

O direito à educação no Brasil

Marcelo Lima¹

RESUMO:

Historicamente primeiro surgiram os direitos civis no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. Os direitos políticos e civis emergem à medida que o Estado constituído democratiza o poder e permite a todos se elegerem e se organizarem politicamente. A trajetória de consolidação de um direito depende de seu reconhecimento social e de sua formalização na lei maior a constituição de um país, sobretudo quando este ganha o status de direito público subjetivo. Uma vez nesta condição será amparado diretamente pelo estado de modo que a autoridade pública está sujeita a sanção em caso de omissão ou desrespeito. O Direito à educação quando assumiu a condição de direito subjetivo e obteve vinculação orçamentária garantida, responsabilizando os poderes público municipal, estadual e federal, avançou muito em relação a sua trajetória de negação deste direito tão fundamental para a cidadania e para a inserção econômica. As reformas governamentais vem no entanto reconfigurar este direito sem no entanto garantir sua viabilidade e qualidade.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito à educação; Direito subjetivo Vinculação orçamentária; Cidadania; Viabilidade; Qualidade.

No Brasil, cidadania é um projeto inconcluso de trajetória histórica e constitutiva difusa e contraditória, conformando aquilo que Carvalho (2006), denominou de “cidadania em negativo” na qual os direitos, embora sejam duramente conquistados, emergem como concessão das elites que pelo alto e a seu interesse, periodicamente, ora instituem direitos coletivos e reduzem os direitos individuais ora ampliam os direitos políticos e reduzem os direitos sociais que acabam por se confundirem com ajuda.

No mundo ocidental o direito à educação, a muito, vem sendo constituído como um dos direitos mais elementares na sociedade tecnológica em que vivemos. Nem mesmo os países capitalistas, haja vista o poder revolucionário que educação possui, abrem mão de generalizar certo grau de escolaridade aos seus membros, de sorte que não existe nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução. Segundo Marshall: saber ler e escrever, isto é, ter acesso a instrução é uma pré-condição se exercer a liberdade civil, pois nela se exige que as pessoas tenham bom senso e saibam tomar decisões.

Por decorrência do avanço civilizatório nos séculos XVI e XVII, consolida-se o

¹ Doutor em educação pela UFF e professor adjunto do centro de educação da UFES

modelo escolar em detrimento dos modos antigos de aprendizagem. Surge uma nova concepção de infância e se estabelece um ideal de adulto civilizado e uma ética. A formação de uma sociedade disciplinar tem como consequência o encerramento das crianças em espaços próprios, as escolas. No século XVIII o estado toma lugar da Igreja no controle da educação. Ao longo do século XIX, a escola é transformada em elemento central de homogeneização linguística e cultural. Ensina-se a muitos como se fossem a um só.

O Direito a Educação se torna uma política pública de constância e coerência, disto resulta a fusão do direito à educação com a obrigatoriedade escolar de tal modo que o poder constituído assumiu o compromisso não só de ofertá-lo, mas também se imbuíu juntamente com a sociedade civil da prerrogativa de torná-lo efetivo. Nessa condição a educação difere do direito a assistência médica gratuita, a alimentação mínima, a habitação decente ou socorro de catástrofes naturais, porque estes são serviços que a sociedade proporciona aqueles que os solicitam. De modo que ninguém solicitar por dele não pode prescindir, sendo pois, via de regra, obrigatória, isto é não se pode negociar a sua não oferta.

Neste contexto, em razão também do desenvolvimento não só da cidadania como também das necessidades produtivas no final do século XIX na Europa a educação primária já era gratuita e obrigatória. Sem o condicionamento da gratuidade com a obrigatoriedade não era possível universalizar a escola para que ela cumprisse o a sua função social de produzir pessoas maduras, um eleitorado esclarecido e trabalhadores qualificados. Na Inglaterra e na França isso ocorreu como reivindicação também dos trabalhadores, em meados do século XIX, sendo que na França a sociedade civil lutava não só pela escola primária gratuita, obrigatória, mas também laica, com extensão a níveis mais elevados de escolaridade. Também na mesma fase na Alemanha a ação intervencionista do Estado promoveu a escola como forma de controlar o trabalho infantil. No final do século XIX a União Soviética e a Espanha a educação era declarada como dever do poder público. Argentina e Uruguai, na primeira metade do século XX investiam no direito à educação primária para todos.

No Brasil começou a se consolidar a partir da década de 1930. No Período Colonial não tinha um caráter nem público nem laico e atingia apenas a 0,1% da população, restringindo-se nos lugares onde se situavam os prédios dos jesuítas. Depois de 1759, com o Marquês de Pombal contituiu-se a primeira tentativa de laicizar o ensino e promover a educação pública estatal no Brasil.

No Império as iniciativas foram muito restritas de estruturar a educação do país, mas todas muito restritas. A Constituição Imperial de 1824 reconheceu o direito à instrução primária gratuita aos que no Brasil tiverem nascidos, ingênuos, mas não incluiu os escravos e índios, cerca de 1 800 mil pessoas, isto é, 40% dos habitantes. Neste caso a Constituição definiu a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos, mas não se aludiu ao princípio da obrigatoriedade escolar. Em 1834, o ato Adicional transfere para as províncias a competência de legislar e promover a instrução pública, mas o faz sem a devida complementação do poder central. Em 1832 havia apenas 180 escolas, sendo que destas 40 não possuíam professores. O fato é que da colônia ao fim do império a marca do poder público é a sua omissão sistemática tanto em instituir o direito a educação quanto em ofertar o atendimento escolar, sendo muito fraca a intervenção do Estado, o que reforçou a estratificação social e o número de indivíduos "fora do contrato". No Brasil o resultado foi que a pirâmide educacional sempre acompanhou muito de perto a pirâmide da distribuição da renda e da riqueza (Cury, 2008), (Horta, 1998) e (Fávero, 2001).

Com fim da monarquia no Brasil seria de se esperar grandes transformações na cidadania e nos direitos políticos e sociais, nesta fase, porém a Constituição de 1891 delegou (como no império) aos estados (antes províncias) a legislação (por meio das constituições estaduais) e a oferta escolar. O resultado foi o divórcio entre ensino primário e profissional e um ensino secundário fragmentado e com restrições ao acesso ao Ensino Superior. Não havia a obrigatoriedade; O Estado não coagia os pais a colocar seus filhos na escola. A gratuidade e a obrigatoriedade não foram garantidas o que só ocorria ao nível dos Estados. O analfabetismo na primeira república era algo em torno de 85% (Cury, 2008), (Horta, 1998) e (Fávero, 2001).

Na constituição de 1934, aparece finalmente a obrigação do poder público em ofertar o ensino primário, gratuito e obrigatório nas escolas oficiais. Surge também a vinculação de percentuais dos impostos federativos para a educação. Na lei a educação era “o primeiro dever do Estado e o direito natural dos pais”. Ganha destaque o ensino pré-vocacional e profissional. A escola pública é voltada para os que não conseguem entrar em escola particular. Evidencia-se aqui a postura privatista da educação e o dualismo entre ensino acadêmico e profissional. No início do Governo Vargas o número de alunos matriculados correspondia a cerca de 30% da população em idade escolar e o analfabetismo atingia 65% da

população de 15 anos e mais. Em 1940 o percentual de analfabetos no país chegou a 56% (Cury, 2008), (Horta, 1998) e (Fávero, 2001).

A Constituição de 1946 reafirmou o direito à educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. O ensino oficial ulterior seria gratuito para quantos provarem falta de Recursos. Além disso, retoma-se o princípio da vinculação de impostos para o financiamento (Horta, p. 20). Na Lei Orgânica do Ensino Primário de 1948 “o ensino primário elementar (4 anos) é obrigatório de sete a doze anos. Pais ou responsáveis que descumprirem estarão sujeitos às penas - detenção de quinze dias a um mês ou multa. Em 1940, apenas metade da população masculina e 36,0% da feminina com dez anos e mais era alfabetizada (Cury, 2008) e (Horta, 1998).

A Lei de Diretrizes e bases promulgada em 1961 incorporará o direito à educação primária, mas obrigatoriedade será relativizada para alguns casos escolar em que houvesse insuficiência de escolas, matrículas encerradas ou, ainda, em município sem recursos. Em 1960 a oferta pública de matrículas no ensino médio era ainda pequena cobrindo apenas 33,83% do total. Nos Governos Militares, a Constituição de 1967 subtrai da educação a vinculação do imposto para fins de financiamento da educação esvaziando a ampliação da obrigatoriedade que passou do ensino primário para 8 anos na faixa etária de 7 a 14 anos. Em 1969, pela emenda constitucional a educação passa a ser declarada como um direito de todos e dever do estado. Em 1970 a oferta pública em termos das matrículas no ensino fundamental atingiu a 12.812.029, 91,0% do total (Horta, 1998) e (Fávero, 2001).

No Período pós ditadura, apesar das investidas da ideologia neoliberal em caçar direitos conquistados no âmbito das políticas sociais e de educação, a constituição de 1988 trouxe enorme avanços para o texto da lei, explicitando inúmeras garantias para o direito a educação e para a cidadania em geral. Pela nova Carta Magna, o ensino fundamental é um direito público subjetivo de caráter gratuito e obrigatório. Nesse caso, qualquer cidadão não atendido poderá se valer do mandato de segurança para garanti-lo. Também o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069), responsáveis tem a obrigação de matricular seus filhos, ação de responsabilidade no caso do não oferecimento. E Código Penal da mesma forma pune a omissão dos pais ou responsáveis por crime de abandono intelectual. Além disso, consta progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. Em 1996 com a emenda constitucional nº 14 e nova LDBEN 9394/96, retiram a obrigatoriedade do público da

EJA e o dever do Estado continua restrito ao ensino fundamental sem estender portanto a obrigatoriedade de oferta ao ensino médio. Em 1998 a taxa de escolarização de 7 a 14 anos chega aos 95,3% dos alunos em idade para estudar. O grande avanço dessa legislação é o status de direito público subjetivo que o ensino obrigatório passou a ter, pois caso haja omissão do Estado cabe ação civil pública, mandado de segurança e o mandado de injunção e no caso da família os pais podem ser também punidos.

Outro aspecto relevante é a sustentabilidade do direito em termos de financiamento. Como afirma Cury (2007), as políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas, de modo que a vinculação de percentuais das arrecadações públicas de impostos para fins de financiamento da educação representa um vetor distintivo para a conformação do Direito a educação no Brasil (p 834).

A vinculação de impostos no Brasil como de resto os direitos sociais e políticos teve uma trajetória não linear. Começou na década de 30, quando na constituição de 1934 preveu-se que “a união e os municípios aplicarão nunca menos de 20% dos impostos. Na constituição (outorgada) de 1937 retirou-se a vinculação. Já a constituição Federal (promulgada) de 1946 retomou os princípios vinculantes da constituição de 1934, afirmando que “anualmente a união aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos de 20%”. Após o golpe de 1964, revoga-se a vinculação no âmbito da união, o que se reitera na emenda de 1969, sendo que os municípios não ficam isentos dela obrigando-se descontar 20% dos seus impostos para o ensino primário de suas redes. Em 1983, emenda Calmon, por meio da lei nº 7348/85 resgata a vinculação.

Na Constituição de 1988 a vinculação ganha ainda mais força. A CF afirma: “A união aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos. “distribuição prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, educação básica e fonte adicional do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”, sendo que (Parágrafo 6º). Emenda Constitucional nº 14/96, por sua vez, subvinculou os recursos vinculados, criando-se assim o FUNDEF que destinou uso exclusivo para o ensino fundamental tipo (Cury, 2008).

As Reformas Educacionais: Instrumento Ideológico-Institucional

Historicamente, os governos vêm promovendo reformas na educação, não necessariamente para alterar pela educação a condição de classe dos trabalhadores ou produzir uma maior homogeneidade social. Os governos mudam a política educacional em parte para reproduzir a força de trabalho necessária para o mercado de trabalho segmentado e em parte para ganhar legitimidade perante a sociedade, pois estariam corrigindo as falhas da sociedade por meio da educação

Nos governos militares em nome da teoria do capital humano e baseados na ideologia do desenvolvimentismo, sob orientação dos acordos MEC-USAID foi feita a reforma da LDB 4048/61 e implantaram a 5692/71 impondo a todas as escolas de 2º grau que se tornassem escolas profissionalizantes. As condições de infraestrutura não foram garantidas e reforma caiu no vazio

Três fatores estão na raiz da crise do capitalismo capitalista no último século: crise do Petróleo de 1973, esgotamento dos monopólios e crise do endividamento da América Latina. Os elementos constitutivos deste processo foram: a) reestruturação produtiva por meio de novas tecnologias poupadoras de mão de obra que colocaram na defensiva a representação sindical abrindo margem para des-regulação previdenciária e trabalhista; b) financeirização da economia hipertrofiando o mercado financeiro em detrimento do mercado produtivo e exigindo ainda mais dos países com dívida externa e c) des-regulamentação dos mercados, abertura econômica e globalização concorrencial.

Os principais instrumentos ideológicos e institucionais que deram viabilidade esse processo foram a estabilização da economia, o controle da inflação, a redução dos gastos estatais, a reestruturação / abertura / desnacionalização da indústria local. E as consequências mais evidentes foram: a) Reforma fiscal b) Privatização da esfera pública e c) Desregulamentação dos direitos.

A Estratégia e o discurso dos governantes defendiam e defendem uma solução realista e criativa que enfrente os riscos e aproveite as oportunidades da globalização, enxugando a máquina estatal e privatizando as empresas estatais com argumentos de superação do Estado assistencialista e paternalista, pregando o Estado mínimo, mas no fundo esvaziando a cidadania e os direitos sociais. Ou seja, para superar o Estado patrimonialista travestido de welfare state anuncia-se a crise do Estado-nação, uma espécie de morte anunciada do Estado. Para a população o cenário foi de recessão, desemprego, leve redução da pobreza,

precarização e informalização do trabalho, fim da inflação e redução da , financeirização da economia local e mais exclusão social.

Neste contexto o Estado brasileiro implementou Reformas na Educação sob os ditames dos organismos internacionais que contou com a adesão técnica e acordos que envolveram cooperação técnica e contrapartida dos empréstimos o que exigiu a adoção das seguintes diretrizes (1990) : a) desenvolvimento de capacidades de aprendizagens necessárias ao trabalho flexível; b) a realocação dos recursos da educação básica; c) implantação de um sistema de avaliação de desempenho concorrencial e de eficiência;d) implantação de programas compensatórios de saúde e nutrição e e) formação docente em serviço.

As Reformas da Educação Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

As principais alterações institucionais, financeiras e normativas na educação brasileira foram: nova LDB nº 9394/96 - emenda 14 e FUNDEF. No ensino fundamental a expansão da oferta, a redução da repetência, neste caso governo teria conseguido cumprir o objetivo de melhorar pela educação a vida dos brasileiros, mas o que de fato ocorreu foi justificar e implantar a administração gerencial que deu visibilidade às enormes carências e defuncionalidades do sistema educativo brasileiro propondo alterações legais e institucionais, criando um consenso das necessidades de tais modificações que foram: a) municipalização do ensino fundamental: a)descentralização política; b) descentralização administrativa c) A definição de objetivos a serem mensurados e avaliados pelo poder central; d) O controle dos resultados e e) o atendimento do cidadão-cliente

Para Bresser Pereira (1998), o “condicionamento das gestões escolares e dos processos de ensino-aprendizagem ao modelo gerencial conforme as prescrições das agências internacionais de cooperação e financiamento para garantir a qualidade dos serviços e a relação otimizada entre qualidade e seus custos”

No ensino médio com o decreto nº 2208/97 e a chamada cefetização, as reformas orientam-se nos objetivos de desenvolver competências e habilidades necessárias à adaptação integração social e ao mundo do trabalho para formar , como afirma Delors, o cidadão produtivo: útil, mudo, competitivo e solidário e no ensino superior a expansão da participação privada (privatização), o provão para rankyamento das instituições de ensino, o eufemismo dos centros universitários – sucateamento da universidade pública.

Reforma do Estado brasileiro - Lula (2002-2010) Crise da hegemonia neoliberal

A partir dos anos 2000 Podemos afirma que houve a falência dos modelos de ajuste fiscal preconizados pelo BM demonstrando a Ineficácia da receita do consenso de Waschington com graves consequências no leste europeu, tigres asiáticos, América Latina e África subsaariana. Esse processo demonstrou uma crise ideológica do neoliberalismo. Esse processo, no entanto, não representou uma volta a welfare state e muito menos uma alternativa ao capitalismo, mas uma reinvenção do Estado no seu modelo Gestor-avaliador denotando um hibridismo entre os princípios de descentralização financeira e centralização de controle a posteriori, do aumento físico do Estado e da redução estatal da destinação do fundo público (exemplo: prouni).

Para o BM passou a ser crucial priorizar a legitimidade governamental tendo em vista os grupos de pressão e fortalecer sociedade civil tomada aqui como conjunto de cidadãos-clientes sem perder de vista a prioridade de reduzir a pobreza e incrementar a equidade e a eficiência, isto é reforma do Estado e boa governança. Esta última caracteriza-se pela: a) Participação, informação, transparência e accountability para melhoria do gerenciamento, b) Marco legal - síndrome da ilegalidade; regras conhecidas previamente - garantido judicialmente e independente, c) aumentar a eficiência econômica, d) transparência dos processos de formulação de política e e) mecanismos previsíveis para regular os conflitos. Ou seja, o seu foco deslocou-se da liberalização, da desregulamentação e da estabilização para reforma institucional (engenharia política), noutros termos passou-se da das reformas macroeconômicas para a boa governança no sentido do bom governo que é a garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado que deve tornar capaz de construir um amplo consenso que gere estabilidade política e o capitalismo de livre-mercado.

A qualidade do direito a educação na atualidade

Acreditamos que o modo adequado de avaliar a política educacional seja o de verificar o grau de validade dos direito a educação nos seus vários aspectos. Saviani (2008) avalia o momento atual demonstrando a dicotomia política social e política econômica e indaga se a política é a “arte de administrar o bem comum”, toda política não é necessariamente social?

Essa denominação decorre das características da sociedade capitalista cuja forma econômica se centra na propriedade privada dos meios de produção, o que implica a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente.

Com isso, a produção social da riqueza fica subordinada aos interesses privados da classe que detém o controle dos meios de produção. Na medida em que esse tipo de sociedade constitui, como seu elemento regulador, um Estado, conseqüentemente capitalista, a “política econômica” impulsionada por esse Estado, tendo em vista o desenvolvimento e a consolidação da ordem capitalista, favorecerá os interesses privados sobre os interesses da coletividade (SAVIANI, 2008, p. 01).

Configura-se, assim, o caráter anti-social da “política econômica” cujos efeitos, entretanto, contraditoriamente, atuam no sentido de desestabilizar a ordem capitalista em lugar de consolidá-la. Para contrabalançar esses efeitos é que se produz, no âmbito do Estado, a “política social”, abrangendo ações nas áreas da saúde, previdência e assistência social, cultura, comunicações e educação (SAVIANI, 2008, p. 02). Com isso “a política social acaba sendo considerada invariável e reiteradamente um paliativo aos efeitos anti-sociais da economia, padecendo das mesmas limitações e carências que aqueles efeitos provocam na sociedade como um todo” (SAVIANI, 2008, p. 04).

As necessidades sociais são analisadas sob o crivo da “relação custo-benefício”. Assim, os direitos sociais conquistados a duras penas pelo povo brasileiro hoje são classificados como “Custo Brasil”. As carências de educação, saúde ou segurança são consideradas seja diretamente como custos, na medida em que impedem ou retardam ou tornam mais onerosos os investimentos no desenvolvimento econômico, seja como custos para a sociedade que, através do Estado, terá que investir recursos para supri-las. E o Estado, submetido a essa mesma lógica, tenderá a atrofiar a política social, subordinando-a, em qualquer circunstância, aos ditames da política econômica (SAVIANI, 2008, p. 05).

Deste modo para Saviani (2008), as medidas tomadas pelo governo, ainda que partam de necessidades reais e respondam com alguma competência a essas necessidades, padecem de uma incapacidade congênita de resolvê-las. Hoje o direito à educação que já foi declarado e possui, além de tudo, o caráter de direito público subjetivo deve ser analisado, para além da forma da lei, tendo em vista sua aplicação prática e para avaliar sua efetividade devemos fazê-la sob quatro aspectos: a gratuidade, a obrigatoriedade (da frequência e da oferta), a qualidade e a extensão do atendimento. Segundo Horta (1998), a gratuidade está garantida no ensino público ofertado em estabelecimentos oficiais, em todos os níveis (SAVIANI, 2008, p. 29).

Quanto à obrigatoriedade da oferta e da frequência apenas o ensino fundamental com duração mínima de oito anos (nove conforme nova legislação) está plenamente atendido,

sendo que o público da EJA se enquadra apenas na obrigatoriedade da oferta e não na frequência. Já as outras etapas da educação básica, a educação infantil e ensino médio (suposta atendido no contexto da progressiva obrigatoriedade da oferta) e o nível de ensino superior encontram-se descobertos, o que comprometa a presença da escola pública nestes setores da educação, favorecendo a oferta privada.

Quanto à extensão, sabemos que hoje, 97% de brasileiros entre 7 e 14 anos estão matriculados na rede pública no ensino fundamental e que de 4 e 17 anos, idades relativas também ao ensino médio e infantil esse número cai para 88% (SAVIANI, 2007, p. 1244).

De acordo com Cunha (2007),

mesmo com o crescimento da oferta pública, a necessidade de educar-se ampliou-se tanto, que embora o ensino público de 1965 a 2005 tenha crescido em 6,5 vezes chegando a um total de 38,1 milhões de alunos na Educação Básica, a escola privada também cresceu, neste caso, em 2,4 vezes sua matrícula em 1965, perfazendo em 2005, 4,4 milhões de alunos (CUNHA, 2007, p.823).

No nível superior, segundo Dourado (2007),

o PNE vigente preveu, mas não cumpriu para 2010, atender na esfera estatal 30% da população de 18 a 24 anos (p. 40). Deste ponto de vista o Estado fica a dever a cobertura de outros níveis e etapas de ensino, o que demonstra que é preciso fazer inclui no texto da lei de maneira mais clara os outros grupos que não apenas a população de 07 a 14 anos (DOURADO, 2007, P. 930).

Quanto à qualidade do ensino, os últimos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica, o Saeb, dá conta de que apenas 25% dos alunos atingem o nível adequado de aprendizagem em língua portuguesa, sendo que cerca de 74% dos alunos do ensino fundamental e 42% dos alunos da 3ª série do ensino médio estão abaixo da média (estágios “muito crítico” e “crítico”) no domínio da Língua Portuguesa, apresentando muitas dificuldades em leitura e interpretação de textos, o que denota que na prática lhes foi negada uma habilidade fundamental para serem cidadãos que é a possibilidade de serem leitores, interpretes do mundo e da realidade retratada nos textos escritos, publicados, etc.

Numa perspectiva de mais longo prazo, podemos considerar que historicamente o analfabetismo tem caído, mas ainda permanece insuportável. De acordo com Saviani (2008) em 1890, a taxa de leitores no Brasil estava em torno de 65% em relação à população total (12.213.356 para uma população de 14.333.915). Hoje se constata uma redução relativa, já que aquela taxa caiu para cerca de 30% (oficialmente se registram 21,6% em relação à população de idade igual ou superior a 7 anos, o que projeta uma taxa de 33,68% para a população total, tomando-se os dados do censo de 1991). No entanto, se considerarmos a população total (146.825.475, conforme o

mesmo censo 91), veremos que 33,68% correspondem a 49.458.776, portanto, o número absoluto de analfabetos quadruplicou (SAVIANI, 2008, p. 231).

Para corrigir esta realidade, além de uma intensa mobilização em torno da manutenção e da aplicação dos direitos sociais (constantemente atacados por práticas de reforma do estado) bem como práticas adequadas e contínuas de gestão pública integrando e repactuando os entes federativos com a união na oferta e gestão da educação, se faz imprescindível a ampliação dos recursos para sua sustentação como direito à educação e a cidadania.

Tomemos, então, a questão do financiamento e o mecanismo básico a vinculação para desconto na arrecadação dos impostos a serem gastos na educação. Lembremos que a constituição de 1988 ele é retomada e ganha ainda mais força por meio do artigo 212, segundo o qual “A união aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. E pelo Parágrafo 3º: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação”. E no Parágrafo 5º afirma-se que “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”, sendo que (Parágrafo 6º) “As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente e o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (BRASIL, 1988, p. 138).

Com a Emenda Constitucional nº 14/96, subvinculou-se os recursos vinculados, criando-se assim o FUNDEF que destinou uso exclusivo para o ensino fundamental tipo como o único realmente obrigatório. Em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 criou o FUNDEB, assinalando a necessidade de um padrão de qualidade de ensino nacionalmente definido (CURY, 2007, p. 839). Mas em que medida esses recursos são suficientes para garantir o pleno direito à educação? Segundo Saviani (2007), a criação do FUNDEB apesar do avanço em relação ao FUNDEF, pois passou a abranger na lei toda a educação básica, o que na prática aumentou o público a ser atendido de 30 para 47 milhões de estudantes (+56,6%), o montante de recurso, mesmo tendo passado de 35,2 bilhões para 48 bilhões, cresceu apenas 36,3%, sendo, portanto, insuficiente para cumprir nem mesmo as metas do PDE, que diria as

do PNE, de sorte que seria necessário que o investimento global em educação superasse atuais 3,5% do PIB no investimento em educação para os 5% preconizados no PDE, ou ainda, os 7% propostos pelo PNE da sociedade (SAVIANI, 2008, p. 238).

Vale lembrar que os Estados Unidos, Canadá, Noruega e Suécia, investem respectivamente 7,5; 7,6; 8,7 e 8,8% do PIB em educação, sendo que os países, têm uma população muito menor e um PIB proporcionalmente maior do que o Brasil (casos do Canadá, Noruega e Suécia) ou uma população um pouco maior e um PIB muitas vezes maior, como é o caso dos Estados Unidos. Algo semelhante ocorre com México, Argentina e Venezuela. Mesmo a Argentina com um investimento em educação corresponde a 3,1% do PIB, tem indicadores melhores de educação que o do Brasil, pois sua população é 4,7 vezes menor que a do Brasil e seu PIB equivale à metade do nosso. Cabe observar que o índice de 4,6% do PIB brasileiro corresponde ao ano de 1989. (NEGRI, 1997 apud SAVIANI, 2008, p. 233).

Segundo Cury (2007),

as políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas, de modo que a vinculação de percentuais das arrecadações públicas de impostos para fins de financiamento da educação representa um vetor distintivo para a conformação do Direito a educação no Brasil (CURY, 2007, p 834).

No final das contas, a estratégia das classes dominantes inseridas nas estruturas de poder é de

substituir de prioridade do combate ao déficit social pela do combate ao déficit público, instaurando crescentemente uma paradoxal “democracia sem cidadãos”, direitos políticos formalmente reconhecidos, com recortes substanciais nos seus direitos sociais, onde se corrói a base material em que se apoiaria o processo de socialização, da massa da população através das relações formais de trabalho, fragmentando todo o tecido social e produzindo indivíduos vivendo em condições precárias, inseguras e atomizados como pseudo-cidadãos – portanto, como não – cidadãos (SADER, 2003, p. 317).

Além de uma intensa mobilização em torno da manutenção e da ampliação dos direitos sociais (constantemente atacados por práticas de reforma do estado) bem como práticas adequadas e contínuas de gestão pública integrando e repactuando os entes federativos com a união na oferta e gestão da educação, se faz imprescindível a ampliação dos recursos. O Direito à educação quando assumiu a condição de direito subjetivo e obteve vinculação orçamentária garantida, responsabilizando os poderes público municipal, estadual e federal, avançou muito em relação a sua trajetória de negação deste direito tão fundamental para a cidadania e para a inserção econômica. As reformas governamentais vem no entanto reconfigurar este direito sem no entanto

garantir sua viabilidade e qualidade. O fato é que a estratégia das classes dominantes é substituir de prioridade do combate ao déficit social pela do combate ao déficit público, direitos políticos formalmente reconhecidos, com recortes substanciais nos seus direitos sociais, produzindo indivíduos pseudo-cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M.A.; FERREIRA, N.S.C. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001a.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.
- BARROSO, J. O **Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. *Educ. Soc.*, Out 2005, vol.26, no.92, p.725-751.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil; o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CURY, C.R.J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.38, n.134, mai./ago.2008.
- CURY, C.R.J. Sistema Nacional de Educação: desafios para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol.29, n.105, set./dez. 2008.
- CUNHA, L.A. Nova reforma do ensino superior: In: *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES,100, v.28, 2007, p.721-746.
- CURY, C.R.J. "Apresentação". In: CURY, C.R.J. *LDB: lei de diretrizes e bases da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CURY, C.R.J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.38, n.134, mai./ago.2008.
- CURY, C.R.J. Reforma universitária na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 101, p. 3-19, 1997.
- DOURADO, L F Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas In: *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES,100, v.28, 2007, p.921-946.
- FÁVERO, O **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988** Campinas: Autores associados, 2001.
- HORTA, J S B Direito a educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p.5-34, jul. 1998.
- LIMA, M **a história da formação profissional no Espírito Santo** Vitória: O Autor, 2007.
- MORAES, M. C. M. de. *Iluminismo às avessas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003
- NEVES, L. M. W. **O Mercado do Conhecimento e o Conhecimento Para o Mercado**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

PEREIRA, L.C.B e SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). ***Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático***. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.

SAVIANI, D. Plano de desenvolvimento da educação : análise do projeto do MEC In: *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES,100, v.28, 2007, p.1231-1255.

TEODORO, A. (Org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação; estudos iberoamericanos*. Brasília: Liberlivros, 2008.