

Direito à educação e federalismo no Brasil¹

ROMUALDO LUIZ PORTELA DE OLIVEIRA*

RESUMO: O texto procura refletir como o direito à educação, potencialmente igualitário, e o federalismo, potencialmente diferenciador, apresentam tensões significativas no contexto educacional brasileiro contemporâneo. O artigo argumenta que a busca de mais igualdade na efetivação do direito à educação na Federação brasileira pressupõe uma ação mais efetiva para o suprimento das deficiências regionais, sendo absolutamente necessário um empenho da União para ampliar substantivamente os gastos nacionais em educação, materializados na proposição de se gastar 10% do PIB até 2020.

Palavras-chave: Direito à educação. Federalismo. Reforma tributária. Plano Nacional de Educação.

Introdução

A declaração do direito à educação parte da ideia de que todos têm direito a ela, admitindo-se, entretanto, que a diferença na sua oferta, ainda que possa existir, deva ser a menor possível. Ao se declarar que todos têm direito à educação, parte-se da ideia de que há uma igualdade subjacente à declaração: a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sendo a responsabilidade do Estado buscá-la incessantemente nas políticas públicas. Assim, todas as circunstâncias que permitam a desigualdade na garantia desse direito devem ser evitadas, por contrariarem a própria ideia de direito.

* Doutor em Educação. Professor titular no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador 1D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail:* <romualdo@usp.br>.

Creio ser esse o critério último para avaliar as políticas educacionais, sendo adequadas aquelas que ampliam o direito à educação, subentendendo-se, assim, a ampliação da igualdade tanto ao acesso quanto aos resultados, e não sendo adequadas aquelas que se afastam dessa perspectiva².

Os avanços legais obtidos nos últimos anos, particularmente com a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma ampla garantia ao direito à educação, explicitando o dever do Estado com a educação básica para todos (art. 208), e, mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que estendeu a obrigatoriedade para o período dos quatro aos 17 anos, não encontraram ainda, no domínio do financiamento e das políticas públicas, seu necessário corolário.

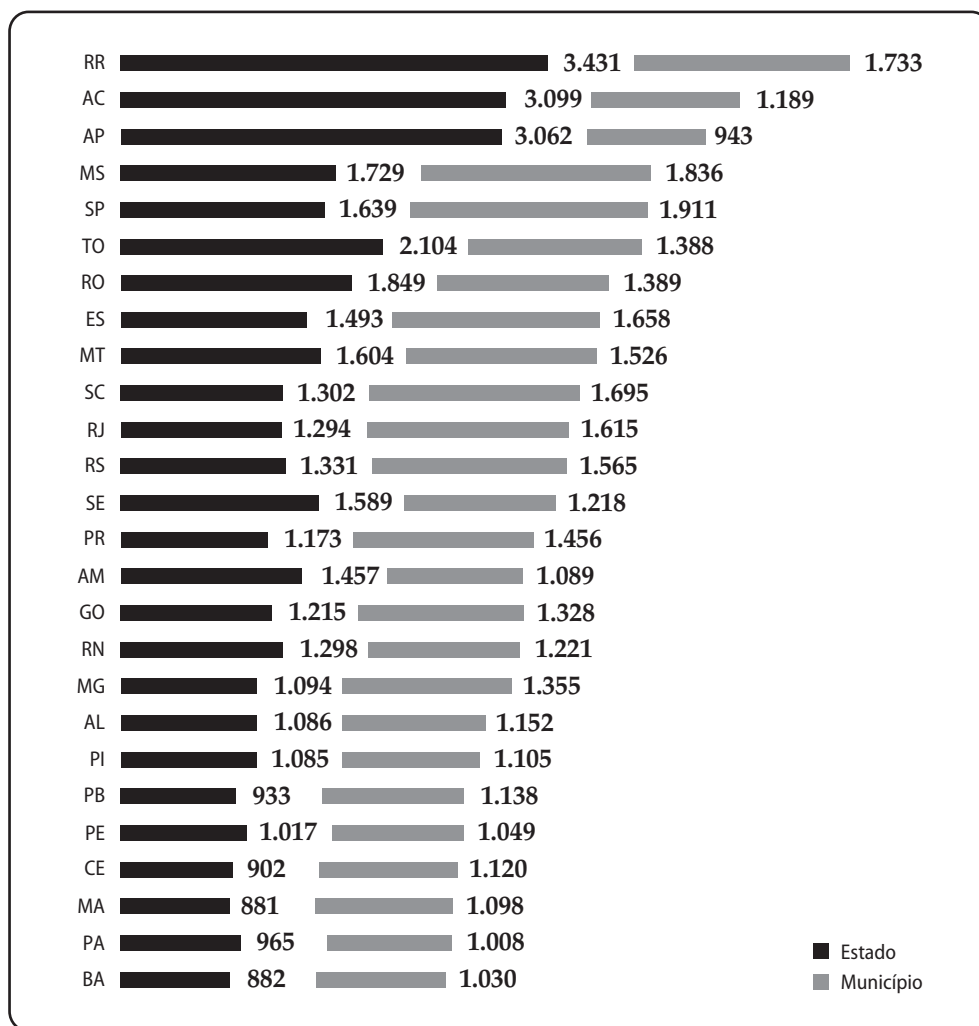
A operacionalização de uma perspectiva equalizadora torna-se particularmente complexa em um Estado Federal, pois este se organiza para acomodar diferenças que seriam inconciliáveis no Estado Unitário. A Federação surge ancorada na ideia de que os entes federados são diferentes e gozam de certo grau de autonomia. A questão que se coloca na sua organização é o grau de diferenciação admissível³.

Dessa forma, situar o direito à educação num Estado Federal implica admitir a diferenciação num contexto de busca da igualdade de tratamento por parte do Estado. O problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo, se observa que a desigualdade mantém-se significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se altera. Tal situação é agravada com a Constituição de 1988, que incorpora o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando os mecanismos de transferências intergovernamentais que procuram, em alguma medida, atenuar as desigualdades.

O objetivo do presente artigo é discutir em que medida essa tensão entre o federalismo, intrinsecamente desigual, e o direito à educação, intrinsecamente igualitarista, está presente nas disputas atuais pelas opções de política educacional no Brasil e as possíveis formas de interagir com ela.

Um retrato da desigualdade

Começemos pelo básico: a desigualdade tributária. Para tanto, tomemos como indicador a Receita Líquida de Impostos (RLI) por habitante entre os estados. Pelos dados apresentados no Gráfico 1, observa-se que a RLI dos estados com mais recursos é quatro vezes maior que a dos com menos recursos; por sua vez, a dos municípios (no interior de cada estado) é 1,7 vezes maior (em média) que a dos estados com menos recursos. Ante esse quadro, pensar em atendimento educacional que busque a igualdade é ilusório.

Gráfico 1 – RLI por habitante – 2009.

Fonte: Pinto (2012).

A alternativa de realização de uma reforma tributária, que seria a solução mais efetiva e simples no plano formal, é extremamente complexa no plano político; tanto é que nenhuma proposta de reforma tributária substantiva prosperou nos últimos anos no Brasil, apesar de quase unanimemente aceita como necessária. Isso porque as dificuldades políticas são de grande monta; além disso, os beneficiários da atual organização do sistema tributário nacional têm plenas condições de barrar a tramitação de qualquer medida que busque alterar tal estado de coisas no Congresso Nacional. Assim, a alternativa possível é utilizar um dispositivo previsto na legislação,

que é a colaboração da União com os entes federados, exercendo sua função supletiva e redistributiva.

Recentemente, o primeiro mecanismo adotado para tal foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), aprovado pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996, por meio do qual se estabeleceu um processo de redistribuição de parte das transferências constitucionais para estados e municípios, de modo a conseguir sua corresponsabilização pelo financiamento da educação. A estratégia foi estabelecer uma divisão dos recursos virtualmente disponíveis por meio da transferência intergovernamental de alguns impostos entre estados e municípios, no âmbito de cada estado (o que caracteriza a constituição não de um fundo, mas de 26), proporcionalmente ao número de alunos atendidos no ensino fundamental.

O Governo Federal, por seu turno, foi responsabilizado por garantir que os gastos *per capita* tivessem como patamar mínimo a média nacional, estabelecida pelo mesmo procedimento usado para chegar aos valores *per capita* no âmbito de cada estado. A ideia era de que a União complementaria os estados cujo *per capita* estimado estivesse abaixo da média nacional, até que esta fosse atingida. Assim, o objetivo era tornar a média nacional o novo patamar mínimo dos gastos *per capita* no ensino fundamental. Tal proposição teria enorme potencial redistributivo, reduzindo, portanto, a desigualdade entre os estados (ARAUJO, 2007).

A União, no entanto, burlou esse dispositivo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, decretando valores *per capita* abaixo daquele a que se chegaria aplicando os procedimentos previstos na Lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o fundo. Esse procedimento fez com que, durante a tramitação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), um dos problemas fosse o eventual pagamento do débito da União com aquele fundo pelo não cumprimento dos dispositivos legais referentes à complementação aos fundos estaduais. Em decorrência, manteve-se a diferenciação do atendimento no país ou o efeito redistributivo decorrente da ação da União foi muito menor que aquele que a legislação estabelecia.

O Fundeb, aprovado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, veio resolver o problema da priorização do ensino fundamental em relação às demais etapas e modalidades da educação básica, mas representou um retrocesso no que diz respeito à superação da desigualdade regional. Neste caso, a complementação prevista aos estados mais pobres é limitada a 10% do valor total do fundo, de modo que não é necessário que o *per capita* destes atinja a média nacional. Ou seja, abandonou-se a perspectiva de complementar até a média nacional, limitando a contribuição da União a 10% do fundo. Os reclamos da política macroeconômica de contenção do gasto público falaram mais alto.

De fato, o arranjo federativo brasileiro é peculiar, pois estabeleceu um curioso equilíbrio que compensa o favorecimento econômico de alguns estados com o favorecimento político de outros. A esse respeito, Oliveira e Sousa (2010, p. 19) afirmam:

Temos um arranjo federativo que permite que se disponibilize a um cidadão de São Paulo, na forma de impostos, mais recursos que para um cidadão da região Nordeste, mas o voto deste último na composição das casas legislativas nacionais vale mais do que o daquele. Este arranjo confere a supremacia econômica a São Paulo e, em alguma medida, ao Sudeste, e a supremacia legislativa aos estados menores e mais pobres. Se esta troca é justa, não se perguntou ao cidadão brasileiro a respeito. Foi um arranjo das elites nacionais. Corrigir esta distorção, ainda que defensável, é complexa tarefa política, até o momento sem qualquer perspectiva de sucesso.

Dessa forma, a busca de diminuição da desigualdade econômica não é um objetivo perseguido com muita ênfase em nossas políticas públicas, pois isso forçaria, por consequência, um rompimento desse equilíbrio, impondo a reforma política.

No caso em questão,

[...] o impacto das políticas de fundos é conhecido. Ampliaram o atendimento das redes municipais, inclusive no Nordeste, reduziram a desigualdade de recursos disponíveis entre diferentes redes no interior de cada estado, aumentaram os salários aviltantes existentes anteriormente à sua implantação (salários inferiores a um salário mínimo), impulsionaram o processo de universalização do ensino fundamental. Entretanto, a limitação dos montantes utilizados pela complementação da União, no caso do Fundef por não cumprimento da legislação e no caso do Fundeb por limitação do montante na lei, reduziu o impacto equalizador que as propostas poderiam ter. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 19).

Assim, no que diz respeito ao enfrentamento das condições de acesso à educação de qualidade, convivemos com uma importante desigualdade de princípio: a desigualdade no financiamento. Buscá-la é condição para a plena efetivação do direito à educação, segundo o princípio da igualdade de todos perante a lei.

O PNE e a desigualdade regional

A limitação da ação da União no combate à desigualdade regional deve-se à opção política, na qual sobressai a limitação do gasto público numa perspectiva de ajuste fiscal, em detrimento de realizar tal ação equalizadora. Portanto, há que se enfrentar o tema da carência de recursos públicos.

O principal embate, no momento, a esse respeito é a tramitação do PNE (Projeto de Lei nº 8.035, de 2010), em qual se discute a perspectiva de gasto público em educação durante este decênio.

Originalmente, o governo propunha que os gastos de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) atualmente praticados deveriam ser ampliados gradativamente até 2020, de modo que, nessa data, fosse atingido o patamar de 7% do PIB. Por sua vez, as principais entidades defensoras do direito à educação apontavam que a efetivação das metas estabelecidas no próprio projeto pressupunha um gasto de 10%. Nesse sentido, em Nota Técnica divulgada em 17 de agosto de 2011, a Campanha Nacional em Defesa do Direito à Educação apresentou um conjunto de informações que evidencia que as metas propostas não serão atingidas com a previsão de gastos estabelecida na proposta governamental.

Depois de idas e vindas sobre o entendimento acerca da natureza do gasto que se pretende estipular no PNE, consolidou-se o entendimento de que este deve referir-se ao gasto governamental destinado ao setor público e não ao gasto público total (o que incluiria os recursos repassados aos particulares), tendo sido aprovada por unanimidade a proposta de ampliação do gasto para 10% do PIB até o final do período de vigência do PNE, em 2020.

A partir daí, retomaram-se manifestações na linha do “gastamos o suficiente, o que precisamos é gastar melhor” etc., bem como pronunciamentos de representantes do governo cujas declarações variam do “vai ser difícil cumprir”, do ministro da Educação, Aloizio Mercadante, até a de que tal gasto “quebraria o país”, do ministro da Fazenda, Guido Mantega, que culminaram com a decisão por parte do governo de patrocinar um abaixo-assinado para que o projeto fosse apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, retardando ainda mais a sua tramitação, uma vez que, ao invés de passar a tramitar no Senado, volta à estaca zero ainda na Câmara.

Escaramuças legislativas à parte, ainda que fundamentais, a análise do PNE escapa dos objetivos deste texto. O essencial para o argumento aqui desenvolvido é que, se não gastarmos mais em educação, a possibilidade de a União exercer um forte papel redistributivo fica limitada e voltamos à estaca inicial, o regime federativo, com suas desigualdades inerentes obstaculizando a realização do direito à educação da população brasileira, a partir do princípio da igualdade de todos perante a lei.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Notas

- 1 Em Oliveira e Santana (2010), algumas das ideias aqui apresentadas são desenvolvidas de maneira mais detalhada.
- 2 Para uma reflexão mais abrangente sobre o direito à educação, ver Oliveira (1995, 2007).

3 Uma recuperação detalhada desse processo no Brasil é realizada em Araujo (2005).

Referências

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAUJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no Governo Lula: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do Governo de FHC**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

_____. 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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996b.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: ago. 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. 1995. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**:

combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 9-35.

PINTO, José Marcelino de Rezende Pinto. Perspectivas e limites para o planejamento e o financiamento das redes municipais de ensino. In: Encontro Sudeste da Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2012.

The right to education and federalism in Brazil

ABSTRACT: This paper sets out to reflect on how the right to education, which is potentially egalitarian, and federalism, which is potentially differentiating, lead to considerable tension in the contemporary Brazilian educational context. This article argues that the search for more equality in ensuring the right to education in the Brazilian Federation presupposes more effective action to compensate for regional deficiencies. A commitment of Central government to substantially extend national expenditure on education, expressed in the proposal to spend 10% of GDP by 2020, is absolutely necessary.

Keywords: Right to education. Federalism. Tax reform. National Education Plan.

Droit à l'éducation et fédéralisme au Brésil

RÉSUMÉ: Le texte cherche à transmettre comment le droit à l'éducation, potentiellement égalitaire, et le fédéralisme, potentiellement différenciateur, présentent des tensions significatives dans le contexte de l'éducation brésilienne contemporaine. L'article argumente que la recherche de plus d'égalité dans l'application du droit à l'éducation dans la Fédération brésilienne suppose une action plus énergique pour combler les différences régionales, ce qui rend absolument nécessaire un effort de l'Union pour augmenter de façon substantielle les dépenses nationales en éducation, matérialisé par la proposition de dépenser 10% du PIB jusqu'en 2020.

Mots-clés: Droit à l'éducation. Fédéralisme. Réforme fiscale. Plan National de l'Éducation.

Derecho a la educación y federalismo en Brasil

RESUMEN: El texto procura reflejar, como el derecho a la educación potencialmente igualitario, y el federalismo, potencialmente diferenciador, presentan tensiones significativas en el contexto educacional brasileño contemporáneo. El artículo argumenta, que la búsqueda de más igualdad en la materialización del derecho a la educación en la Federación brasileña presupone una acción más efectiva para la superación de las deficiencias regionales, siendo absolutamente necesario el empeño de la Unión para ampliar substancialmente los gastos nacionales en educación, materializados en la proposición de gastar 10% del PIB hasta 2020.

Palabras clave: Derecho a la educación. Federalismo. Reforma tributaria. Plano Nacional de Educación.