

O FUNDEF E O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA

LUIZ DE SOUSA JUNIOR

(USP/UFPB)

O debate sobre o direito à educação básica no Brasil foi reaberto a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) 14/96 que, dentre outras mudanças, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).¹ Com efeito, na medida em que o FUNDEF subvincula verbas dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino *fundamental* na ordem de 60% dos recursos destinados à educação, muitos estudiosos têm argumentado que esta subvinculação significa uma restrição ao direito *aos demais níveis da educação básica*, isto é, a educação infantil e o ensino médio.

Este trabalho objetiva discutir o significado da modificação promovida pela EC 14/96, no que concerne à problemática do direito à educação. A idéia central aqui defendida é que tal mudança, ainda que não seja uma mudança de ordem menor, não tem produzido, na prática, alteração substancial, posto que, no Texto Constitucional de 1998, o cumprimento da universalização da educação básica nunca esteve garantido. Argumenta-se ainda que a luta pela ampliação do direito de todos ao ensino básico não só continua na ordem do dia como tende a se expandir, inclusive e, paradoxalmente - à primeira vista-, com a implementação do FUNDEF .

O ELEMENTAR E O BÁSICO NA EDUCAÇÃO

O desenvolvimento do capitalismo ensejou a necessidade de se constituir um sistema de ensino que atendesse ao conjunto da sociedade. As justificativas para a construção e consolidação desse sistema podem ser debitadas, grosso modo, em duas posições, também amplamente difundida. De um lado, a emergência do modo de produção

¹Dentre as principais alterações trazidas pela EC 14/96, além da criação do FUNDEF, cabe destacar ainda as modificações dos incisos I e II do artigo 208 que tratam do dever do Estado para com o ensino fundamental e ensino médio.

capitalista, originária da 1ª revolução industrial, impunha a necessidade de trabalhadores minimamente capacitados para operar máquinas relativamente complexas em relação ao padrão de produção do período imediatamente anterior. Se bem que as tarefas a serem cumpridas pelo “novo” trabalhador no final das contas não fossem tão complexas assim, como o cineasta Charles Chaplin genialmente expressou em “Tempos modernos”, há que se ter claro que, mais do que o ato de realizar o trabalho simplificado em máquinas complexas, impôs-se ao trabalhador a internalização de novos hábitos e costumes adaptadores à organização do trabalho industrial. A palavra de ordem em defesa do direito à educação para todos tornou-se um eixo central do discurso dos teóricos do capitalismo. Adam Smith, considerado o pai do Liberalismo econômico, expressou de forma bastante clara o significado dessa concepção ao defender a instrução para todos, mesmo que em doses homeopáticas. Porém, essa defesa de educação para todos incorpora também uma dimensão dualista, isto é, educação para “as pessoas comuns”, para quem ficaria reservado o mínimo de conhecimentos que antecederiam a sua entrada no mercado de trabalho e educação mais elevada para as pessoas de alguma posição e fortuna. A primeira seria financiada pelo Estado; já a segunda poderia ser custeada pelos próprios interessados (Smith, 1983).

Para Smith, a instrução dos trabalhadores poderia propiciar ainda um retorno econômico do investimento realizado. Smith vislumbra a necessidade de uma educação elementar para todos, reservando aos trabalhadores cujas tarefas seriam mais complexas em relação à média, uma formação que hoje denominamos de profissionalizante. Essa formação permitiria diferencia-los na rede de produção e alcançar salários mais elevados, trazendo o retorno do investimento no “capital humano”. Tal abordagem, denominada por Paul Singer (1996) de produtivista, enfatiza a educação como uma peça da complexa engrenagem do mercado capitalista e, embora não negue a necessidade de sua universalização, prefere que ela resulte da livre preferência dos indivíduos e menos da ação do Poder Público.

Uma segunda abordagem da expansão ou da universalização da educação básica se fez pela via civil democrática: ao lado das mudanças econômicas e políticas foram se constituindo uma nova ordem de *direitos sociais*² que demandavam a atuação do Estado para o seu provimento.

Assim, a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e a segurança jurídica foram os primeiros direitos reconhecidos, proclamados e protegidos. A educação, por sua vez, apesar de sua grande importância, incorporou-se com grande atraso ao seleto grupo dos direitos humanos, por meio de um processo lento, ambíguo e contraditório (Horta, 1998, p.6).

O direito à propriedade privada, pedra fundamental da concepção de cidadania burguesa, só poderia ser assegurado se a igualdade jurídica, portanto, formal, fosse estendida a todos os membros da sociedade. Entretanto, esta igualdade formal, numa sociedade marcada pela desigualdade social e política, torna-se anacrônica e, por vezes, investe contra os que não possuem os bens materiais. Assim, a força material economicamente dominante é, ao mesmo tempo, a força social espiritualmente dominante (Marx, 1987). E na medida em que alguns são mais iguais do que outros a educação, nesse contexto, fará também esta distinção entre os “cidadãos”. A escola constitui, pois, um dos principais elementos dessa dominação espiritual, sobretudo porque o Estado, hegemônico

²Segundo Maria Victoria B. Soares (1998, p. 45), os direitos humanos podem ser organizados em três gerações: No século XVIII, os direitos civis (liberdade de locomoção, propriedade, segurança, acesso à justiça, crença, integridade física, etc.); no século XIX, os direitos sociais, ligados ao mundo do trabalho (salários, férias, seguridade social, etc.) e os de caráter social mais geral como *educação*, saúde, habitação; e no século XX, os direitos coletivos da humanidade (usufruto do meio ambiente, defesa ecológica, paz, desenvolvimento, entre outros). São gerações “no sentido da evolução histórica e não no sentido biológico, pois não são superados com a chegada de uma nova geração, mas se superam dialeticamente, sendo que os novos direitos continuam incorporados na geração seguinte” (Idem, *Ibidem*).

pela classe materialmente dominante, procura implementar sua própria concepção de sociedade e educação.³

Ocorre que, como mostra Miguel Arroyo (1987, p. 36), a configuração da educação moderna vai se dando nos conflitos sociais e políticos,

ora como um instrumento de conquista da liberdade, da participação e da cidadania (...), ora como um dos mecanismos para controlar e dosar os graus de liberdade, de civilização, de racionalidade e de submissão suportáveis pelas novas formas de produção industrial e pelas novas relações sociais entre os homens.

Gramsci mostra que o movimento de hegemonia da burguesia vai se configurando em dois pólos: controle ou dominação e direção ou convencimento. Ou seja, ainda que se mantenha, de um lado, o papel coercitivo do Estado, este só é acionado quando o elemento do convencimento deixa de surtir efeito. Logo, na sociedade capitalista moderna, o elemento da direção antecipa-se ao elemento da dominação. Tal movimento é o que permite a ação das classes subalternas na chamada guerra de posição. As camadas dominadas podem também antecipar-se no movimento de disputa de direção da sociedade. É neste sentido que Gramsci (1987, p. 37) afirma que “toda relação de ‘hegemonia’ é uma relação pedagógica”.

A educação passa então a ser incorporada como uma espaço de luta, de disputa de concepções de mundo, de construção da cidadania efetiva, de participação social e política e, em última análise, da construção do próprio processo de humanização dos homens e mulheres, que se dá pelo *trabalho* mas que é mediatizado pela compreensão do mundo do trabalho, da política, da cultura, etc. A extensão da escolaridade básica, e sua definição

³Marilena Chauí, citada por Romualdo P. de Oliveira (1995, p.38), chama a atenção para a contradição entre o fato de que o Estado, enquanto expressão de um poder de classe, não poder deixar de atender a certos direitos de toda a sociedade, sob pena de perder sua legitimidade. Assim, a luta pela ampliação dos direitos sociais, bem como o seu reconhecimento e aplicabilidade fazem parte da luta social em sua expressão mais ampla, ou seja, na esfera do próprio Estado.

como obrigatória, assume, assim, uma perspectiva de luta contra-hegemônica no contexto da atual sociedade. A refuncionalização do conceito de cidadania, cada vez mais integrada ao espaço do consumo, não obscurece o sentido geral que lhe é peculiar; significa tão somente que seu próprio conceito e apreensão constitui etapa dessa luta pelo controle dos corações e mentes.

Organismos internacionais têm, na atualidade, incentivado reformas educacionais que caminham no sentido de articular a educação escolar ao novo patamar de acumulação de capital, denominado, grosso modo, como reestruturação produtiva. Retoma-se, assim, a função adaptativo-educativo do Estado na qual os cidadãos, cada vez menos definidos em relação aos direitos sociais, políticos ou econômico e mais em função de suas potencialidades de consumo, articulam sua inserção no mercado de trabalho a partir de uma suposta capacidade “camaleônica” de acompanharem as mudanças no mundo do trabalho. Generalizou-se, pois, um novo conceito explicativo da situação de exclusão de grandes parcelas da população do mercado de trabalho (e, em conseqüência, dos bens de consumo reais ou imaginários): a *empregabilidade*. Note-se que, muito além de uma mera capacidade físico-intelectual, este conceito resulta em uma nova filosofia do trabalho social. Ao trabalho humano, cada vez mais descartável, impõe-se um novo *ethos*, cujo sentido é, no final das contas, viver sem sê-lo.

A educação participa desse processo, na estratégia dos grupos hegemônicos, redefinindo os padrões mínimos de capacidades, habilidades e competências dos trabalhadores, ou melhor, daqueles que conseguirem exercer funções no mundo do trabalho. Para esses organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, os países em desenvolvimento devem priorizar a educação básica. As novas competências exigidas do trabalhador moderno (responsabilidade, interesse em aprender, espírito de grupo, criatividade, iniciativa, dinamismo, dedicação, lealdade, etc.) fazem parte do estoque de conhecimentos que deveriam ser internalizado pelos escolares desde as séries iniciais e que lhes tornariam aptos a incorporarem-se no rarefeito mercado de trabalho e acompanhar as mudanças tecnológicas e organizacionais da produção.

O termo *educação básica*, foi usado pelo Banco Mundial (1996, p. 117) para definir a educação primária acrescida do primeiro ciclo do ensino secundário:

Normalmente se proporciona educación básica completa en forma gratuita, ya que ella es esencial para la adquisición de los conocimientos, las aptitudes y las actitudes que necesita la sociedad. La definición de educación básica varía según el país, pero normalmente abarca por lo menos la educación primaria y con frecuencia también la secundaria de primer ciclo (aunque no siempre, como lo demuestran el ejemplo de Corea).

Assim, vê-se que a concepção de educação básica do Banco Mundial é, de maneira geral, restrita, compreendendo aproximadamente oito anos de instrução.⁴ No Brasil, isso corresponde, segundo a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ao ensino fundamental. Para Rosa M. Torres, esta

concepção de *educação básica* afasta-se da “visão ampliada” de educação básica que foi determinada em 1990 na Conferência mundial sobre Educação para Todos da qual uma das agências patrocinadoras e organizadoras foi o BM, nessa oportunidade foi proposta uma “visão ampliada” da *educação básica* que inclui igualmente a crianças, jovens e adultos, iniciando-se com o nascimento e se estendendo pela vida toda, não se limitando à educação escolar nem à escola de primeiro grau, nem tampouco a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa (1996, p. 133).

Em um estudo sobre a política de financiamento do BM para a educação brasileira, Marília Fonseca (1997) procura explicar porque o Banco Mundial enfatiza a educação básica (como concepção restrita). Para a autora, nos anos 80, o BM trabalhava com a noção de “sustentabilidade”, isto é, políticas de planejamento familiar e de estímulo à

intensificação da participação da mulher na vida produtiva, que atuariam como amortecedores das tensões sociais nos períodos de ajustes econômicos. Os conhecimentos elementares seriam, portanto, indispensáveis, para que se alcançasse tais objetivos. Ademais, o Banco atribuiria ao ensino primário maior taxa de retorno econômico. Esta taxa seria inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento do país, ou seja, quanto menos desenvolvido o país maior a taxa de retorno individual referente ao ensino primário.

As diretrizes emanadas pelos organismos internacionais gozam de muito prestígio junto às elites dirigentes de nosso país e, por isso mesmo, devem ser levadas em consideração no atual debate sobre a expansão da escolaridade, particularmente a partir da dos anos 90. Todavia, na história da educação brasileira, percebe-se que a problemática do direito à educação esteve presente em praticamente todos os momentos de elaboração dos textos constitucionais e nas regulamentações sobre o ensino, até chegar à sua expressão atual contida na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Desse modo, uma revisão histórica sobre essa polêmica, ainda que breve, e tendo por base os textos legais, ajuda a compreender o atual estágio da luta em defesa da universalização do ensino em todos os níveis. É o que veremos no próximo item.

O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A Constituição de 1988 foi a oitava constituição brasileira. Três delas foram escritas pelo legislativo (1891,1934 e1946). Três foram outorgadas pelo Executivo (1824,1837 e 1969). Já a Constituição de 1967, sancionada pelo presidente Castello Branco no início do Regime Militar instaurado em 1964, teve seu anteprojeto elaborado por um grupo de juristas e tramitou no Legislativo sob rigoroso controle dos militares golpistas.

Como se apresentou a obrigatoriedade da educação nessas constituições?

A Constituição do Império do Brasil, de 1824, definiu a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos. Todavia, “numa sociedade em que a maioria da população

⁴Mas, como aparece no próprio documento do BM, esta concepção de educação básica não se aplica indistintamente a todos os países. Assim, no caso brasileiro, a ampliação do conceito de

é constituída por escravos, a restrição de concessão do Direito à Educação, se dará pela definição de cidadania” (Oliveira, 1995, p. 69). Tratava-se ainda de um preceito apenas formal porquanto havia o domínio da Igreja Católica sobre o sistema educacional que era destinado em geral à formação dos seus próprios quadros e das elites.

A proclamação da República em 1889 trouxe consigo a necessidade de se adequar o aparato jurídico às novas condições sócio-políticas da época. Na Constituição republicana de 1891, em se tratando do ensino, pouco se propôs. Nela, se fez uma abordagem indireta da educação. Há um silêncio sobre a gratuidade do ensino, mas se determina sua laicidade. “Já a obrigatoriedade não passou, seja por causa do Federalismo, seja e sobretudo pela impregnação do princípio liberal de que a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressiva e esforçadamente a sua *virtus*” (Cury, 1996, p. 78).

Já a Constituição de 1934, nascida no contexto das grandes transformações políticas e econômicas do Brasil no início do século XX que culminou com a Revolução de 30, a qual que levou Getúlio Vargas ao poder, ampliou de forma significativa a presença da educação enquanto preceito constitucional.⁵ Sob inspiração do Movimento dos “Renovadores”, a Constituição de 34 significou um grande avanço. Nela se garantiu a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. Assegura a gratuidade ao ensino primário integral além de frequência obrigatória extensiva aos adultos.

Não se pode dizer, todavia, que este preceito tenha sido aplicado. Pouco depois, Vargas institui um regime ditatorial, o Estado Novo, e outorga uma nova Constituição em 1937. Esta significou um retrocesso considerável em relação à Constituição anterior, especialmente no item da educação. Embora tivesse definido o ensino primário como obrigatório e gratuito, a ênfase do Texto relacionava-se à subsidiariedade do Estado no

educação básica não significa, necessariamente, uma contraposição às diretrizes do Banco.

⁵Entretanto, é importante lembrar que o ensino primário não recebeu, nesse período, atenção especial, posto que a Reforma Francisco Campos, ocorrida no início dos anos 30, não tratou desse nível de ensino.

provimento da educação àqueles que faltarem os recursos necessários, numa clara inspiração privatista.

O fim do Estado Novo e a redemocratização do país resultou na promulgação da Constituição de 1946, que muito se aproximou das idéias contidas na Constituição de 1934. No que concerne à educação esta definiu a obrigatoriedade e gratuidade ao ensino primário oficial, composto de cinco anos, conforme estabelecido pela Lei Orgânica do Ensino Primário, de 1946.

De 1948 a 1961 os debates centraram-se em torno da aprovação de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que teve como polêmica maior a questão do repasse de verbas públicas para o ensino privado. Todavia, em se tratando da obrigatoriedade do ensino, a LDB de 1961 promoveu um passo atrás em comparação com a própria Constituição de 1946 ao instituir, em seu artigo 30, casos de isenção para essa obrigatoriedade, a saber: comprovado estado de pobreza dos pais, insuficiência de escolas, matrículas encerradas, doença ou anomalia grave da criança. Otaíza Romanelli (1994, p. 181) aponta que, à exceção do último item, os demais implicam numa redução da disposição dos poderes públicos para que a obrigatoriedade seja cumprida.

O golpe militar de 1964 acelerou a senilidade da LDB de 1961. Em 1967, o regime autoritário promoveu a reforma da Constituição e fez o Congresso aprová-la praticamente sem qualquer discussão. Entretanto, nesta Constituição desencadeia-se um processo para assegurar a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos. Neste sentido, há uma ampliação do período de escolarização compulsória para oito anos, ainda que mantivesse a denominação ensino primário. Todavia, excluem-se aqueles cuja idade extrapola os limites fixados. Ao mesmo tempo, a Constituição de 67 favorecia a iniciativa privada com amparo técnico e financeiro, inclusive bolsas de estudo.

A radicalização da luta contra o Regime levou a que os militares golpistas decretassem em 1969 a Emenda Constitucional nº 1, de fato uma nova Constituição com características mais ditatoriais que sua antecessora. Em que pese a manutenção de

praticamente todos os dispositivos referente a educação, reconhece, pela primeira vez, em seu artigo 76, que a educação é direito de todos e dever do Estado.

A Lei 5.692/71, preservou a formulação contida na LDB de 1961 e confirmou o ensino de 1º grau como obrigatório para a população na faixa etária de sete a 14 anos.

O fim do chamado “milagre econômico” e a retomada das lutas populares no final dos anos 70 acelerará o processo de redemocratização do país. Tal processo irá culminar com a promulgação da Constituição de 1988, alcunhada de “Constituição cidadã”. Nesta Constituição verifica-se um inquestionável avanço na definição do direito à educação.

O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 expressou um momento distinto na vida política de nosso país. Em virtude do ascenso das lutas populares, os trabalhos constituintes foram marcados por uma marcante participação política da sociedade civil organizada, sobretudo nas primeiras fases. Entretanto, à medida que os trabalhos avançavam, cada vez mais o poder de pressão dos setores democráticos eram esvaziados. Isto não impediu que seus resultados expressassem uma dupla dinâmica, sobretudo no que se refere ao capítulo da educação: de um lado, foram garantidas vitórias importantes, a exemplo da gratuidade do ensino na rede pública; porém, do outro lado, não conseguiu-se impedir a sangria de verbas públicas para a iniciativa privada.⁶ O direito à educação ficou estabelecido, no capítulo III do Título VIII da Ordem Social, de acordo com os seguintes dispositivos:⁷

⁶A participação popular e a organização dos partidos de esquerda foram de muita valia para que a Constituinte chegasse aos resultados positivos obtidos em alguns dos dispositivos aprovados. A organização do Fórum Nacional em Defesa da Educação pública, agrupamento que reunia mais de 20 entidades da área educacional, além de outras, teve uma fundamental importância nesse processo. Obviamente, o próprio caráter do Congresso Constituinte e as artimanhas utilizadas dentro e fora do parlamento para impedir uma maior participação da sociedade civil dificultaram imensamente essa atuação. A esse respeito, consultar Pinheiro (1991) e Sousa Jr. (1998).

⁷Convém lembrar que já no artigo 6º da Constituição Federal assegura-se a educação como um direito social, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança etc.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

(...)

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

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilidade da autoridade competente.

Como se pode perceber, na Constituição não aparece, em nenhum momento, a expressão *educação básica*, embora este conceito possa estar implícito na Lei maior. O que importa destacar é que a obrigatoriedade ficou claramente especificada quanto ao ensino fundamental e não quanto à educação básica, até porque tal conceito - frise-se novamente - inexistia no corpo da Lei. Já a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais constitui de fato uma grande vitória dos defensores da educação pública e gratuita, pois seu alcance atinge todos os níveis e modalidades do ensino, da creche até a Universidade mantida pelo Poder Público.

Destaque-se que o dever da educação alcança em primeiro lugar o Estado, seguindo-se a família. Esta definição, do ponto de vista da filosofia da educação, poder ser considerada uma derrota, sobretudo, da Igreja católica. Todavia, ela não anuncia mais do

que uma formulação genérica, cuja implementação poderá se converter ou não em realidade. Dispositivos legais considerados letra morta não são raros em nosso país. Resta apreender como, concretamente, este princípio se manifesta nos níveis e modalidades de ensino.

O ensino fundamental, mereceu atenção especial do legislador, o que segue a nossa tradição constitucional republicana pós-1934. Saliente-se, todavia, que esse dispositivo assegurou não só a obrigatoriedade às crianças de sete a quatorze anos, como a estendeu para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, os jovens e adultos excluídos do ensino regular. Entretanto, tal direito ficaria incompleto sem os parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo. Definir o ensino obrigatório, vale dizer o ensino fundamental, como direito público subjetivo significa dizer que, enquanto bem imaterial que é, não pode ser negado aos cidadãos. Resulta disso, a possibilidade, contida no Texto Constitucional, de acionar os poderes constituídos para responsabilizar a autoridade competente pela sua não-oferta ou oferta irregular.

O mesmo não se pode dizer do ensino médio. A expressão “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade” define não mais do que uma intencionalidade, um desejo futuro de ver tornada realidade esta ambição, por sinal, legítima. Todavia, a timidez com que este dispositivo é apresentado não pode ser tomado, no caso de sua modificação, como foi feito pela EC 14/96, da qual trataremos mais adiante, como uma desobrigação a mais do Estado com um dos níveis do ensino básico, no caso o ensino médio.

1 Quanto aos demais níveis e modalidades de ensino, destaque-se a atenção dada pelo legislador à educação infantil. Ausente das constituições anteriores, este nível de ensino ganhou destaque na Constituição de 1988. Ainda que não se tenha definido a sua obrigatoriedade, ganha, a educação infantil, um *status* qualitativamente superior ao que lhe era dado até então. E, na definição das competências dos poderes públicos, ficou a cargo dos municípios atuar no seu provimento.

O direito à educação manifesta-se ainda em relação aos dispositivos constitucionais acerca do seu financiamento. O artigo 212 assegurou os percentuais mínimos de 18% da receita de impostos da União e 25% da dos estados e municípios, inclusive a resultante das transferências constitucionais, para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do

ensino. O ensino fundamental público, segundo o parágrafo quinto do mesmo artigo, terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação.

A priorização do ensino fundamental é reafirmada ainda no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que diz;

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e 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.

Todavia, este artigo trouxe mais problemas do que solução. De fato, o governo central nunca pôde dispor de metade dos recursos previstos no artigo 212 para investir na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Isto se deve, sobretudo, porque o Ministério da Educação tem investido mais de 50% dos seus recursos no ensino superior. De modo que, ao governo federal, poucas alternativas lhe restavam. Adotou-se, pois, a mudança no texto constitucional.

Desse modo, pode-se concluir, preliminarmente, que o direito à educação básica (educação infantil + ensino fundamental + ensino médio) não ficou assegurado na CF de 1988. Quanto à sua universalização, o Texto constitucional abriu brechas para a luta política pela concretização desse objetivo legítimo da sociedade brasileira, definindo competências das esferas administrativas, apesar do não cumprimento do artigo 60 do ADCT. Poderá o FUNDEF retardar esse processo?

A EC 14/96 E O FUNDEF: IMPACTOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Como já vimos, o artigo 60 do ADCT , que exigia a priorização de verbas para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, não vinha sendo

⁸Esta definição ficou mais clara na Emenda Constitucional 14/96 e na própria LDB.

cumprido. Ademais, as verbas destinadas ao ensino não eram alocadas, em sua grande maioria, de acordo com as prioridades e necessidades da população; pelo contrário, as verbas não chegavam à escola e aos sujeitos da educação, pois parcelas enormes de recursos “perdiam-se” no labirinto da burocracia e da intermediação; além do mais, parte dos municípios, sobretudo no sudeste do país, eram omissos em relação à oferta do ensino fundamental. Dessa realidade resultou um quadro extremamente deficitário da educação brasileira, em particular, da educação básica.

A EC 14/96 é a resposta do atual governo à essa realidade e vem sofrendo fortes contestações por parte dos mais diversos setores. Em geral, essas críticas procuram descrever o FUNDEF, criado a partir da Emenda, como um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à educação prejudicial à organização da educação básica. Para Nicholas Davies (1999, p. 17), por exemplo, a criação do FUNDEF agride os outros níveis e modalidades de ensino, que não o fundamental, e “contribui para enfraquecer e desarticular o sistema de ensino”.⁹

Em poucas palavras, a Emenda objetiva direcionar uma parcela maior dos recursos da educação para o ensino fundamental através da criação do FUNDEF. Este fundo será formado por 15% dos recursos dos principais impostos dos estados e municípios (FPM, FPE, ICMS e IPI exportação) e será redistribuído de acordo com o número de alunos participantes de cada rede de ensino ao custo *per capita* de R\$ 315,00 para os anos de 1998 e 1999.

Quanto à mudança em relação ao ensino médio esta se deu no inciso II do artigo 208, substituindo-se a expressão “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio” por “*progressiva universalização do ensino médio gratuito*”, e têm gerado polêmicas. Para José Silvério B. Horta (1998, p. 28), tal “mudança constitui, no nosso entender, um sinal claro de uma opção pela posição produtivista na definição de política

⁹As origens do FUNDEF podem ser datadas quando da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos no início da década de 90, embora a idéia de constituição de um fundo escolar para o ensino fundamental e a fixação de um gasto por aluno já fora motivo de preocupação dos “pioneiros” da educação, a exemplo de Anísio Teixeira (1997, pp. 227-235).

pública de atendimento do direito à educação”. Por opção produtivista, o autor remete-se à idéia de que fica em segundo plano as dimensões de dever e obrigatoriedade do Estado no fornecimento da educação.

Ora, de fato, a modificação representou, sem sombra de dúvida, uma redução da força imperativa do dispositivo constitucional.¹⁰ Todavia, a força imperativa do Texto Constitucional, em sua forma original, em nenhum momento assegurava a obrigatoriedade da oferta do ensino médio e a nova redação, de certo modo, resulta até mais coerente, considerando que a prioridade claramente assumida no Texto é em relação ao ensino fundamental. Como afirma Marcelo L. Castro:

A alteração é sutil e, a rigor, teria sido até desnecessária. A razão disso é que só cabe pensar em universalização do ensino médio se ele for obrigatório (além de gratuito). A idéia de universalização não implica apenas a obrigatoriedade da oferta pelo Estado, mas igualmente a da freqüência à escola (Castro, 1998, p. 59).

Além disso, já constava do texto original aprovado em 1988 a vinculação de 50% dos recursos da educação para o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. Na nova redação, a redução desse percentual para 30% foi consentida somente à União, por motivos anteriormente analisados.

Mas o que está ocorrendo na prática é o aumento da demanda por ensino médio. O quadro abaixo mostra evolução das matrículas do ensino fundamental e médio no país.

MATRÍCULAS, POR NÍVEL DE ENSINO NO PERÍODO DE 1994 A 1999 (em milhões)

| ANO | FUNDAMENTAL | MÉDIO |
|------------|--------------------|--------------|
| 1.994* | 32 | 4,9 |
| 1.995 | 32,5 | 5,3 |
| 1.996 | 33,1 | 5,7 |

¹⁰Para Oliveira (1995, p. 99), a idéia contida no Texto original é a de incorporar o ensino médio como nível de ensino componente do direito à educação, sendo essa a tendência em todos os países mais desenvolvidos.

| | | |
|----------------------|-------------|-------------|
| 1.997 | 34,2 | 6,4 |
| 1.998 | 35,7 | 6,9 |
| 1.999 | 36,1 | 7,7 |
| Crescimento % | 12,8 | 57,1 |

(*) Dados estimados

Fonte: SEEC/INEP/MEC

O crescimento das matrículas em 57,1% no nível médio contra 12,8% do ensino fundamental demonstra que a pressão naquele nível de ensino torna-se, a cada ano que passa, maior. E a esta pressão deverá aumentar a cada ano, sobretudo com a melhoria do desempenho e a regularização do fluxo dos alunos do ensino fundamental. Neste sentido, é importante ficar atento ao papel que o FUNDEF poderá desempenhar na melhoria da qualidade do ensino fundamental. Se isto ocorrer - o que torna necessário e urgente pesquisas que avaliem o impacto do FUNDEF na melhoria do ensino fundamental -, haverá, com certeza, um reflexo, também, no ensino médio. Obviamente, medidas complementares que viabilizem a expansão do ensino médio terão que ser tomadas pelo Poder Público. E elas acontecerão com maior ou menor rapidez dependendo do grau de mobilização da sociedade. Já em se tratando da educação infantil, ainda é cedo para avaliar qual o impacto que o FUNDEF terá sobre esse nível de ensino. Mas, ao que tudo indica, a subvinculação de verbas aliada a uma possível visão míope dos municípios, provavelmente, poderá afetá-la com mais intensidade. Os dados preliminares do Censo Escolar 1999, quando comparados aos de 1997, apontam para uma redução de cerca de 40 mil matrículas em todo o país. Entretanto, é preciso avaliar se a queda nas matrículas se dá por uma crescente omissão do Poder Público, notadamente as prefeituras, ou, então, pela inserção dos alunos a partir dos 6 anos já no ensino fundamental. Há, ainda, um dado positivo a ser levado em consideração. Trata-se da diminuição do número de alunos das chamadas classes de alfabetização.¹¹ A queda de 43,4%, entre 97 e 98, do número de

¹¹Esta “modalidade” do ensino, muito utilizada nas regiões mais pobres do país, retém alunos com mais de sete anos em classes especiais, impedindo-os de ingressar na primeira série do ensino fundamental, sob o pretexto de não estarem ainda alfabetizados. Em 1997 havia 1,4 milhão de

alunos dessa “modalidade” certamente servirá para desinflar as matrículas da educação infantil, ajudando os municípios a focalizar e gerir melhor os seus recursos, ao mesmo tempo em que contribui para diminuir as taxas de distorção série-aluno no ensino fundamental. De qualquer modo, o que se pergunta é se os recursos não contingenciados pelo Fundo serão suficientes para atender à demanda das crianças brasileiras em creches e pré-escolas. Provavelmente não. Neste caso, torna-se necessário o aumento das verbas para a educação infantil ao nível dos próprios municípios.

Enfim, os problemas relacionados ao FUNDEF parecem ser de outra ordem, decorrendo, em primeiro lugar, da visão *restrita de ensino fundamental*, e merecem um estudo mais aprofundado, o que foge à pretensão deste trabalho. Pode-se adiantar, no entanto, que a exclusão dos alunos dos cursos de educação de jovens e adultos da modalidade suplência, por exemplo, constitui-se num grave equívoco. Além disso, ressalte-se a metodologia utilizada para aferir o valor do custo-aluno anual de R\$ 315,00 para 1998 e 1999, que desrespeitou, inclusive, a Lei 9.424/96, que regulamentou o Fundo.¹² Se o governo federal cumprisse a Lei, já em 1998, estados e municípios teriam sido beneficiados com R\$ 1,5 bilhão a mais.

INDICAÇÃO FINAL

Há uma crescente expansão da escolaridade em nosso país. A universalização, do ponto de vista quantitativo, do ensino fundamental já é praticamente uma realidade e, caso haja uma melhora no fluxo, haverá um reflexo quase que imediato no ensino médio, o que, aliás, já começa a ocorrer. E é exatamente neste ponto que a sociedade deve assumir a luta pela universalização desse nível de ensino associada à melhoria do padrão de qualidade. Dito de outro modo, o problema se volta agora, e com mais força, para a questão da qualidade.

alunos retidos nas classes de alfabetização. Hoje são 666 mil alunos (Cf. MEC/INEP, dados preliminares do Censo escolar 1999).

¹²Para uma análise dos “pecados capitais” do FUNDEF, ver Monlevade e Ferreira (1997).

A alternativa das elites dirigentes a esse novo desafio já está sendo implementada. O novo modelo de exclusão parece se pautar exatamente em cima da seletividade interna do sistema educacional. Assim sendo, crescem as políticas educacionais restritivas relacionadas a programas de qualidade com critérios exclusivamente mercadológicos. Em todo o país despontam projetos (“pilotos” ou não) governamentais que beneficiam pequenas parcelas da rede escolar a exemplo das Escolas Padrão em São Paulo, dos Centro Paraibanos de Educação Solidária - CEPES na Paraíba e da experiência em Maringá (PR) das Escolas Cooperativas.

Se “os de cima” estão implementando seu conceito de qualidade excludente, urge que trabalhem, em oposição, com o conceito de qualidade, que na falta de um termo mais preciso, temos denominado de social, mas também poderemos chamar de abrangente ou democrática. Tal embate implica em uma re-significação da nossa própria compreensão de qualidade. Para os que defendem e lutam por uma educação pública, é preciso ter claro que, mesmo que os personagens ainda sejam os mesmos, já não se tratam dos mesmos cenários e das mesmas falas. É necessário também que rescrevamos o nosso papel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester (org.). *Educação e cidadania: quem educa o cidadão*. São Paulo: Cortez, 1987. (Coleção polêmicas de nosso tempo, v. 23)
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: examen do Banco Mundial*. Washington, DC: World Bank, 1996.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério da Educação e Cultura.
- _____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Diário Oficial da União, 20-12-96.

- _____. Lei 9.494 de 24 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. Brasília: Diário Oficial da União, 24-12-96.
- _____. MEC. *Censo escolar 1998*. Brasília: INEP, 1999.
- _____. _____. *Censo escolar 1999: dados preliminares*. Brasília: INEP, 1999.
- CASTRO, Marcelo L. O. De. *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília: André Quicé, 1998.
- CURY, Carlos R. J. A educação e a primeira Constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas, SP: Aurores Associados, 1996.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. - (Coleção polêmicas do nosso tempo; 64)
- FONSECA., Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação. In: Oliveira, Dalila A. (org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- HORTA, José. S. B. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas, SP: Aurores Associados, 1996.
- _____. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, jul. 1998.
- MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 6ª ed. São Paulo: Hucitec, 1987.
- MONLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo B. *O Fundef e seus pecados capitais*. Brasília: Idéa, 1997.
- OLIVEIRA, Romualdo P. *Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. São Paulo, 1995. (Tese de Doutorado). FEUSP

- PINHEIRO, Maria F. G. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito ca Constituinte (1987-1988)*. Brasília, 1991 (tese de doutoramento). UnB.
- ROMANELLI, Otaiza. *História da educação no Brasil*. 16^a ed.. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- SINGER, P. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 1, 1996.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Série Os Economistas)
- SOARES, Maria V. B. Cidadania e direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, jul. 1998.
- SOUSA JR. *Educação e política: o projeto de educação do Partido dos Trabalhadores e a Constituinte de 1988*. João Pessoa, PB: Ed. Universitária/UFPB, 1998.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a democracia: introdução à Administração Educacional*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997
- TORRES, Rosa M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, M. Livia de, WARDE, Mirian J., HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.