

5

Considerações Finais

Não obstante o amplo reconhecimento do direito à educação nas vastas disposições de direito nacional e internacional – Constituição da República, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Estatuto da Criança e do Adolescente, Plano Nacional de Educação, Declaração Universal dos Direitos do Homem, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção Americana dos Direitos Humanos, Protocolo de San Salvador, Convenção Internacional dos Direitos da Infância – a sua efetividade deve ser uma tarefa política fundamental a ser semeada, permanentemente, por qualquer sociedade democrática.

Para a efetividade do direito à educação, uma condição de possibilidade é a formulação de um sistema de financiamento para lhe dar provisão. São diversas as formas de financiamento das políticas públicas educacionais e a escolha por um modelo resulta em uma definição de uma das principais características do sistema educacional e, principalmente, expressa uma concepção de Estado e sociedade. A educação é um bem público e um patrimônio comum da humanidade que possui dimensão coletiva e social. Daí que a defesa do direito à educação acaba passando pela defesa do próprio serviço público e a sua proteção deve ser confiada ao Estado. Um sistema de financiamento majoritariamente público é a saída encontrada pela sociedade para dar guarida à compreensão histórica, social, política e filosófica de que a educação é o pressuposto para o exercício igual de direitos.

A estrutura de financiamento da educação no Brasil é híbrida, contemplando, quanto à origem dos recursos e ao lugar de oferta do serviço educacional, espaços predominantes de completo controle público, mas também espaços de completo controle privado e espaços de cooperação entre as esferas públicas e privadas. A Constituição de 1988 organizou um sistema educacional nacional cujo desenho institucional assenta-se em quatro pilares: o primeiro, fixa o conteúdo, os princípios e os objetivos da educação; o segundo organiza os

níveis, as etapas e às modalidades de ensino; o terceiro regula a oferta e a distribuição federal de responsabilidades, o quarto, cria o mecanismo basilar de financiamento público protegido por meio da afetação de tributos para a educação. Todos estes pilares estão positivados e assegurados na Constituição.

Para a educação, a Constituição brasileira entregou as valiosas e fundantes responsabilidades do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho. Com a positivação destes objetivos, o constitucionalismo brasileiro integrou-se à visão e à tarefa da promoção do reconhecimento e da redistribuição. A Constituição reconheceu que o impacto da educação em uma sociedade traspassa o mérito de melhorar a situação econômica dos indivíduos, das famílias e do próprio desenvolvimento econômico e sustentável do país. A educação ainda envolve as promessas fundantes da forma de sociedade moderna em relação às condições de possibilidade para a autodeterminação quanto à identidade (autodeterminação ético/estética) e quanto à autonomia (autodeterminação política).

A educação ganha, pois, um espaço de destaque em razão das condições de incremento que fornece ao complexo processo de integração social. Sabe-se que, na ruptura com a forma de sociedade anterior, a modernidade igualou a todos dentro de uma perspectiva jurídica de universalização da dignidade e de outros direitos e ela deixou em aberto o desafio da aceitação das diferenças entre os indivíduos, própria do ideal moral da autenticidade, que gera um constante campo de tensão no processo de integração social. Os indivíduos ou grupos sociais necessitam a buscar sua medida de valoração não mais a partir das pré-determinações impostas pelos estamentos, mas sim de uma mesma condição dada a todos. Se, no contexto anterior ao da modernidade, esse reconhecimento já era previsto dentro de cada classe, agora ele terá de ser conquistado, ou ainda, obtido em condições não definidas, o que torna a busca por reconhecimento um desafio eminentemente moderno. O foco de tensão e responsabilidade gerado sobre o indivíduo que terá que assumir seu ideal de autenticidade para a busca de seus projetos de auto-realização e, conseqüentemente, de obtenção de reconhecimento social, será canalizado na busca de identidade e autonomia ou, como quiser, de autorrealização ética/estética e autorrealização política, daí dizer que a auto-realização é uma promessa que a modernidade oferece a todos e eis a intensidade que ganha a necessidade de reconhecimento no mundo moderno.

A esfera jurídica, ou o direito, assumem seu papel civilizatório, entre outras razões, pelo fato de que se torna uma das formas de reconhecimento social. Na modernidade, os sujeitos serem portadores de direitos de forma universalizada e igualitária são uma condição de possibilidade de desenvolvimento dos projetos de auto-realização. As demandas por direito são demandas morais por reconhecimento e a sua recusa incorre em uma situação de desrespeito social, já que há um abalo na condição de imputabilidade moral diante do outro e geram uma situação de desigualdade entre parceiros de interação social, que deveriam estar, sob um ponto de vista moral, incluídos do mesmo modo nas garantias legal e legitimamente instituídas como universais.

Nos dois últimos séculos ocorre um triunfo do constitucionalismo como “modo de ser do Estado contemporâneo”. O processo de universalização de direitos enquanto promessa da modernidade incrementa-se para um processo de universalização da ideia de Constituição ou de “ampliação do espaço constitucional”, alcançando o estágio atual de um neoconstitucionalismo democrático. Por tudo isso, pode-se afirmar que o constitucionalismo assumiu a feição da esfera jurídica primordial do reconhecimento social.

O direito a educação se conquista em meio à progressiva ampliação de direitos do constitucionalismo moderno. O constitucionalismo social e a Constituição de 1988, enquanto uma constituição social e democrática reconheceu que a educação é uma das condições de possibilidade centrais para o resgate destas promessas da modernidade e que ela é inexorável ao conteúdo jurídico do constitucionalismo do Estado Democrático de Direito. O direito à educação é reconhecido como um direito universal e generalizado e que cumpre um papel destacado no processo de integração e de igualdade.

O processo de alargamento do direito à educação é também uma forma de reconhecimento. E, por sua vez, a educação é indutora de reconhecimento. A luta por reconhecimento universaliza o direito à educação. O direito à educação, por sua vez, promove novos reconhecimentos. Esta é função democrática da educação. A Constituição, da República de 1988, ao mesmo tempo que expressa a responsabilidade pública estatal de organizar a educação nacional – atribui-se também uma tarefa. Assim, ao eleger, em seu art. 6º, dentre outros, o direito à educação como direito social, e, em seu art. 205, apresentá-lo como direito

fundamental-social, a Constituição da República de 1988 estabelece a promoção de reconhecimento como uma de suas tarefas e, não coincidentemente, designa ao direito à educação o protagonismo para este fim. Se a autorrealização do indivíduo é promessa da modernidade, e se a Constituição assumiu o reconhecimento como sua tarefa, não ter educação macula o indivíduo na sua condição de parceiro de interação social, e o resultado acaba por ser a intangibilidade da condição de autorrealização e de autenticidade sociais. Isso seria um contrasenso em um modelo de Estado que se pretenda democrático.

Sob pena de abalar moralmente os cidadãos e gerarem situação de desigualdade, há uma relevância política e social em se assegurar uma disponibilidade de recursos para dar efetividade ao direito à educação de um modo que representem um montante mínimo de esforço público comum a todos e com um horizonte de continuidade protegido das oscilações dos ciclos econômicos e políticos. Pode-se afirmar que o direito à educação, em razão de sua relevância, recebeu corretamente da Constituição uma proteção jurídica prioritária, não somente pela disposição do reconhecimento de que o ensino obrigatório é direito público subjetivo, mas também pela criação das normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação.

As vinculações constitucionais tributárias para a educação, enquanto garantia de disponibilidade destes recursos, remontam a uma tradição inovadora do constitucionalismo brasileiro desde 1934 tendo sido interrompida apenas nos contextos históricos autoritários e pretendem cumprir este papel de assegurar a disponibilidade de recursos e de promover a sua alocação e distribuição os critérios de prioridade e equidade formulados na legislação. O atual sistema de vinculações de recursos para a educação no Brasil é composto de vinculações diretas, subvinculações, vinculações indiretas e, paradoxalmente, de desvinculações que, em seu conjunto, recaem sobre receitas públicas tributárias destinando um percentual de suas arrecadações à manutenção e desenvolvimento do ensino e redirecionando-o internamente a despesas ainda mais específicas em matéria educacional.

As normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação, são normas constitucionais de previsão de despesas públicas, expressas por meio da soberania orçamentária do constituinte, que visam garantir a efetividade do direito

à educação entendida como uma política pública fundamental que exige investimentos perenes. Uma revisão da teoria e doutrina do direito constitucional brasileiro sobre o sistema de garantias dos direitos fundamentais deveria passar a incorporar as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação como efetiva garantia orçamentária ao direito social à educação. São normas constitucionais definidoras de direitos, do direito à aplicação de um mínimo de recursos para as políticas educacionais e que canalizam os aportes que a própria sociedade fez, por meio da Constituição, para contar com uma ordem social estabelecida: o quanto e como a sociedade investirá em sua própria educação.

Elas devem ser compreendidas como pertencentes ao núcleo de garantias aos direitos fundamentais e como tal deve irradiar efeitos por todo o sistema jurídico, principalmente com os sistemas jurídicas intimamente inter-relacionadas com a formulação desta garantia inovadora do constitucionalismo brasileiro: com o sistema dos direitos fundamentais, com os sistemas da separação de poderes, e com o sistema federativo.

Quanto ao direito ao mínimo existencial, as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação cumprem função primordial para seu reconhecimento e implementação. As normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação são a expressão de um mínimo de esforço público em favor da expansão do direito à educação, consciente da escassez de recursos para realizá-lo em sua totalidade. Esse mínimo de esforço público dirige-se a atender prioritariamente ao mínimo existencial, mas projeta também o anseio da universalização do direito à educação construída legitimamente no campo da política pelas lutas sociais cuja expressão desembocou na constituinte de 1988. Enquanto as vinculações garantem a disponibilidade dos recursos, as subvinculações coadunam-se com os propósitos éticos do atendimento ao mínimo existencial, pois são elas que, ao promover a alocação e distribuição dos recursos para a educação direciona-os ao ensino fundamental no caso do FUNDEF e a educação básica, no caso do FUNDEB.

A partir do mínimo existencial garantido, a política deve cumprir o seu papel. A busca por mais espaços de financiamento para a educação, incluindo os demais níveis educacionais deve ocorrer pela disputa democrática de prioridades. Diante da perspectiva sobre o papel que a educação exerce para o processo de reconhecimento social e para a redistribuição, não é possível e nem conveniente

que a garantia de recursos esteja vocacionada somente ao mínimo existencial. A educação básica pode contemplar o mínimo existencial, mas não contempla o “pleno” desenvolvimento da pessoa, não contempla satisfatoriamente as promessas de auto-realização não cumpridas pela modernidade. Em educação as necessidades de reconhecimento são diferenciadas e as necessidades de aprendizagem e formação são diferenciadas também.

A busca política legítima por recursos que contemplem outros níveis, etapas e modalidades de ensino, para além da educação básica, pode ocorrer não somente nas elaborações orçamentárias anuais, mas também nas elaborações políticas constitucionais. Graça ao movimento social em educação a Constituição de 1988 implementou as vinculações constitucionais de recursos para um plano de garantia do mínimo existencial também projetou os fins públicos para novos reconhecimentos (e novas redistribuições). O que as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação produzem é um estado de efetiva garantia ao mínimo existencial e de saudável abertura rumo à universalização do direito à educação pública em todos os níveis. De todo modo, ao mesmo tempo que é preciso reconhecer a ampliação do horizonte para todos os níveis e etapas educacionais, não se pode afirmar que as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação estabeleçam concretamente esta situação pois elas devem ser aplicadas em plena compatibilização com os pressupostos constitucionais da progressividade da expansão do ensino médio gratuito, do acesso aos níveis mais elevados do ensino segundo as capacidades de cada um e do atendimento das atuações prioritárias de cada ente federado.

Ao se entrecruzar com o princípio da separação de poderes deve-se ter claras três questões. A primeira sobre o papel que as vinculações exercem no infeliz estado geral de rigidez orçamentária para a economia pública brasileira. O fato concreto é que as fontes protegidas na educação não são determinantes para este “engessamento” representando apenas 2,2,% do total das receitas vinculadas da União (2002), que, em verdade são compostas majoritariamente, das transferências intergovernamentais (Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, compensações para Estados exportadores, Programa de Financiamento do Setor Produtivo), vinculações para saúde, vinculações financeiras para o pagamento da dívida pública, das destinações das diferentes taxas existentes, das titulações em favor de terceiros ou direitos de créditos contra

o orçamento (precatórios judiciais), e das contribuições sociais e econômicas – em especial para a previdência social.

A segunda envolve questão se encontra nos reflexos das vinculações quanto à diminuição do espaço de ação da Administração na formulação de políticas públicas. As normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação não devem ser vistas como uma usurpação da iniciativa legiferante do poder executivo em matéria orçamentária, mas sim como uma moldura legitimamente estabelecida pelo poder constituinte que deve dirigir as ações de todos os poderes da República.

A outra questão muito presente é a do deslocamento para o Poder Judiciário de prerrogativas para a concretização dos direitos sociais educacionais incorrendo em judicialização da política. Há de se reconhecer que as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação induzem a um cenário de judicialização da política educacional. Por outro lado, as razões fundamentais para a facilmente constatada judicialização da política educacional no Brasil (por vezes deturpada por um ativismo judicial excessivo) estão muito mais presentes no reconhecimento constitucional da educação fundamental como um direito público subjetivo, no surgimento da doutrina da proteção integral remanescente do Estatuto da Criança e do Adolescente mas, principalmente, no alargamento da jurisdição constitucional típico do neoconstitucionalismo.

Em ambiente federativo as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação estabelecem interfaces de incremento ao federalismo cooperativo e ao princípio da descentralização. O federalismo cooperativo e a descentralização fiscal são mecanismos para a eficiência e eficácia da alocação dos recursos públicos tal qual a perenidade e a estabilidade dos investimentos é fundamental para a obtenção de resultados sociais relevantes. A cooperação entre os entes da federação consiste em compartilhar responsabilidades e funções o que ocorre com o FUNDEB e as vinculações do salário educação. A descentralização pressupõe a divisão entre os entes federados da arrecadação e da receita tributária o que também ocorre pelas transferências intergovernamentais relacionadas com as vinculações. As normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação estabelecem nas regras básicas do pacto federativo nacional a aplicação obrigatória, pelos entes federados, de um volume mínimo de recursos em bens públicos que sejam considerados prioridades nacionais e que, ao mesmo tempo,

sejam geradores de externalidades positivas. Trata-se, portanto, de um acordo cooperativo entre os membros da federação, em que cada ente federativo fica obrigado a fazer uma despesa que, individualmente, não lhe convinha, mas que coletivamente beneficia toda a federação. Além do mais, há efetiva colaboração com as transferências de recursos para Estados e Municípios mais pobres e também nas relações intrafederadas os municípios mais ricos comprometem-se no financiamento da política educacional dos municípios mais pobres. Isto tudo em um contexto de participação da comunidade local na solução de seus problemas o que provoca uma maior chance de eficiência alocativa dos recursos.

Antes da redemocratização, a Emenda Calmon que recompôs as vinculações extintas no período ditatorial, representou um incremento de recursos para a educação em termos absolutos e um acréscimo na participação dos gastos com educação em relação aos gastos totais da União. Na democracia e pós-FUNDEF, houve sensível elevação do montante total de recursos para a educação em termos reais. Estudos e Pesquisas têm demonstrado melhorias no tempo de duração do turno da aula de 1ª a 8ª série, no número total de docentes em exercício, na melhor qualificação quanto ao grau de escolaridade dos professores, na significativa ampliação do número de matrículas de 5ª a 8ª série – ao ensino fundamental – rumo à universalização deste nível de ensino, na elevação do número de estudantes de renda baixa no ensino superior via ProUni, ao aprofundar o processo de descentralização do ensino fundamental, na elevação na remuneração dos professores, na redução das taxas de analfabetismo, na influência sobre a permanência das crianças nas escolas e na redução do atraso escolar. Estes resultados anunciam que os caminhos traçados das normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação para se tornarem uma garantia para a efetividade ao direito à educação estão sendo traçados em rumo certo.

De todo modo, vale registrar que é mesmo necessário o alerta para a utilização das vinculações de recursos com moderação, sob pena de se gerar uma rigidez excessiva do orçamento público. Tais vinculações de recursos devem ocorrer somente enquanto instrumentos e remédios para a garantia de direitos sociais cujos gastos são geradores de externalidades positivas e que transcendem as preferências locais, aqueles que expressem as escolhas políticas fundamentais da nação, que necessitam de estabilidade de recursos para o atendimento de seus

fins públicos, aqueles em que o resultado promova amplo reconhecimento e redistribuição. Como é o caso destacado da educação.

Também não se pode iludir que as normas constitucionais de vinculações de recursos para a educação, como um mínimo universal de esforço público, sejam garantias suficientes para os tamanhos dos desafios que o direito à educação impõe e exige. Uma boa política de financiamento deve estar atenta ao tamanho da economia, ao tamanho da população, às diversidades das necessidades e às proteções contra manejos e lógicas político-fiscais flutuantes. Ainda, deve estar atenta aos manejos dos recursos públicos com eficiência, pois a gestão pública deve saber honrar os recursos que com esforço a coletividade nacional aporta na educação.

Em horizonte futuro, a busca por novos recursos para a educação poderia incluir, por exemplo, o impedimento de que Desvinculações de Recursos da União recaiam sobre a manutenção e o desenvolvimento do ensino e a modificação para que as vinculações constitucionais de recursos para a educação recaiam não somente sobre os impostos mas sobre toda a receita tributária. Isto porque, em uma sociedade democrática, complexa e fragmentada, é tarefa ética valorizar socialmente a educação de forma contínua, saber gerar consensos nacionais em torno da ideia de ofertá-la com qualidade para oportunizar ao preceito da auto-realização para todos.