e Inciso II – não foram alterados</p> <p>Art. 211, § 2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil</p>	<p>Art. 23, Caput – não foi alterado</p> <p>Art. 23, Inciso V – não foi alterado</p> <p>Art. 23, § único – não foi alterado</p> <p>Art. 30, Caput, Incisos II e VI – não foram alterados</p> <p>Art. 211, Caput – não foi alterado Art. 211, § 4º – Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p>	<p>Art. 11 – Os Municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II– exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV– autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V– oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela C.F. à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>	<p>Art. 8º - A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 10 – Os Estados incumbir-se-ão de: ... II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;</p>

**QUADRO 4.2 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS vigentes no período do Governo FHC – 1995-2002**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/1993		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	<p>ARTIGO 153, INCISOS</p> <p>I – importação de produtos (I Imp)</p> <p>II – exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (I Exp)</p> <p>III – renda e proventos de qualquer natureza (IR)</p>	<p>ARTIGO 157, INCISO I e ARTIGO 158, INCISO I – pertence respectivamente aos Estados e DF e aos Municípios o IR incidente na fonte sobre rendimentos por eles pagos a qualquer título</p> <p>ARTIGO 159, INCISO I, alíneas “a”, “b” e “c” – União distribui 47% do IR e 47% do IPI 21, 1 % para o FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF – 22, 5 % para o FPM – Fundo de Participação dos Municípios 3 % para programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste</p>	<p>Art. 2º, Caput e § 1º da Emenda</p> <p>– prevê que a União poderá instituir, nos termos de lei complementar, com vigência até 31/12/1994, “imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira”, por alíquota não superior a 0, 25 %</p> <p>Esta Emenda não faz alterações nas demais “competências” da União para tributar já estabelecidas</p>	<p>Esta Emenda não faz alterações na “distribuição” de recursos da União anteriormente prevista</p>	<p>Esta Emenda não faz alterações nas “competências” da União para tributar</p>	<p>Alteração do ARTIGO 60 do ADCT da C.F. 88 Caput – não trata mais de obrigações da União; o § 6º do Artigo substitui esta previsão § 1º – cria o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – como mecanismo de distribuição de responsabilidades e recursos entre Estados e seus Municípios § 2º – 15 % , no mínimo, dos recursos a que se refere o Art. 159, Inciso I, alínea “a” (as parcelas do IR e do IPI que compõem o FPE – Fundo de Participação dos Estados) e o Art. 159, Inciso I, alínea “b” (as parcelas do IR e do IPI que compõem o FPM – Fundo de Participação dos Municípios) deverão constituir o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</p>

**QUADRO 4.2 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS vigentes no período do Governo FHC – 1995-2002**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/1993		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	V – produtos industrializados (IPI)	ARTIGO 159, INCISO II E § 3º - a União distribui 10 % do IPI a Estados e DF proporcional às respectivas exportações de produtos industrializados (IPI-Exp), dos quais os Estados devem entregar 25 % aos seus respectivos Municípios (§ 3º)				Alteração do ARTIGO 60 do ADCT da C.F. 88 § 2º – 15 % , no mínimo, dos recursos a que se refere o Art. 159, Inciso II (a parcela de 10 % do IPI-Exp. devida a Estados) deverão constituir o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
	VI – operações de crédito, câmbio e Seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF)	ARTIGO 153, § 5º IOF-OURO - 30 % para Estado, DF e Território de origem - 70 % para Município de origem				
	VI– propriedade territorial rural (IPTR)	ARTIGO 158, INCISO II – pertence aos Municípios 50% do IPTR relativamente aos imóveis neles situados				
	VII – grandes fortunas (IGF)					

**QUADRO 4.2 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS vigentes no período do Governo FHC – 1995-2002**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/1993		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
UNIÃO	<p>ARTIGO 154, INCISOS</p> <p>I – impostos não previstos no Art. 153, desde que não-cumulativos e com “fato gerador” e “base de cálculo” diferentes dos já previstos</p> <p>II – impostos extraordinários, na iminência ou em caso de guerra externa</p>	<p>ARTIGO 157, INCISO I I</p> <p>– pertence aos Estados e ao DF 20 % do imposto que a União instituir no exercício da competência do Art. 154, Inciso I</p>				<p>Alteração do ARTIGO 60 do ADCT da C.F. 88</p> <p>§ 6º – a União aplicará , no mínimo, 30% dos recursos previstos no Caput do Art.212 da C.F. 88, para gasto em MDE (18%), na “erradicação do analfabetismo” e na “manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental”– ficando, portanto, obrigada a aplicar 5,4%, quando o texto original do Caput do Art. 60 do ADCT estabelecia a aplicação de, no mínimo, 50% dos recursos vinculados da União nestes programas</p>

**QUADRO 4.2 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS vigentes no período do Governo FHC – 1995-2002**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/1993		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
ESTADOS	<p>ARTIGO 155, INCISO I, alíneas a – transmissão “causa mortis” de quaisquer bens ou direitos</p> <p>b – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)</p> <p>c – propriedade de veículos automotores (IPVA) – OBS.: este imposto já havia sido criado pela Emenda Constitucional nº 27, de 28/11/1985</p> <p>ARTIGO 155, INCISO II adicional de até 5% no IR de pessoa física ou jurídica sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital</p>	<p>ARTIGO 158, INCISO IV – pertence aos Municípios 25% do ICMS</p> <p>ARTIGO 158, INCISO III – pertence aos Municípios 50% do IPVA de veículos licenciados em seus territórios</p>	<p>Alteração do Art.155, Caput e INCISO I - alíneas “a”, “b” e “c” passam a ser os INCISOS I, II e III, mantendo a mesma redação anterior</p> <p>Alteração do Art.155, INCISO II – REVOGADO</p>	<p>Esta Emenda não faz alterações na “distribuição” de recursos dos Estados anteriormente prevista</p> <p>OBS.: o Art. 3º da Emenda prevê a total extinção do adicional do IR a partir de 01/01/1996 e a redução de sua alíquota para, pelo menos, 2,5 % em 1995</p>	<p>Esta Emenda não faz alterações nas “competências” dos Estados para tributar</p>	<p>Alteração do ARTIGO 60 do ADCT da C.F. 88 Caput – os Estados destinarão, no mínimo, 60 % dos recursos previstos no Caput do Art. 212 da C.F. (gasto MDE) à “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”</p> <p>§ 2º – 15 % , no mínimo, dos recursos a que se refere o Art. 155, Inciso II (a parcela do ICMS dos Estados) e o Art. 158, Inciso IV (a parcela do ICMS dos Municípios) deverá constituir o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</p>

**QUADRO 4.2 – COMPETÊNCIAS PARA TRIBUTAR E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 e EMENDAS CONSTITUCIONAIS vigentes no período do Governo FHC – 1995-2002**

	Constituição Federal de 1988		Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/1993		Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996	
	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida	Competência para tributar	Distribuição estabelecida
MUNICÍPIOS	<p>ARTIGO 156, INCISOS</p> <p>I – propriedade predial e territorial urbana (IPTU)</p> <p>II – transmissão “inter vivos”, a qualquer título, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis (ITBI)</p> <p>III – vendas à varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel</p> <p>IV – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, Inciso I, alínea “b” – o ICMS dos Estados (ISSQN)</p>		<p>ARTIGO 156, INCISOS</p> <p>I – não foi alterado</p> <p>II – não foi alterado</p> <p>Alteração do Art.156, INCISO III – REVOGADO</p> <p>Alteração do Art.156, INCISO IV – passa a ser o III, com a seguinte redação: III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, Inciso II – o ICMS dos Estados (ISSQN)</p>	<p>OBS.: o Art. 4º da Emenda prevê a total extinção do “imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos” a partir de 01/01/1996 e a redução de sua alíquota para, pelo menos, 1,5 % em 1995</p>	<p>Esta Emenda não faz alterações nas “competências” dos Municípios para tributar</p>	<p>Alteração do ARTIGO 60 do ADCT da C.F. 88 Caput – os Municípios destinarão, no mínimo, 60 % dos recursos previstos no Caput do Art. 212 da C.F. (gasto em MDE) à “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”</p>

**QUADRO 4.3 – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO
COMPOSIÇÃO, DESTINAÇÃO, ALTERAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E DESVINCULAÇÕES PREVISTAS**

Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01/03/1994 Fundo Social de Emergência (FSE)	Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996 Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997 Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000 Desvinculação de Recursos da União -DRU
<p>Cria novos Artigos no ADCT da C.F. 88</p> <p>ARTIGO 71 - Caput - institui, para os anos de 1994 e 1995, o FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - objetivo estabelecido: saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e estabilização econômica - destino dos recursos: custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários, auxílios assistenciais e “programas de relevante interesse econômico e social”</p> <p>ARTIGO 72 – Caput e INCISOS - estabelece a composição do FSE: I – IR retido na fonte sobre pagamentos da União II – parcelas do IPTR, do IR e do IOF decorrentes da MP 419 e das Leis 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28/01/1994 III – parcela resultante da elevação da alíquota da “contribuição social sobre o lucro dos contribuintes” referida no § 1º do Art. 22 da Lei 8.212, de 24/07/1991, que passa para 30 % em 1994 e 1995 IV – 20 % de TODOS OS IMPOSTOS e CONTRIBUIÇÕES da UNIÃO, exceto o disposto nos Incisos I, II e III</p>	<p>Altera os Artigos 71 e 72, ADCT–C.F. 88</p> <p>ARTIGO 71 - Caput - prorroga a vigência do FSE para o período de 01/01/1996 à 30/06/1997 - objetivo estabelecido: não alterado - destino dos recursos: inclusão do termo “prioritariamente” antes da especificação da aplicação dos recursos e acréscimo à destinação para “programas de relevante interesse econômico e social” da previsão de “despesas orçamentárias associadas a” eles Art. 71, § 2º– altera a denominação do FSE para FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL ARTIGO 72 – Caput e INCISOS - altera a composição do FSE: I – não alterado II – parcelas do IR e do IOF decorrentes das Leis 8.894, de 21/06/1994, 8.849 e 8.848, ambas de 28/01/1994 (retira IPTR) III – parcela resultante da elevação da alíquota da “contribuição social sobre o lucro dos contribuintes” referida no § 1º do Art. 22 da Lei 8.212, de 24/07/1991, que passa para 30 % em 1994 e 1995 e também no período de 01/01/1996 à 30/06/1997 (prorrogação) IV – 20 % de TODOS OS IMPOSTOS e CONTRIBUIÇÕES da UNIÃO, “já instituídos ou a serem criados” (acréscimo), exceto o previsto nos Incisos I, II e III</p>	<p>Altera os Artigos 71 e 72, ADCT–C.F. 88</p> <p>ARTIGO 71 – Caput - prorroga a vigência do FSE para o período de 01/07/1997 à 31/12/1999 - objetivo estabelecido: não alterado - destino dos recursos: acrescenta, após a determinação de “custeio das ações dos sistemas de saúde e educação”, a previsão “incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do Art. 60 do ADCT”, isto é, prevê a utilização, pela União, dos recursos do FEF para complementar o FUNDEF dos Estados que não alcancem o “mínimo definido nacionalmente” como valor por aluno ARTIGO 72 – Caput e INCISOS - altera um dos Incisos I – não alterado II – não alterado III – não alterado IV – não alterado</p>	<p>Cria novo Artigo no ADCT da C.F. 88</p> <p>ARTIGO 76 Caput - estabelece a “DESVINCULAÇÃO” de “órgão, fundo ou despesa”, no período de 2000 a 2003, de 20 % dos “IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DA UNIÃO”, já instituídos ou a serem criados</p> <p>§ 1º – determina que a “desvinculação” então estabelecida não reduz a “base de cálculo das transferências a Estados, DF e Municípios” previstas nos Artigos 153, § 5º (IOF-OURO); 157, Inciso I (IR na fonte sobre rendimentos pagos pelos Estados e DF); 158, Inciso I (IR na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios); 158, Inciso II (IPTR dos Municípios); 159, Inciso I, alíneas “a” e “b” (IR e IPI repassados ao FPE e ao FPM); 159, Inciso II (IPI-Exp.) e 159, Inciso I, alínea “c” (IR e IPI repassados aos Programas de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste)</p> <p>§ 2º – determina que a contribuição social do salário-educação, prevista no Art. 212, § 5º da C.F. 88, não é atingida pela “desvinculação” então estabelecida</p>

**QUADRO 4.3 – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO
COMPOSIÇÃO, DESTINAÇÃO, ALTERAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E DESVINCULAÇÕES PREVISTAS**

Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01/03/1994 Fundo Social de Emergência (FSE)	Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996 Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997 Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000 Desvinculação de Recursos da União -DRU
<p>V – a parcela da contribuição prevista na Lei Complementar 07, de 07/09/1970 (PIS) devida pelas pessoas jurídicas referidas no Inciso III, em 1994 e 1995 VI – outras receitas previstas em lei</p> <p>§ 2º– as PARCELAS PREVISTAS nos Incisos I, II, III e V “serão PREVIAMENTE DEDUZIDAS DA BASE DE CÁLCULO de QUALQUER VINCULAÇÃO ou participação constitucional ou legal”, não sendo aplicadas a elas o disposto no Art. 158, Inciso II (50 % do IPTR pertence aos MUNICÍPIOS), no Art. 159 (União entrega 47 % do IR e do IPI: 21,5 % para o FPE ; 22, 5 % para o FPM e 3 % para Programas de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), no Art. 212 (aplicação mínima anual da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino: União– 18 %, Estados, DF e Municípios – 25 %) e no Art. 239 (contribuições para o PIS e o PASEP passam a financiar o seguro-desemprego e o “abono” anual)</p> <p>§ 3º – a PARCELA referida no Inciso IV “será PREVIAMENTE DEDUZIDA DA BASE DE CÁLCULO das VINCULAÇÕES ou participações</p>	<p>V – a parcela da contribuição prevista na Lei Complementar 07, de 07/09/1970 (PIS) devida pelas pessoas jurídicas referidas no Inciso III, em 1994 e 1995 e no período de 01/01/1996 a 30/06/1997 (prorrogação da vigência)</p> <p>§ 2º– as PARCELAS PREVISTAS nos Incisos I, II, III e V “serão PREVIAMENTE DEDUZIDAS DA BASE DE CÁLCULO de QUALQUER VINCULAÇÃO ou participação constitucional ou legal”, não sendo aplicadas a elas o disposto no Art. 159 (União entrega 47 % do IR e do IPI: 21,5 % para o FPE ; 22, 5 % para o FPM e 3 % para Programas de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), no Art. 212 (aplicação mínima anual da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino: União– 18 %, Estados, DF e Municípios – 25 %) e no Art. 239 (contribuições para o PIS e o PASEP passam a financiar o seguro-desemprego e o “abono” anual) (retirado da “desvinculação” o IPTR devido aos Municípios – Art. 158, Inciso II)</p> <p>§ 3º – a PARCELA referida no Inciso IV “será PREVIAMENTE DEDUZIDA DA BASE DE CÁLCULO das VINCULAÇÕES ou participações</p>	<p>V - a parcela da contribuição prevista na Lei Complementar 07, de 07/09/1970 (PIS) devida pelas pessoas jurídicas referidas no Inciso III, em 1994 e 1995 e nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/1997 e de 01/07/1997 a 31/12/1999 (prorrogação da vigência) ARTIGO 72 – os parágrafos não foram alterados</p>	

**QUADRO 4.3 – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO
COMPOSIÇÃO, DESTINAÇÃO, ALTERAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E DESVINCULAÇÕES PREVISTAS**

Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01/03/1994 Fundo Social de Emergência (FSE)	Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996 Fundo de Estabilização Fical (FEF)	Emenda Constitucional nº 17, de 22/11/1997 Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000 Desvinculação de Recursos da União -DRU
<p>constitucionais” previstas no Art. 153, § 5º (repasso do IOF-OURO: 30 % para Estado de origem e 70 % para Município de origem), no Art. 157, Inciso II (20 % de impostos não previstos na CF e criados pela União pertence aos Estados), no Art. 158, Inciso II (50 % do IPTR pertence aos MUNICÍPIOS), no Art. 212 (aplicação mínima anual da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino: União– 18 %, Estados, DF e Municípios – 25 %) e no Art. 239 (contribuições para o PIS e o PASEP passam a financiar o seguro-desemprego e o “abono” anual)</p> <p>§ 4º – a redução de 20 % na “base de cálculo” das vinculações e das transferências de recursos da União não se aplica aos recursos previstos no Artigo 159 (União entrega 47 % do IR e do IPI: 21,5 % para o FPE ; 22, 5 % para o FPM e 3 % para Programas de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste)</p> <p>§ 5º – as parcelas destinadas ao Fundo Social de Emergência de acordo com o Inciso II serão de, no máximo, 86, 2 % do IPTR e de 5, 6 % do IR</p>	<p>constitucionais” previstas no Art. 153, § 5º (repasso do IOF-OURO: 30 % para Estado de origem e 70 % para Município de origem), no Art. 157, Inciso II (20 % de impostos não previstos na CF e criados pela União pertence aos Estados), no Art. 212 (aplicação mínima anual da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino: União– 18 %, Estados, DF e Municípios – 25 %) e no Art. 239 (contribuições para o PIS e o PASEP passam a financiar o seguro-desemprego e o “abono” anual) (retirado da “desvinculação” o IPTR devido aos Municípios – Art. 158, Inciso II)</p> <p>§ 4º–a redução de 20 % na “base de cálculo” das vinculações e das transferências de recursos da União não se aplica aos recursos previstos no Art. 158, Inciso II (50 % do IPTR pertence aos Municípios) e no Art. 159 (União entrega 47 % do IR e do IPI: 21,5 % para o FPE ; 22, 5 % para o FPM e 3 % para Programas de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) (IPTR dos Municípios retirado da “desvinculação”)</p> <p>§ 5º – as parcelas destinadas ao Fundo Social de Emergência de acordo com o Inciso II serão de, no máximo, de 5, 6 % do IR (retirado IPTR)</p>	<p>ARTIGO 72 – os parágrafos não foram alterados</p> <p>OBS. : A Emenda estabelece em seu Artigo 3º, Caput e Incisos, o repasse de recursos do IR da União para os Municípios, dentro dos seguintes percentuais:</p> <p>I – 1,56 % no período de 01/07/1997 a 31/12/1997</p> <p>II – 1,875 % no período de 01/01/1998 a 31/12/1998</p> <p>III – 2,5 % no período de 01/01/1999 a 31/12/1999</p>	

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou a configuração das relações entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil instituída a partir do ordenamento constitucional e legal da Reforma Educacional dos anos de 1990, notadamente pelos dispositivos estabelecidos durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. A pesquisa enfocou também a estruturação das relações entre as esferas de governo para o financiamento do Ensino de 1º e 2º Graus no País, instituída através do ordenamento constitucional e legal estabelecido pela Reforma Educacional promovida pelo Regime Militar de 1964-1985.

Este trabalho tomou como pressuposto a compreensão de que os dispositivos constitucionais e legais construídos e instituídos para instalar e implementar políticas públicas na área social, incluídas aquelas referentes à educação, são engendrados dentro e a partir de contextos econômicos, sociais, políticos e culturais próprios de cada período histórico, não apenas como reflexo, mas como a materialização das idéias e das práticas específicas e inerentes a estes contextos. Neste sentido, com o objetivo de oferecer elementos para a organização da descrição e para a análise dos dispositivos constitucionais e legais, os Capítulos que examinam estes ordenamentos são precedidos de outros dois.

O primeiro Capítulo constrói os cenários em que se viabilizam e são produzidos os diferentes ordenamentos jurídicos em foco. O cenário geral do Brasil focaliza o surgimento, nos anos de 1930, do Estado Nacional-Desenvolvimentista, o seu apogeu durante o Regime Militar de 1964-1985, a sua crise no final dos anos de 1970, bem como as concepções e estratégias políticas para sua substituição propostas e defendidas pelo Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Este Capítulo constrói ainda o cenário específico da realidade educacional do País desde o período do Regime Militar de 1964-1985 até os anos de 1990, bem como aprofunda em alguma medida a caracterização e a análise dos componentes sociais, políticos e econômicos mais diretamente vinculados à questão educacional presentes nos referidos períodos, centrando-se na explicitação dos debates e dos processos sociais e políticos que produzem as determinações constitucionais e legais próprias de cada período.

O segundo Capítulo explicita as características e as diferenças entre **Estados Federativos** e **Estados Unitários**, focalizando as relações destas formas de organização com os processos de **centralização** ou de **descentralização** das políticas públicas. Demonstra que não existem vínculos indissociáveis e permanentes entre estes processos e as referidas estruturas dentro da organização dos Estados. Constata que as relações que se estabelecem entre os entes federados dentro de um determinado período histórico são conformadas não

apenas pelos contextos políticos, econômicos, sociais e educacionais vigentes, mas também pelas possibilidades de articulação e utilização de diferentes mecanismos de organização dos Estados, tais como os de centralização e de descentralização das políticas públicas, bem como pela “absorção” por uma das formas de organização do Estado das características de outra.

A partir destas reflexões, este segundo Capítulo procura caracterizar os diferentes arranjos que se configuram entre o Estado Federado brasileiro e os processos de centralização e descentralização dentro dos períodos históricos em estudo no trabalho. Desta forma, evidencia a vigência no País, durante o Regime Militar de 1964-1985, de um **Estado Federalista centralizado**, destacando como marcas do período a escassa autonomia política das esferas de governo subnacionais, a ausência de autoridade dos Estados sobre suas forças militares e a ampla centralização fiscal na União, além da instauração de mecanismos de forte controle social. As relações entre as esferas de governo neste período são identificadas como semelhantes às existentes em um Estado unitário – concentração da autoridade política, fiscal e militar no governo central –, acrescidas de acentuado autoritarismo. Os anos de 1980, principalmente a partir da eleição direta para Governadores de 1982, instalam o período de redemocratização no Brasil, implicando não apenas o rompimento das relações vigentes durante o Regime Militar entre os entes federados, mas a construção de uma nova forma de federalismo no País, identificada como “**federalismo estadualista**”. Este período é marcado por um significativo aumento do poder dos Estados em relação à União acompanhado de um acentuado processo de descentralização fiscal. A crítica ao Regime Militar neste período associou o autoritarismo aos processos de centralização, bem como a redemocratização aos processos de descentralização, revestindo estes últimos de motivações eminentemente de enfrentamento da Ditadura.

A Constituição Federal de 1988 tanto consagra a descentralização fiscal em curso, quanto reflete a inexistência de um acordo entre os entes federados que estabeleça a distribuição dos recursos vinculada à definição de responsabilidades de cada esfera de governo para a oferta dos serviços públicos dentro da Federação. Desde o final dos anos de 1980, os governos federais empenham-se em minimizar as perdas da União com este processo de descentralização fiscal; no entanto, somente a partir de 1995 as relações estabelecidas entre os entes federados durante o período de redemocratização do País sofrerão mudanças significativas. Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, enquanto a crise fiscal dos Estados, agravada pelo crescimento de sua dívida interna e pela interrupção do financiamento do déficit público por bancos estatais, implica a perda da capacidade de pressão política e do poder de barganha destes entes federados, a União, detentora de competência regulatória no

campo macroeconômico, exitosa na implementação de plano de controle inflacionário, bem como instância central de renegociação das dívidas públicas, retoma o espaço político perdido no período anterior, ganhando mais poder decisório e de controle sobre as políticas públicas de todos os níveis de governo da Federação.

A configuração das relações entre os entes federados dentro do Governo FHC é caracterizada, portanto, pelo restabelecimento da **centralização decisória da União** em relação a diretrizes para as políticas públicas, bem como pela implementação de um forte processo de **descentralização das políticas sociais**, marcada, no entanto, por determinações e mecanismos de desresponsabilização da União pelo financiamento destas políticas e de privatização de serviços públicos. Na área da educação, a subordinação do financiamento das políticas sociais à lógica da “escassez de recursos” e do ajuste macroeconômico implica a implantação de uma política específica, identificada como “**regime descentralizado sob o enfoque da focalização**”, voltada exclusivamente para o ensino fundamental.

O terceiro Capítulo deste trabalho constrói o quadro dos dispositivos constitucionais e legais referentes às relações estabelecidas entre as esferas de poder para o financiamento do ensino de 1º e 2º graus dentro de todo o período de vigência do Regime Militar de 1964-1985 com o objetivo de compor o “marco referencial” de análise para os dispositivos instituídos no período dos anos de 1990 e centralmente daqueles estabelecidos dentro do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Com este objetivo, primeiramente identifica os documentos constitucionais envolvidos na pesquisa: 15 Emendas à Constituição de 1946 (que remetem, em vários momentos, à própria Constituição Federal de 1946), a Constituição Federal de 1967, 24 Emendas à Constituição de 1967 (incluída a Emenda Constitucional nº 01/1969) e 17 Atos Institucionais.

Neste sentido, passando a compor o panorama do período, este terceiro Capítulo apresenta as relações entre as esferas de governo dentro da “**organização federativa do Brasil**”, caracterizando inicialmente a constituição da República Federativa – “união indissolúvel” de Estados, Distrito Federal e Territórios – e destacando a não inclusão dos Municípios nesta composição. Explicita, então, como características básicas do período, para além do controle militar da Presidência da República, tanto a imposição pelo Executivo Federal de limites à autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário – não apenas os da União, como também os das demais esferas de poder –, quanto a restrição à autonomia de Estados e Municípios em relação à União dentro dos âmbitos político-partidário, militar e econômico-financeiro. O desrespeito à autonomia do Poder Judiciário é exemplificado pela determinação, presente na maioria dos Atos Institucionais e incorporada pela Constituição Federal de 1967,

bem como pela Emenda nº 01/69, prevendo a exclusão “de qualquer apreciação judicial” de todas as ações praticadas com base nestes Atos. Da mesma forma, a referida Constituição e sua Emenda de 1969 consideram “aprovados e excluídos de apreciação judicial” as cassações de mandatos eletivos e as declarações de impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores determinadas pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, bem como todas as ações legislativas executadas com base nos Atos Institucionais.

O desrespeito à autonomia do Poder Legislativo tanto da União, como de Estados e Municípios, é exemplificado pela instituição, através de Atos Institucionais, do direito do Presidente da República de “decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar”, bem como de definir a data de retorno ao funcionamento destes Legislativos, acrescido da autorização ao Poder Executivo correspondente para, enquanto perdurar o recesso parlamentar, legislar em todas as matérias e “exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios”. Outro exemplo apresentado de restrição à autonomia dos Legislativos, citado acima por invadir também a autonomia do Judiciário, é a determinação por Atos Institucionais do direito do Presidente de cassar mandatos legislativos ou eletivos federais, estaduais e municipais.

Quanto a limitação da autonomia dos Executivos Estaduais e Municipais, o Capítulo destaca a questão do controle sistemático e deliberado exercido pelo Executivo Federal nos processos de escolha dos Executivos subnacionais, apresentando os **Quadros 3.1 a 3.7**, anexos ao final do Capítulo, que descrevem as alterações produzidas nos dispositivos constitucionais referentes ao tema no decorrer de todo o período do Regime Militar. Um dos exemplos citados deste controle exercido pela União na definição dos demais Executivos é a suspensão, através do Ato Institucional nº 07/69, de “quaisquer eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, Territórios e Municípios”, até nova deliberação do Presidente da República, exatamente em um momento inicial de grandes mobilizações contra a Ditadura. O texto destaca e descreve, especialmente, como outro exemplo do controle exercido pelo Governo Federal, todas as mudanças estabelecidas nos dispositivos constitucionais referentes à definição dos Governadores e seus Vices no decorrer do Regime Militar. Ressalta a vigência de eleição direta para estes executivos desde a C.F. de 1967, previsão mantida pela E.C. nº 01/69, porém, sistematicamente, a cada período eleitoral, inclusive já desde a citada Emenda, definida “momentaneamente” para ser realizada através de Colégio Eleitoral.

Em síntese, a relação entre as esferas de governo sob a ótica das estruturas de organização federativa instituídas através de dispositivos constitucionais no período do Regime Militar de 1964-1985 é caracterizada como centrada na “autonomia decisória absoluta” do Executivo Federal, implicando restrições e “invasões” permanentes e sistemáticas em todos os âmbitos à autonomia das demais esferas de poder, bem como o controle constante das atividades de Estados e Municípios através da centralização do poder político, econômico-financeiro e militar na União.

O terceiro Capítulo apresenta, na seqüência, as relações estabelecidas entre as esferas de governo através dos dispositivos constitucionais e legais referentes à “**organização da educação nacional**”, abordando a existência e a composição dos sistemas de ensino, os “graus” de atuação prioritária e as competências das esferas de governo na área da educação. Informa que a estruturação da educação nacional pelos diferentes entes federados através de “sistemas de ensino”, instituída na Constituição de 1967 e mantida pela Emenda nº 01/69, não é novidade na legislação brasileira, dado que a Constituição de 1946 já estabelecia a mesma organização. Relata, no entanto, que, ao estabelecer o auxílio financeiro da União para o desenvolvimento dos sistemas, determinação mantida pela C.F. de 1967 e pela E.C. nº 01/69, a C.F. de 1946 cria um “Fundo Nacional do Ensino Primário”, acrescido de outros dois fundos por dispositivo posterior da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (“Fundo Nacional do Ensino Médio” e “Fundo Nacional do Ensino Superior”). Ressalta que, por um lado, a previsão de existência de tais “fundos” desaparece totalmente a partir da nova legislação do Regime Militar, enquanto, por outro lado, é incorporado à Constituição de 1967, e mantido pela Emenda nº 01/69, a previsão de amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos ao ensino “particular”, dispositivo ausente na Constituição de 1946 e instituído somente na LDB de 1961, cercado de especificações.

Quanto à caracterização dos **sistemas de ensino**, destaca que a nova Constituição do Regime Militar e sua mais ampla Emenda apresentam pouquíssimas especificações tanto em relação às **instituições e/ou aos órgãos que os compõem**, quanto aos **níveis ou “graus” de ensino de atuação prioritária de cada esfera de poder**. Neste âmbito, ressalta que ambos os documentos legais determinam a existência obrigatória de “serviços de assistência educacional” em cada sistema de ensino, tratados quase como um “órgão” destas estruturas, bem como faz referência ao dispositivo, acrescentado pela Emenda nº 01/69 à Constituição de 1967, que prevê a possibilidade de intervenção nos Municípios que não aplicarem em cada ano, no mínimo, 20 % da sua receita tributária no ensino primário, dispositivo apontado como caracterizador do grau de atuação prioritária dos Municípios – o ensino primário. Esclarece

que algumas definições mais específicas referentes à composição dos sistemas de ensino e aos “graus” de atuação prioritária das esferas de governo aparecem na Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei nº 5.692/71) e nos dispositivos que permanecem em vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61).

A LDB de 1971 recoloca a previsão constitucional de que os “serviços de assistência educacional” devem obrigatoriamente compor os sistemas de ensino e acrescenta a esta composição as “entidades que congreguem professores e pais de alunos”, prevendo objetivos gerais para ambos, bem como detalhando atribuições e estruturas de funcionamento para os primeiros. Neste âmbito, o texto constata que paralela à “constitucionalização” do uso dos recursos públicos para o financiamento da iniciativa “particular” na oferta de ensino, a concepção do Regime Militar de garantia do direito à educação implica claramente o avanço na utilização da iniciativa “particular” para prestar “serviços” tratados pela legislação atual como de responsabilidade do poder público. A LDB de 1971 apresenta ainda, explicitamente, “os estabelecimentos particulares de ensino médio”, até então “vinculados ao sistema federal”, como integrantes dos “respectivos sistemas estaduais”. A mesma LDB faz referências a órgãos administradores vinculados aos sistemas, bem como a Conselhos de Educação, associando as atribuições dos mesmos a seus respectivos sistemas, fato que implica a concepção de que estes órgãos faziam parte da composição dos sistemas. O texto destaca que esta LDB de 1971 institucionaliza e estimula a existência de Conselhos Municipais de Educação ao prever a possibilidade dos Conselhos Estaduais delegarem a eles parte de suas atribuições.

Em relação aos “graus” de ensino de atuação prioritária de cada esfera de governo, o texto refere um dispositivo da LDB de 1971 (Art. 58, Caput), o qual previa que “legislação estadual supletiva” deveria estabelecer “as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino”, legislação esta da qual não se tem indicações da existência. Neste tema, o texto destaca que a LDB de 1971 apresenta dois dispositivos que não apenas determinam o grau de atuação prioritária dos Municípios, mas também instituem e estimulam a “municipalização” do ensino de 1º grau: o primeiro (Art. 58, § único) determina a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente o 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”; o segundo (Art. 59, Caput e § único) reproduz o texto constitucional, “adequando” o termo “ensino primário” para “ensino de 1º grau”, no que se refere à obrigatoriedade dos Municípios de aplicarem anualmente, no mínimo, 20 % de suas receitas tributárias no referido “grau”, sob pena de sofrerem

intervenção, e determina a ampliação dos recursos que os Municípios ficam obrigados a aplicar no ensino de 1º grau, ao prever que estas esferas de poder devem, também, destinar ao referido nível de ensino, no mínimo, 20 % das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

O texto esclarece, então, que outras determinações quanto à organização dos sistemas de ensino no período do Regime Militar, delimitando melhor a sua composição e identificando com maior precisão as áreas de atuação de cada nível de governo, podem ser encontradas no conjunto de determinações referentes à “**distribuição de competências na área da educação**” entre as esferas de poder. Destaca que estas determinações são apresentadas de forma bastante “assistemática” pela LDB nº 5.692/71 e de forma mais organizada pelos dispositivos da LDB nº 4.024/61 que permaneciam em vigência no período. Centrado neste enfoque, o Capítulo descreve o conjunto dos dispositivos que tratam de competências na área da educação dentro destes dois documentos legais.

A LDB de 1961, além de nomear expressamente os “órgãos” (Ministério da Educação e Cultura e Conselho Federal de Educação) que compõem o Sistema Federal de Ensino e, em parte, os Sistemas Estaduais, apresenta em relação à definição de competências de cada uma das esferas de poder na área da educação um quadro relativamente sistematizado e fortemente vinculado à delimitação dos graus de atuação e das próprias instituições que compõem cada sistema, relacionando a maioria destas competências aos Conselhos de Educação e um pequeno número diretamente aos entes federados. A partir da análise dos dispositivos referentes a estas competências o texto apresenta várias ilações.

Constata que **as universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares** são da competência exclusiva da **União** e, portanto, são instituições que compõem o Sistema Federal de Ensino, implicando também a **atuação prioritária deste ente federado no “ensino superior”**. Verifica também que, apesar de depender de determinação final do Executivo Federal, **as universidades estaduais**, após cinco anos de funcionamento regular, e **os estabelecimentos isolados de ensino superior estaduais** são de competência dos **Estados** e, portanto, são instituições que devem compor os Sistemas Estaduais de Ensino, bem como indicam uma **atuação compartilhada dos Estados com a União no “ensino superior”**. Finalmente, constata que **os estabelecimentos de ensino primário e médio** “não pertencentes à União” (logo, não federais), isto é, os **estaduais**, os **municipais** e os **particulares**, estão submetidos às deliberações dos **Estados** (normatização, autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção), e, portanto, também são instituições que devem compor os Sistemas Estaduais de Ensino, assim como indicam uma

atuação possivelmente “prioritária” dos Estados no ensino médio e provavelmente “compartilhada” entre Estados e Municípios no ensino primário, considerando-se outros dispositivos constitucionais e legais anteriormente tratados.

Dado que a LDB nº 5.692/71 apresenta as determinações referentes à “**distribuição de competências na área da educação**” entre as esferas de poder de forma bastante “assistemática” e dispersa, foi construído o **Quadro 3.8** para colaborar com a descrição da matéria. A organização do Quadro e da descrição segue a lógica da apresentação da matéria verificada na LDB de 1971: as competências estão sempre relacionadas, de um lado, às esferas de poder (Federal ou Estaduais/Municipais) e, de outro, aos sistemas de ensino ou aos Conselhos de Educação, estes (sistemas e Conselhos) recebendo referências genéricas ou específicas. A descrição apresentada organiza e explicita, ainda, referências quanto ao caráter “concorrente” ou “privativo” destas competências, relacionando estes âmbitos à lógica de estruturação da matéria na Lei. A análise do conjunto dos dispositivos referentes à distribuição de competências presentes na Lei nº 5.692/71, tanto em termos de sua lógica de organização, quanto em relação ao conteúdo específico de suas determinações, permite a conclusão de que este quadro não contribui com “novas” especificações relativas à composição dos sistemas, nem a “graus” de atuação prioritária das esferas de poder, além daquelas já estabelecidas por esta própria Lei, como também pela Lei 4.024/61.

O terceiro Capítulo aborda, finalmente, as questões referentes às relações entre as esferas de governo dentro do Regime Militar de 1964-1985 diretamente associadas ao financiamento da educação. Enfoca, primeiramente, o tema da “**competência para tributar e a distribuição dos recursos entre as esferas de poder**”, destacando que os dispositivos constitucionais instituídos pelo Regime Militar sobre estas matérias estabeleceram um conjunto significativo de mudanças em relação ao período anterior, caracterizando uma verdadeira “reforma tributária”. Informa que estas alterações na estrutura tributária do País foram instaladas em um processo que envolveu quatro documentos legais: a **Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965**, a **Constituição de 1967**, o **Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968**, e a **Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969**. Informa, também, que algumas determinações referentes a competências para tributar já estabelecidas pela **Constituição Federal de 1946**, bem como pelas Emendas que a modificaram neste âmbito – **Emenda Constitucional nº 05, de 21/11/1961**, e **Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964** –, foram mantidas dentro desta “reforma tributária”. Destaca que o documento que institui as grandes mudanças tributárias realizadas pelo Regime Militar é a E.C. nº 18/1965. Apresenta os **Quadros 3.9 e 3.10** que organizam, descrevem e comparam os

dispositivos de todos os documentos legais, acima citados, relativos às “**competências para tributar**” e à “**distribuição dos recursos**” entre as esferas de poder, construídos para facilitar o acompanhamento da análise. Refere e comenta os impostos já existentes anteriormente à “reforma tributária” do Regime Militar e mantidos pelos dispositivos da mesma: aqueles de competência da União referentes à “importação”, “renda e proventos” e “lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica”, bem como o imposto sobre a “propriedade territorial rural”, que passa para a União a partir da Emenda de 1964; e um de competência dos Municípios referente à “propriedade predial e territorial urbana”. Informa que são os impostos de competência dos Estados e dos Municípios aqueles que sofrem as maiores alterações com a “reforma tributária” do período.

O texto destaca que as grandes mudanças na estrutura tributária do País, que configuram centralmente a “reforma” promovida pelo Regime Militar neste âmbito, estabelecidas desde a Emenda nº 18/65, são de duas ordens: a instituição de alguns novos impostos e a criação de dois fundos de distribuição de recursos. No âmbito da União, são criados o “**Imposto sobre Produtos Industrializados**”(IPI), o “Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações relativas a Títulos e Valores Mobiliários”, bem como o “**Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicações**, salvo os de natureza estritamente municipal”. No âmbito dos Estados são criados o “**Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias**” (ICM) e o “**Imposto sobre a Transmissão, a qualquer título, de Bens Imóveis** por natureza ou por cessão física” (ITBI). No âmbito dos Municípios é criado o “**Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza**” (ISSQN), além, é claro, da já referida “aglutinação” de dois tributos já existentes que resulta na “criação” do “**Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana**” (IPTU).

A outra grande inovação da “reforma tributária” do Regime Militar é a instituição, já a partir da Emenda nº 18/65, dos **Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)**, constituídos por uma parcela do “Imposto sobre a Renda e Proventos” (IR) e do novo tributo então criado, o “Imposto sobre Produtos Industrializados” (IPI). O texto destaca que a referida Emenda estabelece a distribuição de 10 % de cada um destes impostos para cada um dos referidos Fundos, implicando, de um lado o recebimento por Estados e Municípios de uma parte dos recursos de um novo imposto, então criado, de outro, a obtenção pelos Estados de uma parcela do “Imposto sobre a Renda e Proventos”, à qual antes não faziam jus, paralela à redução para os Municípios do percentual de 15 % deste mesmo imposto, ao qual tinham direito desde a Emenda nº 05/61.

O texto destaca que os percentuais de repasse para o FPE e para o FPM tanto dos recursos do “Imposto sobre a Renda e Proventos” quanto do “Imposto sobre Produtos Industrializados” sofrem muitas alterações dentro da legislação durante todo o Regime Militar, informando a construção do **Quadro 3.11** referente à distribuição destes impostos entre as esferas de poder no decorrer deste período. A análise das cinco alterações produzidas nos dispositivos constitucionais-legais em relação aos referidos percentuais durante o Regime Militar, evidencia que o período de 1969 a 1979, quando é estabelecida uma redução significativa da distribuição de recursos inicialmente instituída para Estados e Municípios através do FPE e do FPM, coincide exatamente com o período de maior repressão política e militar do Regime, caracterizando a vigência, no mesmo período, de acentuada centralização e controle financeiro e econômico exercidos pelo Governo Federal sobre as demais esferas de poder.

A determinação de distribuição dos recursos do FPE e do FPM aos Estados e Municípios, dentro dos mesmos textos constitucionais, inicialmente, é condicionada por critérios muito gerais. No entanto, o Ato Complementar nº 40/68 institui um conjunto de condições bastante específicas para a distribuição destes recursos, condições estas que implicam a sujeição de Estados e Municípios a diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal, bem como à transferência de encargos executivos da União a estas esferas de governo. Incorporadas ao texto constitucional pela Emenda nº 01/69, estas “condições” para a distribuição das quotas estaduais e municipais dos Fundos de Participação são modificadas somente em dezembro de 1980, através da E.C. nº 17/80, vigorando, portanto, exatamente durante o período em que são instituídos os menores percentuais de distribuição do IR e do IPI para os Fundos e em que o País vive os momentos de maior restrição de direitos políticos e individuais dentro do Regime Militar. Desta forma, não apenas os percentuais de alocação dos impostos que constituem os Fundos, mas as condições estabelecidas dentro de toda a legislação do Regime Militar para a distribuição dos recursos do FPE e do FPM denunciam que este “mecanismo”, antes de tudo, foi um instrumento a mais utilizado pelo Governo Federal para o controle e a definição centralizada pela União das políticas públicas desenvolvidas por Estados e Municípios durante todo o período que perdurou a Ditadura. Quanto à distribuição do principal imposto de competência dos Estados criado pela “reforma tributária” do Regime Militar – o Imposto sobre circulação de Mercadorias (ICM) – o texto informa que os percentuais definidos para Estados e seus Municípios pelos dispositivos constitucionais – apresentados através do **Quadro 3.12** – são praticamente iguais durante todo o período da Ditadura, excetuado o primeiro momento de

vigência da E.C. nº 18/65, quando aos Municípios é permitida a “cobrança” de até 30% do valor da alíquota do ICM das operações realizadas no seu território.

Finalmente, o terceiro Capítulo aborda “**a distribuição dos recursos para a educação**”, informando que, apesar de ter sido o documento central no estabelecimento da “reforma tributária”, a E.C. nº 18/65 não faz qualquer alteração na previsão anterior dos percentuais obrigatórios de gastos em educação devidos pelas esferas de poder. Destaca que é a Constituição Federal de 1967 o documento produzido pelo Regime Militar que “interrompe” a vigência, para todas as esferas de poder, da determinação constitucional de vinculação de recursos para o financiamento da educação. Refere que a Emenda Constitucional nº 01/69 recoloca parcialmente esta vinculação de recursos através de um dispositivo associado a um mecanismo de controle da ação dos Municípios, implicando, de fato, a instituição do “grau de atuação prioritária” na área da educação para estas esferas de poder, dispositivo este que estabelece a obrigatoriedade dos Municípios, sob pena de intervenção, de aplicarem anualmente no ensino primário, no mínimo, 20 % da receita tributária própria. O texto ressalta que a vinculação de recursos dos impostos para o financiamento da educação mantém-se apenas com esta determinação instituída para os Municípios, a partir da E.C. nº 01/69, até os últimos anos do Regime Militar, quando a Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983, estabelece percentuais mínimos de gasto para todas as esferas de governo. O salário-educação, como fonte adicional de financiamento do ensino primário, criado em outubro de 1964, também é referido e comentado. Primeiramente, o texto constata a ausência de qualquer referência a esta contribuição na Constituição Federal de 1967, apesar da existência de dispositivo prevendo a obrigatoriedade das empresas de manterem ensino primário gratuito para seus empregados e os filhos destes “pela forma que a lei estabelecer”. Na seqüência, destaca a menção ao salário-educação no texto constitucional a partir da Emenda nº 01/69, apresentado como contribuição mediante a qual as empresas concorrem para o financiamento do “ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos”, caso optem por não “manter” esta oferta de ensino.

Neste âmbito, o Capítulo conclui que o Regime Militar, por um lado, desobrigou o Governo Federal a um percentual mínimo de gastos em educação durante a maior parte de sua vigência (de 1967 a 1983), por outro, impôs aos Municípios, a partir de 1970, o atendimento “prioritário”, praticamente “exclusivo”, ao nível de ensino que abrangia a grande carência educacional daquele período (o ensino primário ou de 1º grau). Desta forma, a União manteve um volume maior de recursos dos impostos de sua competência sob seu “controle”, viabilizando sua utilização para melhor administrar a “centralização” das decisões referentes

às políticas educacionais do País no âmbito do Governo Federal, através de mecanismos e critérios de distribuição vinculados ao cumprimento das suas diretrizes e prioridades.

O quarto Capítulo deste trabalho descreve e analisa o conjunto dos dispositivos constitucionais e legais referentes às relações estabelecidas entre os entes federados para o financiamento da educação básica no período dos anos de 1990, enfocando especificamente aquelas determinações estabelecidas dentro do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Utiliza como marco referencial para a análise tanto os dispositivos estabelecidos pelo Regime Militar de 1964-1985 referentes às relações entre as esferas de poder para o financiamento do ensino de 1º e 2º graus, quanto os componentes centrais do contexto histórico de cada período abordados anteriormente. No âmbito do ordenamento, refere que o Governo FHC tem início sob vigência da nova Constituição Federal de 1988, já alterada por quatro Emendas Constitucionais “comuns” e seis Emendas de Revisão, ressaltando a Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01/03/94, que cria o Fundo Social de Emergência. Destaca neste âmbito, no entanto, que o Governo FHC é caracterizado, de fato, por um conjunto de Emendas aprovadas e instituídas no período de sua própria vigência – um total de trinta e cinco Emendas Constitucionais (da E.C. nº 05/95 a E.C. nº 39/02) – configurando, inclusive, um novo “padrão” de relacionamento entre os entes federados em comparação com a década que se seguiu ao final do Regime Militar e que produziu o texto original da Constituição de 1988.

O momento histórico em que a nova Constituição Federal foi produzida, de superação do modelo de Estado Federado centralizado vigente nos anos do Regime Militar, implicou o desenvolvimento de uma concepção de organização da Federação que estabelecia uma vinculação quase “inerente” entre democracia e descentralização, resultando na elaboração de um texto constitucional com marcas evidentes de descentralização em vários âmbitos, notadamente na questão tributária. Esta descentralização tributária promovida pela C.F. de 1988 não foi acompanhada de uma compatível definição e redistribuição de encargos entre os entes federados para a oferta dos direitos sociais. O Governo FHC fará um enfrentamento sistemático à descentralização tributária e ao padrão de transferência de encargos sociais estabelecidos pela nova Constituição, utilizando para isto, de forma recorrente, dispositivos constitucionais já existentes, bem como criando novos instrumentos através de Emendas Constitucionais. A vigência e a forma de utilização de tais dispositivos, fossem já disponíveis ou instituídos pelo próprio Governo FHC, estabelece um “padrão” significativamente diferenciado para as relações entre os entes federados neste período.

No âmbito específico da educação, o texto refere inicialmente, ainda, que o Governo FHC caracteriza-se pela proposição e implementação de um conjunto de mudanças nos dispositivos constitucionais e legais, identificadas como uma verdadeira “Reforma Educacional”: a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9.424/96 e, inclusive, a nova LDB – Lei nº 9.394/96. Destaca, no entanto, que as novas relações que se estabelecem entre os entes federados neste período estão delimitadas e determinadas, primeiramente, pela “nova organização federativa do Brasil”, bem como pela “nova organização da educação nacional” instituídas a partir da C.F. de 1988.

Quanto à “**organização federativa do Brasil**”, o texto ressalta, como resultado do momento histórico de elaboração da nova Constituição, a emergência de um modelo de Federação notavelmente descentralizado, marcado por uma singularidade que o distingue no contexto internacional: a menção explícita do Município como ente federado no próprio texto constitucional. A organização do Estado brasileiro dentro desta nova Constituição é caracterizada pela previsão de “união indissolúvel” e “autonomia relativa” de seus entes federados, destacada a “tensão” permanente resultante desta determinação, efetiva em período democrático e não mais apenas escrita na lei, como o fora na época do Regime Militar. A novidade constatada neste âmbito da organização do Estado, já na redação original da Constituição, em dispositivo referente às competências comuns entre União, Estados, DF e Municípios, é a previsão de que “lei complementar fixará normas para a **cooperação**” entre os entes federados (Art. 23, § único), determinação que institui um “instrumento” a ser utilizado e uma “trajetória” para as relações que estes entes passam a estabelecer: a construção de normas para a mútua “cooperação” através de lei. Dentro desta organização do Estado, o texto refere que a C.F. de 1988 institui competências gerais, privativas da União e compartilhadas entre esta e os demais entes federados, explicitando aquelas que se referem à educação. O texto informa, na seqüência, a construção do **Quadro 4.1** que apresenta e compara as “**competências e níveis de atuação prioritária dos entes federados na área da educação**” dentro de três documentos: o texto original da C.F. de 1988, a E.C. nº 14/96 e a nova LDB – Lei nº 9.394/96. Destaca ainda, em relação à organização do Estado, que a redação original da Constituição de 1988 prevê a intervenção apenas nos Municípios, por Estados e pela União, “quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino”, dispositivo mantido e “complementado” por outro durante o Governo FHC, este prevendo a possibilidade de intervenção nos Estados pela União em situação equiparável.

A “**organização da educação nacional**” dentro da C.F. 88 é estruturada através de sistemas de ensino vinculados a cada um dos entes federados sob a vigência de “**regime de colaboração**” entre os mesmos, evidenciando não apenas a mesma concepção já presente em dispositivo geral em relação ao caráter das relações entre União, Estados e Municípios, mas a deliberação explícita do texto constitucional de concretizar tal concepção, estendendo a determinação da “cooperação/colaboração” para áreas específicas como a da educação. Desta forma, o “**regime de colaboração**” entre os Sistemas de Ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é apresentado como o “**mecanismo de articulação**” entre estes Sistemas e a “**estratégia**” através da qual a organização federativa da educação no Brasil deve se realizar. Na seqüência, o Capítulo especifica a organização da educação nacional, abordando a caracterização dos sistemas de ensino, os níveis de ensino de atuação prioritária dos entes federados e as competências das esferas de poder relativas à área da educação.

Quanto à caracterização dos “**sistemas de ensino**”, além da constatação de que a novidade da legislação deste período é a previsão de organização destes sistemas em “regime de colaboração”, o texto informa que tanto a C.F. de 1988, na sua redação original, quanto a E.C. nº 14/96 mantêm a mesma ausência de especificações que marcava a Constituição do período do Regime Militar. Destaca que a especificação das instituições e dos órgãos que compõem os Sistemas Federal, Estaduais e Municipais de Ensino é feita pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, construindo a descrição mais detalhada e precisa que a legislação educacional brasileira já produziu sobre o tema. Da análise dos dispositivos legais que apresentam estas especificações, constata que a composição de cada sistema de ensino definida e descrita pela LDB de 1996, de fato, “organiza” e consolida o que poderia ser denominado de uma série de “tendências” já identificáveis e apresentadas, de forma “assistemática”, dentro da LDB de 1961 e da LDB de 1971. Constata, também, que as determinações presentes no quadro da composição de cada sistema de ensino guardam estreita “correspondência” com os níveis de atuação prioritária estabelecidos para cada um dos entes federados pela C.F. de 1988 e pela E.C. nº 14/96, significando que a distribuição das responsabilidades pelos níveis de ensino entre as esferas de poder a partir da nova Constituição acompanha as “tendências” identificáveis sobre o tema na legislação do período do Regime Militar.

Quanto aos “**níveis de ensino de atuação prioritária dos entes federados**”, o texto ressalta que a redação original da Constituição de 1988 estabeleceu abrangências de atuação somente para a União e para os Municípios e que é a Emenda nº 14/96 que explicita os níveis

de ensino de atuação prioritária dos Estados. Destaca, ainda, que a Emenda nº 14/96 acrescenta uma determinação às especificações dos níveis de atuação prioritária referente ao “regime de colaboração” entre os Estados e os Municípios, prevendo que ambos, na organização de seus sistemas de ensino, deverão definir “formas de colaboração” para “assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Quanto às “**competências dos entes federados na área da educação**”, o Capítulo ressalta que a definição e descrição das atribuições específicas nesta área são efetivadas não pela C.F. 88, nem pela E.C. nº 14/96, mas pela nova LDB, tanto em relação à **competências privativas** de cada esfera de poder, quanto em relação a **competências “em colaboração”** entre todos ou mais de um deles. O texto informa que a descrição destas competências está contida no **Quadro 4.1** já referido sobre o tema. Destaca que algumas das **competências** que podem ser consideradas **privativas** de diferentes entes federados incluem determinações que implicam o estabelecimento, no mínimo, de “**relações pontuais**” entre estas esferas de governo, podendo chegar à necessidade de articulação de “**vínculos permanentes**”, através da exigência de ações conjuntas ou de colaboração, sem prazo determinado, para o atendimento de disposições legais. Destaca, também, que a LDB de 1996, ao estabelecer competências privativas de cada ente federado, dispõe sobre os níveis de atuação prioritária destas esferas, alterando as “ênfases” dadas pela Constituição Federal às prioridades definidas para Municípios e Estados. Em relação aos Municípios, a LDB de 1996 acrescenta, ainda, à “ênfase” dada ao ensino fundamental, o estabelecimento de restrição de atuação em outros níveis de ensino além dos seus “prioritários”, enquanto estes não estiverem plenamente atendidos, agregada da exigência de utilização, nestes casos, de recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal. As **competências “compartilhadas”** entre todos ou mais de um ente federado instituídas pela nova LDB, em sua maioria, apresentam a expressão “em colaboração”, insinuando uma concepção diferenciada de competências meramente “concorrentes” e implicando a exigência de implantação de mecanismos de “articulação permanente” entre os entes federados. Dentro deste tema é dado destaque a um dispositivo da LDB que caracteriza uma concepção de “regime de colaboração” diferenciada do mero sistema de “competências concorrentes” (Art. 10, Inciso II), ao determinar a competência dos Estados de “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental” e estabelecer um conjunto de “critérios” para esta colaboração: “distribuição proporcional das responsabilidades”, conforme “a população a ser atendida” e “os recursos financeiros disponíveis” em cada uma das esferas do Poder Público envolvidas.

O quarto Capítulo aborda, na seqüência, “**a competência para tributar e a distribuição dos recursos entre os entes federados**” dentro do novo ordenamento constitucional. Os dispositivos, referentes a estes temas, instituídos pela Constituição Federal de 1988 refletem significativamente a concepção de organização federativa que associava fortemente democracia e descentralização, hegemônica no momento histórico da elaboração do texto constitucional. O resultado deste processo é a instituição de um conjunto de determinações promotoras de uma acentuada “descentralização tributária”, configurando um novo “padrão” de relação entre os entes federados. Os aspectos mais relevantes desta “descentralização tributária” ocorrem em dois âmbitos: a **ampliação da competência para tributar de Estados e Municípios** e a considerável **ampliação da distribuição dos recursos tributários em favor de Estados e Municípios**, invertendo, inclusive, o padrão de distribuição de receitas característico do Regime Militar de 1964-1985.

O texto informa a construção do **Quadro 4.2** que apresenta os dispositivos referentes às “**competências para tributar e a distribuição dos recursos**” instituídos pela C.F. de 1988, pela E.C. nº 03/93 e pela E.C. nº 14/96. Constata que há um conjunto de impostos já em vigência desde a legislação do Regime Militar que são mantidos dentro da redação original da C.F. de 1988. Destaca que a determinação da nova Constituição com maior repercussão para a ampliação da capacidade tributária dos Estados foi a “substituição” do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), criado dentro da “reforma tributária” do Regime Militar, pelo novo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o qual incorpora à sua base de cálculo vários outros impostos que haviam sido de competência da União durante todo o período do Regime Militar: o Imposto sobre Serviços de Comunicações e o Imposto sobre Transportes, também criados pela “reforma tributária” do Regime Militar, bem como os chamados impostos especiais, já existentes desde a C.F. de 1946 – o Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, o Imposto sobre Energia Elétrica e o Imposto sobre Minerais do País.

A distribuição das receitas tributárias é o aspecto onde a descentralização dos recursos públicos dentro da C.F. de 1988 mais avançou. Exemplo deste fato é o aumento da transferência dos Estados para os Municípios do novo imposto estadual (o ICMS) – que passa a ser de 25 % –, em relação ao seu similar (o ICM) – que era de 20 %. No entanto, a mais significativa mudança promovida pela C.F. de 1988 na distribuição de impostos, que demarca a característica de descentralização tributária desta Constituição, é a ampliação das cotas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferidas para

Estados e Municípios através dos Fundos de Participação. Estas transferências, que haviam alcançado a partir da E.C. nº 27, de 28/11/1985, os percentuais de 14 % para o FPE e de 17 % para o FPM, passam para 21,5 % e para 22,5 %, respectivamente. Dentro do quadro de participação dos entes federados no “bolo tributário”, a União passa do percentual de 64,1 %, em 1987, para a parcela de 54,6%, em 1991.

Associa-se a este quadro de acentuada “descentralização tributária” promovido pela C.F. de 1988 a ausência de definições claras na divisão de competências para a oferta dos direitos sociais e o grande número de competências conjuntas das três esferas de poder instituídas pelo texto constitucional. Exemplo de consequência desta indefinição é o processo de financiamento da Seguridade Social, previsto na C.F. 88 como concorrente entre todos os entes federados, e que, por ausência de regulamentação, resultou em custeio de obrigação quase exclusiva da União.

Este quadro de acentuada perda de recursos pela União para Estados e Municípios, acompanhada de pouca delimitação das responsabilidades dos entes federados nas áreas sociais, tem vigência desde os primeiros anos da década de 1990. Os Governos Federais enfrentam este cenário, desde então, através do aumento de contribuições sociais e outras fontes de receita que não precisam ser compartilhadas com as esferas subnacionais. O Governo FHC passa a fazer uso sistemático não apenas da possibilidade de aumento de alíquotas das contribuições sociais, mas do próprio “instrumento” que a Constituição coloca à disposição exclusivamente da União: a competência de instituir “contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas”. O exemplo mais contundente da utilização sistemática pelo Governo FHC deste mecanismo, como “solução” para a perda de recursos da União, é a criação da “Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira” (CPMF), prorrogada durante todo o seu período de mandato.

O Governo FHC faz uso recorrente, também, de outro mecanismo legal criado com o objetivo de constituir um dos componentes centrais de sua política de ajuste e estabilização fiscal. Este mecanismo é a instituição de um “fundo específico”, o qual, por um lado, separa recursos federais para serem aplicados em determinados fins, definidos como prioritários pela política do Governo Federal, e, por outro lado, libera para a efetivação destes fins recursos federais comprometidos constitucionalmente com outros objetivos, isto é, promove a “desvinculação” de recursos da União. De fato, a primeira “versão” deste fundo – o **Fundo Social de Emergência (FSE)** – foi criada ainda quando Fernando Henrique Cardoso era Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, através da E.C. de Revisão nº 01/94. Tal

medida, considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estabilização, configurou a primeira reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do Regime Militar e cumpriu um papel significativo durante todo o período de Governo de FHC. Reeditado com a denominação alterada para **Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)** pela E.C. nº 10/96, e posteriormente pela E.C. nº 17/97, mantém durante todo este período o mesmo objetivo geral – saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e estabilização econômica –, sofrendo alterações nas previsões de aplicação dos recursos e na sua composição. O **Quadro 4.3**, construído como apoio para a análise, apresenta os dispositivos referentes à “**composição, destinação e alterações na distribuição**” do FSE e do FEF contidos nas três Emendas citadas acima.

Este Fundo, desde a sua primeira versão, apresenta como um dos seus componentes principais a receita de **20 % de todos os impostos e contribuições da União**, acrescida da sua grande inovação: a determinação de que todas as “parcelas” de impostos previstas como componentes do mesmo, bem como o percentual de 20 % de todos os demais impostos e contribuições da União que o constituem, devem ser **previamente deduzidos da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional** ou legal existente, **inclusive**, explicitamente, **a vinculação prevista no Art. 212 da C.F. de 1988 para a área da educação**. As Emendas que instituem este Fundo fazem o destaque de que a redução de 20 % na base de cálculo das transferências dos recursos da União não se aplica aos repasses do IR e do IPI para o FPE e o FPM. Quanto à destinação dos recursos do FSE-FEF, a educação, primeiramente citada de forma genérica como beneficiária, paralela a outras áreas sociais, ganha uma especificação a partir da E.C. nº 17/97. Esta Emenda prevê que **a aplicação da receita do FSE-FEF** no custeio das ações dos sistemas de educação inclui a utilização destes recursos pela União para cumprir a sua obrigação constitucional de “**complementar**” o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – **FUNDEF**, então criado, nos Estados que não alcancem o mínimo definido nacionalmente como valor por aluno. O que resulta da configuração do FSE-FEF é a redução da aplicação de recursos da União na educação básica. Ainda que parcelas dos recursos que constituíam o FSE-FEF tenham sido eventualmente transferidas para a educação básica de Estados e Municípios durante o período de sua vigência – a maioria dos recursos destes Fundos foi utilizada para custear o déficit da previdência social – estes recursos, na verdade, eram parte daqueles que já estavam “obrigados” (vinculados) anteriormente com esta aplicação. Não houve acréscimo de recursos novos e a União ficou “desobrigada” de aplicar em educação 20 % da receita tributária anteriormente estabelecida.

De fato, a intenção do Governo FHC ao constituir e manter o FSE-FEF era a de “liberar” recursos da União para custeio não de direitos nas áreas sociais, mas daquelas demandas que (ainda que em áreas sociais) fossem as que mais pressionassem o “déficit fiscal”, como a da previdência. Tal intenção fica evidente a partir da aprovação da **Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000** – cujos dispositivos são também descritos no **Quadro 4.3** referente ao FSE-FEF, citado acima. Esta Emenda institui de forma isolada e exclusiva a “**desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União**” (DRU), sem qualquer associação a Fundos que definam a “destinação” dos recursos “liberados”, isto é, não mais justificada por nenhum Fundo para atendimento de direitos sociais. Dos tributos envolvidos, a referida Emenda excetua apenas a contribuição social do salário-educação, expressamente prevista como não atingida pela desvinculação então estabelecida. Esta medida significa, de fato, a **autorização constitucional para a redução de recursos públicos até então aplicados em educação**.

Este quarto Capítulo aborda, então, especificamente os “recursos para o financiamento da educação básica” estabelecidos pelo dispositivo constitucional da “vinculação” de impostos, destacando que desde que foi instituída pela primeira vez, através da C.F. de 1934, esta determinação esteve sempre presente nos textos constitucionais dentro dos períodos de vigência de regimes democráticos, desaparecendo total ou parcialmente nos períodos de autoritarismo, como ocorreu durante o Regime Militar de 1964-1985, então mantida (desde 1969) apenas para os Municípios. Destaca a retomada desta previsão de vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino pela Emenda Constitucional nº 24, de 01/12/1983, mantida e ampliada pela C.F. de 1988, bem como a especificação da nova LDB de 1996 de que a aplicação dos referidos recursos deve ser feita “na manutenção e desenvolvimento do ensino **público**”. Finaliza o quadro com a referência à instituição pelo Governo FHC da redução “definitiva” do percentual de recursos da União vinculados ao ensino, através da aprovação da Emenda Constitucional que cria a DRU.

Desta forma, em síntese, o Governo de FHC dentro de sua política de priorização do combate à crise fiscal institui uma série de mecanismos e instrumentos constitucionais e legais, visando reduzir a perda de recursos da União decorrente da descentralização tributária promovida pela C.F. de 1988, bem como produzir soluções para o custeio de demandas públicas por garantia e implementação de direitos sociais. Alguns destes mecanismos e instrumentos descritos anteriormente são os seguintes: aumento de alíquotas e criação recorrente de “contribuições” de competência exclusiva da União (dentre elas a CPMF), como tributos que não estão sujeitos à repartição obrigatória com os demais entes federados; criação

de Fundos Federais constituídos em sua maior parte por “desvinculações” de recursos da União (o FSE-FEF); determinação constitucional de “desvinculação de recursos da União” de quaisquer áreas anteriormente objeto desta garantia pela própria Constituição (a DRU). Todas estas medidas atingiram significativamente os recursos federais devidos à educação.

No âmbito específico da educação, o Governo FHC cria o **mecanismo mais explícito e compulsório de “colaboração” entre entes federados** já instituído pela legislação, claramente associado às preocupações prioritárias de sua política geral: o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**. Este Fundo, concebido como um instrumento para o financiamento de uma “parcela” da educação básica, constrói uma estrutura para “constranger” os entes federados subnacionais à distribuição “efetiva” de competências entre si, imposta pela determinação de “redistribuição” compulsória de uma parcela dos recursos de cada Estado e de seus Municípios entre eles mesmos, ao mesmo tempo em que coloca a União com uma atribuição “residual” em relação à “parcela” da educação em questão.

O FUNDEF é instituído através da aprovação da **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**, e regulamentado na seqüência imediata pela Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. De fato, o FUNDEF está inserido e é sustentado por um conjunto de alterações promovidas no texto original da Constituição Federal de 1988 dentro do âmbito da educação. Estas alterações foram anunciadas, justificadas e formuladas em detalhes dentro de um documento divulgado pelo Ministério da Educação e do Desporto, em setembro de 1995, denominado de “**Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**” – **Plano-DEF**. Na seqüência, o Governo de FHC enviou ao Congresso Nacional uma **Proposta de Emenda Constitucional** sobre a matéria, vinculada à Mensagem Presidencial nº 1.078, de 15 de outubro de 1995, e à Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995, a qual tramitou como **PEC nº 233/95**. A Proposta original de FHC estabelecia alterações aos Artigos 34, 206, 207, 208 e 211 das disposições internas da Constituição, bem como ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Após a tramitação da PEC e sua aprovação final, em relação à Proposta original, ficaram sem modificações os Artigos 206 e 207 da Constituição, bem como foi acrescida uma alteração ao Art. 212.

O quarto Capítulo deste trabalho faz a descrição e análise de todos os dispositivos instituídos pela **E.C. nº 14/96**, estabelecendo comparações com as formulações explicitadas no documento do **Plano-DEF**, bem como com as propostas presentes na **PEC nº 233/95**. Apresenta o que é configurado como a “estrutura de sustentação” da instituição do FUNDEF,

seguida dos dispositivos específicos que detalham a constituição deste próprio mecanismo, abordando, dentre outros, os seguintes temas: os níveis da atuação prioritária dos entes federados; a “colaboração” entre os entes federados; o ensino “obrigatório”; o uso do salário-educação pela União para complementação dos Fundos; a previsão de um padrão mínimo de qualidade de ensino. A **Emenda Constitucional nº 14/96** é caracterizada como o dispositivo que promove um conjunto de mudanças interligadas, complementares e articuladas em torno de um objetivo geral e único: **redefinir competências e redistribuir recursos entre os entes federados subnacionais, visando ao atendimento do ensino “obrigatório” e à redução das responsabilidades da União com este nível.**

Na seqüência, o quarto Capítulo aborda a **Lei Federal nº 9.424/96**, que regulamenta o FUNDEF, descrevendo e comparando os dispositivos nela instituídos com aqueles presentes no **Projeto de Lei (PL) proposto pelo Governo FHC**, à época, para apreciação no Congresso Nacional. Analisa as intenções do Executivo Federal quanto à regulamentação do FUNDEF à luz do texto final da E.C. nº 14/96, dos documentos referentes a esta Emenda citados acima, bem como da **Exposição de Motivos nº 112, de 19 de setembro de 1996**, anexa à Mensagem Presidencial nº 886, de mesma data, que acompanha o **Projeto de Lei do Governo FHC**, e da **Mensagem nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996**, que acompanha o **Veto Presidencial** a dispositivos da Lei. Apresenta separadamente a descrição dos dispositivos da Lei que mantiveram as proposições do Projeto, com as alterações efetivadas, seguida da identificação e análise dos dispositivos novos que foram incluídos no PL durante a sua rápida tramitação no Congresso Nacional, abordando, dentre outros, os seguintes temas: definição do cômputo das matrículas para a distribuição de recursos do Fundo, para o cálculo do valor mínimo anual e para a determinação dos membros do magistério a serem remunerados com recursos do Fundo (**ensino fundamental regular, ensino fundamental para jovens e adultos na “função suplência”**); utilização dos recursos do salário-educação pela União para a complementação devida aos Fundos; **distribuição** da Quota Estadual do **salário-educação** entre o Estados e seus Municípios; critérios para **ajustes progressivos das contribuições dos entes federados ao Fundo** a valor correspondente a **padrão de qualidade de ensino**.

Finalizando, o quarto Capítulo aborda os **dispositivos referentes ao financiamento da educação** que foram consagrados pela nova **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Destacando que o Projeto da nova LDB tramitava desde novembro de 1988 no Congresso Nacional e que estava na ordem do dia do Plenário do Senado, pronto para ser votado, em 31 de janeiro de 1995, quando não foi

apreciado por falta de quórum, o texto apresenta, em linhas gerais, os dois últimos anos da tramitação do PL, coincidentes com o início do Governo FHC. Referindo a presença constante e propositiva do Ministério da Educação nos debates e nas definições do ordenamento constitucional-legal da educação do período, enfoca as evidências de ingerência do Executivo Federal nos rumos do processo final de apreciação da nova LDB, bem como identifica posicionamentos específicos referentes ao financiamento da educação defendidos pelo Governo FHC na elaboração desta Lei.

Destaca que a Lei 9.394/96 reflete e cristaliza, também, os debates em curso e as reivindicações apresentadas durante o período de “redemocratização” do País, nos anos de 1980, e não somente as alterações impostas ao Projeto inicial de 1988 no decurso de sua tramitação no Congresso Nacional, notadamente aquelas resultantes da sua fase de “avaliação” pelo Senado, coincidente com os primeiros anos do Governo FHC.

Ressalta que, em relação à LDB do período do Regime Militar (Lei nº 5.692/71), a nova LDB de 1996 inaugura uma concepção “menos privada” e “menos privatizante” das obrigações com o financiamento e com a oferta da educação básica. Neste sentido, retomando dispositivos da LDB de 1971 que envolvem a oferta de ensino de 1º grau por empresas e a progressiva substituição da gratuidade no ensino médio e no ensino superior por bolsas de estudo sujeitas à restituição, ressalta que a nova LDB de 1996 reproduz ou especifica dispositivos da C.F. de 1988, alterados ou não pela E.C. nº 14/96, que apontam para a expansão da gratuidade e para a maior responsabilização do Poder Público pela oferta da educação básica. Neste âmbito, ainda, relembra a intenção do Governo FHC, expressa na PEC nº 233/95 (texto original da E.C. nº 14/96), de “redução” da gratuidade do ensino superior, que não logrou aprovação no Congresso Nacional.

Situada, desta forma, a nova LDB, tanto em relação à Reforma Educacional do Regime Militar de 1964-1985, quanto dentro do contexto da Reforma Educacional dos anos de 1990, o texto faz a descrição e análise dos dispositivos referentes ao tema do financiamento da educação que resultaram incluídos na Lei 9.394/96, organizados dentro do “Título VII – Dos Recursos Financeiros”, principalmente daqueles mais diretamente vinculados às concepções e mecanismos implementados pelo Governo FHC. Neste sentido, aborda o Art. 68 (recursos públicos destinados à educação) e o Art. 69 (vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino “público”), associando a sua análise ao Art. 77 (possibilidade de destinação de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas), bem como aos temas da expansão da gratuidade e da maior responsabilização do Poder Público pela oferta da educação básica tratados acima.

Na seqüência, descreve e analisa o Art. 70 e o Art. 71 da nova LDB, os quais determinam, respectivamente, as despesas que podem e as que não podem ser consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Destacando que a LDB de 1971 revogou os dispositivos então em vigência sobre a matéria, o texto estabelece comparações com as determinações existentes sobre o tema na **LDB nº 4.024/61** e na **Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985**, quando é retomada a previsão legal relativa ao mesmo. Aborda, estabelecendo igualmente comparações, a proposta referente à definição das despesas de MDE apresentada, através de um **Projeto de Lei**, dentro do **Plano-DEF (Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)**, documento produzido e divulgado pelo Governo FHC em setembro de 1995.

Por último, o quarto Capítulo enfoca os dispositivos da nova LDB identificados como aqueles que apresentam uma relação mais direta ou específica com os instrumentos e mecanismos constitucionais e legais referentes ao financiamento da educação instituídos pelo Governo FHC, notadamente aqueles que detêm uma relação com a criação e implementação do **FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Desta forma, o texto descreve e analisa o **Art. 74** e o **Art. 75** da **Lei nº 9.394/96**, associados e relacionados permanentemente às determinações tanto da **E.C. nº 14/96**, quanto da **Lei nº 9.424/96**.

Em relação ao Art. 74, destaca a presença de “indicadores” como “**custo mínimo por aluno**” e “**padrão mínimo de ensino de qualidade**”. Com o objetivo de caracterizar o tratamento dado pela nova LDB a estes indicadores, retoma os dispositivos da Emenda nº 14/96 e da Lei nº 9.424/96 referentes aos seguintes temas: os critérios estabelecidos para a **distribuição dos recursos do Fundo entre cada Estado e seus Municípios**; o patamar a partir do qual é prevista a **complementação dos recursos dos Fundos pela União**; e a instituição e os “objetivos” estabelecidos para o **ajuste progressivo das contribuições de todos os entes federados ao Fundo**. Constata que tanto a Emenda, quanto a Lei nº 9.424/96, não apenas tratam tais matérias em dispositivos “distintos”, como também “desvinculam” a sua efetivação, implicando uma separação entre o cálculo “imediato” para a distribuição dos recursos e para a complementação da União, por um lado, e o ajuste “futuro” de um valor por aluno que corresponda a um padrão mínimo de qualidade de ensino, por outro. Esta formulação reforça a tendência de estabelecer o “custo/valor mínimo por aluno” apenas a partir da divisão dos recursos disponíveis pelo número de alunos a serem atendidos. O **Art. 74** da nova LDB, em sentido contrário, “vincula”, em um único dispositivo, a previsão de um “**cálculo do custo mínimo por aluno**” com a determinação de “**assegurar ensino de**

qualidade”, ambos componentes de um “**padrão mínimo de oportunidades educacionais**”, indicando uma outra “fórmula” de cálculo em que os recursos disponíveis sejam divididos por um custo aluno referenciado em um padrão mínimo de qualidade do ensino.

O **Art. 75** da nova LDB, tratando de matéria referente à ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, é identificado como o dispositivo que **institui um novo “mecanismo de cálculo”** para a distribuição dos recursos, atingindo toda a educação básica e tendo repercussão direta no cálculo dos gastos de cada ente federado com educação. Abordando “indicadores” como “**padrão mínimo de qualidade de ensino**”, “**capacidade de atendimento**” e “**medida do esforço fiscal**” dos entes federados, o Art. 75 estabelece a “inversão” da lógica do cálculo do valor/custo por aluno introduzida pela E.C. nº 14/96 e pela Lei nº 9.424/96, quando define a “**capacidade de atendimento**” como a **divisão dos recursos constitucionais obrigatórios** por um “**custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade**” e não mais apenas pelo número de alunos, ainda que acrescido de alguma diferenciação por nível ou tipo de escola. A determinação deste dispositivo da nova LDB parece indicar a “vinculação” do uso de todos os recursos da educação a um “**custo aluno qualidade**” definido **anteriormente** ao cálculo dos gastos, implicando evidentemente o aporte de mais recursos, quando este “custo qualidade” não alcançar “todos os alunos” a serem atendidos. Finalmente, o Capítulo ressalta que esta nova “concepção” orientadora das relações entre os entes federados para o financiamento da educação, baseada na “capacidade de atendimento” de Estados e Municípios, tal como foi definida pelo Art. 75 da nova LDB, de acordo com o que os fatos indicam, parece ter “ido além” das intenções e interesses do Governo de FHC.

Verifica-se, desta forma, que o período de Governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura um novo momento para a educação no País. As marcas deste momento estão cristalizadas no ordenamento constitucional-legal que o acompanha: a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e, inclusive, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Certamente este novo ordenamento não reflete apenas as diretrizes do denominado “tempo novo” apregoado e instaurado pelo Presidente FHC. Este ordenamento reflete também continuidades e avanços em relação à Reforma Educacional implementada pelo Regime Militar de 1964-1985. Consagra também, igualmente, concepções resgatadas e construídas no período de “redemocratização” do País, durante os anos de 1980. No entanto, é evidente que

este novo ordenamento institui e estrutura instrumentos e mecanismos fortemente vinculados às concepções de organização do Estado e da educação defendidas pelo Governo de FHC.

Dentro deste cenário, referenciado nos dispositivos constitucionais e legais vigentes no Regime Militar, bem como nas mudanças promovidas pela nova Constituição Federal de 1988, o objetivo deste trabalho foi o da caracterização dos mecanismos e instrumentos especificamente associados ao financiamento da educação básica instituídos pelo Governo FHC.

Como foi visto, sob a vigência inicial de uma Constituição com marcas fortemente descentralizadoras em vários âmbitos, notadamente na questão tributária, o Governo FHC enfrenta a redução de recursos da União e a pouca definição de competências na área social, de forma sistemática, através da instituição de diferentes mecanismos: criação de tributos livres de repartição com os demais entes federados; criação e reedição de “Fundos” constituídos por recursos da União “desvinculados” de outras áreas, inclusive da educação; implementação de políticas específicas nas áreas sociais, como no caso da educação, através da criação, também, de um Fundo – o FUNDEF – que redistribui recursos dos entes subnacionais entre si, distribui competências para estas esferas e reduz a obrigação constitucional da União com o ensino fundamental. De fato, sob a ótica da garantia do direito à educação básica, a criação do FUNDEF não apenas “prioriza” um nível de ensino, mas “focaliza” recursos e estruturas exclusivamente neste nível.

Finalizada a descrição e análise a que se propôs este trabalho, uma constatação precisa ser expressa. O conjunto de mudanças na área da educação, e especificamente no ordenamento constitucional-legal referente ao financiamento da educação básica, promovido pelo Governo FHC foi significativo e demarcatório em sua configuração, de tal forma que em vários momentos deste trabalho foi caracterizado como uma verdadeira “Reforma Educacional”.

No entanto, a adoção, como referencial de análise, do conjunto de determinações na área educacional, e igualmente nos dispositivos constitucionais-legais relativos ao financiamento do ensino de 1º e 2º graus, implementado pelo Regime Militar de 1964-1985, também configurador de uma Reforma Educacional, suscitou nesta autora uma reflexão sob uma perspectiva histórica mais ampla.

As mudanças promovidas pelo Governo FHC, ainda que qualitativas e evidentemente simbólicas de um momento histórico diferenciado em relação ao período de “redemocratização” do País, quando relacionadas ao referencial do período do Regime Militar, ficam sujeitas obrigatoriamente à inclusão em uma perspectiva mais ampla, a qual

situa estas mudanças dentro de um conjunto maior de alterações nos dispositivos constitucionais e legais, fundamentadas exatamente nos processos em curso nos anos de 1980 e cristalizadas com a redação original da Constituição Federal de 1988.

Somente a partir desta perspectiva podem ser enfocados, por exemplo, os temas da **expansão da gratuidade do ensino** e da **responsabilidade do Poder Público pela oferta da educação básica** em relação às previsões da legislação anterior de progressiva substituição da oferta pública no ensino médio e superior por bolsas de estudo sujeitas à restituição.

Por outro lado, não se pode deixar de aludir, apesar do tema não constituir objeto deste trabalho, ao fato de que, da mesma forma como importantes alterações constitucionais e legais na área da educação promovidas pelo Governo FHC permanecem, ainda hoje (2007), em vigência – como por exemplo: a redefinição de “**ensino obrigatório**”, através das alterações ao **Art. 208** da C.F. de 1988; ou a **determinação explícita dos níveis de atuação prioritária dos Estados**, através da alteração ao **Art. 211** da C.F. de 1988 – outras mudanças instituídas por aquele Executivo, finalizado o prazo legal previsto para sua existência, deixaram de vigorar totalmente, ou foram “substituídas” por outras mudanças. Evidentemente, este é o caso da grande “marca” do Governo FHC na educação – o FUNDEF – hoje substituído por outro Fundo – o FUNDEB – com estrutura bastante semelhante ao primeiro, porém qualitativamente diferenciado.

Esta reflexão final, sujeita a um maior aprofundamento, tem a intenção de propor uma “acomodação” diferenciada das mudanças promovidas na área da educação pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, as quais, mesmo que significativas, simbólicas e “demarcatórias” de novas relações entre os entes federados para o financiamento da educação básica, ainda assim parecem configurar parte de um conjunto amplo de mudanças ocorrido após o final do Regime Militar de 1964-1985, desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, o conjunto todo, ao que parece, configurando a Reforma Educacional do período.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hernínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** – BIB/ANPOCS, São Paulo, n 51, p. 13-34, 1º sem. 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, nº 28, p. 88-108, jun. 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho** – Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e Submissão – A Reforma Educacional na Década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A Descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição?**. São Paulo: USP, 1980. 205 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Filosofia e História da Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção, Constituições Brasileiras – Vol. V.

BRASIL. Constituição (1946). **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**.

BRASIL. Constituição (1946). **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**.

BRASIL. Constituição (1946). **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**.

BRASIL. Constituição (1946). **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 18 de setembro de 1946. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. 9 ed. **Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1986.

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961**.

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964**.

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964**.

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 12, de 8 de abril de 1965**.

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965.**

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de 1965.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Complementar nº 102, de 1 de abril de 1977.** (decreta o recesso do Congresso Nacional).

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Complementar nº 103, de 14 de abril de 1977.** (suspende o recesso do Congresso Nacional estabelecido pelo Ato Complementar nº 102/77).

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 6, de 1 de fevereiro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 14, de 5 de setembro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 15, de 9 de setembro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 17, de 14 de outubro de 1969.**

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. 9 ed. **Constituições do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1986.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituições Brasileiras: 1967 – Vol. VI-A (1969).** Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. Coleção, Constituições Brasileiras – Vol. VI-A.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. 9 ed. **Constituições do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1986.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972.** Regula a eleição de Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1974.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 3, de 15 de junho de 1972.** Altera a redação do Artigo 29 (caput) e a do Artigo 36, e seu § 1º, da Constituição (estabelece período de funcionamento do Congresso).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975.** Dá nova redação ao “caput” do Art. 25 da Constituição (altera a distribuição do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977.** (altera dispositivos referentes às eleições para Presidente, Governadores e Prefeitos).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.** (revoga os Atos Institucionais que contrariem a Constituição).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 14, de 9 de setembro de 1980.** Altera o Título das Disposições Gerais e Transitórias, estendendo os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Suplentes até 1983, imprimindo nova redação ao Artigo 209.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980.** Restabelece o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980.** Altera os Artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e dá outras providências (altera a distribuição do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982.** Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. (altera dispositivos referentes às eleições para Presidente e Prefeitos).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 23, de 1 de dezembro de 1983.** Altera dispositivos da Constituição Federal (altera a distribuição do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.** (altera dispositivos referentes às eleições para Presidente e Prefeitos).

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985.** Altera dispositivos da Constituição Federal (altera a distribuição do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil – 1988.** Porto Alegre: CORAG, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 – obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2003. (atualizada até a Emenda Constitucional nº 40/2003).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Altera dispositivos da Constituição Federal (altera competências de Estados e Municípios para instituir impostos; prevê possibilidade da União instituir imposto sobre movimentação financeira).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994**. Acrescenta os Arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (cria o Fundo Social de Emergência – FSE).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996**. Altera os Arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994 (transforma o Fundo Social de Emergência – FSE – em Fundo de Estabilização Fiscal – FEF).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 12, de 15 de agosto de 1996**. Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (institui a CPMF).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997**. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal (reeleição do Presidente, de Governadores e Prefeitos).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997**. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994 (altera o Fundo Social de Emergência - Fundo de Estabilização Fiscal).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999**. Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (prorroga a CPMF).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000**. Acrescenta o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União (institui a DRU).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001.** Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal (altera a base de incidência de contribuições sociais de competência da União e do ICMS).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002.** Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (prorroga a CPMF).

BRASIL. Leis. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.

BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.** Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994.** Dispõe sobre o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.849, de 28 de janeiro de 1994.** Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.848, de 01 de janeiro de 1994.** Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991.** Institui Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.** Institui Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a execução do § 4º do Art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. (manutenção e desenvolvimento do ensino)

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências

BRASIL. **Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970**. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970**. Institui o Programa de Integração Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto em 28 de junho de 1990, do Relator Deputado Jorge Hage. **Revista de Educação da CNTE**. Brasília, ano I (1): 113-176, janeiro de 1993.

BRASIL. **Medida Provisória N° 1.607-12, de 11 de dezembro de 1997**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Medida Provisória N° 1.565-7, de 25 de julho de 1997**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Medida Provisória N° 1.518, de 19 de setembro de 1996**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências. Mensagem nº 885/96 e **Exposição de Motivos do MEC nº 112, de 19 de setembro de 1996**.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 419, de 28 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1994. (versão acrescida).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília: MEC, 1995. (mimeo).

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1967**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção, Constituições Brasileiras – Vol. VI.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC nº 233/95 (Do Poder Executivo)**. **Mensagem nº 1.078/95** – Modifica o Artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem de Veto nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996 (Do Poder Executivo)**. (Veto Parcial ao PL nº 92, de 1996 – nº 2.380/96 na Câmara Federal –

que Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Nº 2.380, de 1996 (Do Poder Executivo)**. Mensagem nº 886/96 e **Exposição de Motivos nº 112, de 19 de setembro de 1996**. (PL que Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Projeto de Lei Nº 2.380, de 1996 (Mensagem nº 886/96). Relatório**. Brasília. (cópia mimeo.). (PL que Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v.18, n.74, p. 11-32, dez. 2001.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (RS). **Coletânea de Leis de Ensino**. s.l.: CORAG, 1977.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). **Parecer Nº 30, de 12 de setembro de 2000**.

COSTA, Messias. **A Educação nas Constituições do Brasil: Dados e Direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Porto Alegre: UFRGS, 2001. 392 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FIORI, José Luís. Reforma ou Sucata? O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro. In: _____. **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995a. p. 97-119.

FIORI, José Luís. **60 Lições dos 90 – Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FIORI, José Luís. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras – Leitura Política de uma Industrialização Tardia. In: _____. **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995b. p. 57-84.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: Subordinação Ativa e Consentida à Lógica do Mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Cortez, 1996.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna** – Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos** – O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HORTA, José Silvério Baía. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-7. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. Rescentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 11, n. 2 (outubro de 1999) – editado em fevereiro de 2000, p. 63-82.

LESBAUPIN, Ivo & MINEIRO, Adhemar. **O Desmonte da Nação em Dados**. Petrópolis: Vozes, 2002.

LESBAUPIN, Ivo. (Org.). **O Desmonte da Nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 2003. 4 ed.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 57).

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas Educativas no Brasil na Década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Orgs.). **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação. In; OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Thereza (orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo, Xamã, 2001, p. 89-125.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do País**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um Balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs.) **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

REZENDE, Fernando. **Brasil: o estado de uma nação**. IPEA, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituições do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Procuradoria Geral do Estado, Instituto de Informática Jurídica, 1990. 3v.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição: Estado do Rio Grande do Sul (1989)**. Porto Alegre: CORAG, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998**. Implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui Programa de Avaliação da Produtividade Docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

SADER, Emir. **A Vingança da História**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SALLUM Jr., Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, 8 (2): 27-52, outubro de 1996.

SARI, Marisa Timm. A Organização da Educação Nacional. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). **Direito à Educação: uma questão de justiça**. São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 67-120.

SAVIANI, Dermeval. Análise Crítica da Organização Escolar Brasileira através das Leis nºs 5.540/68 e 5.692/71. In: SAVIANI, Dermeval. **Educação: do Senso Comum à Consciência Filosófica**. Campinas: Autores Associados, 2002. 14 ed.

SENADO FEDERAL. **Discurso de Despedida do Senado Federal, proferido pelo Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso em 14 de dezembro de 1994**. Brasília, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (site).

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras: 1988**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2004. Coleção, Constituições Brasileiras – Vol. VII.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria Social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1985.