

PATRYCIA BYANCA FURTADO

O FUNDEF E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA
CATARINA: RUPTURAS E INTERSECÇÕES

Florianópolis
2010

PATRYCIA BYANCA FURTADO

O FUNDEF E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA
CATARINA: RUPTURAS E INTERSECÇÕES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof^a. Dra. Olinda Evangelista

Co-Orientador: Prof. Dr. Marcos Bassi

Florianópolis
2010

DEDICATÓRIA

Ao meu pai Pedro Aujor Furtado e à minha mãe Leoni Teixeira Furtado: advogado e professora, os dois grandes fundamentos deste trabalho e de minha vida; à minha filha, Marcella Furtado Arruda, querida companheira de viagem, por todo apoio, aprendizado e amor; e à Professora Olinda Evangelista, por sua paciência, grande conhecimento, amor ao magistério, e por nunca ter permitido que eu deixasse de acreditar em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, muito, e acima de tudo, aos professores do programa, que tanto contribuíram para a minha (re)formação como pessoa e profissional, para uma visão de mundo mais responsável e solidária, em especial às professoras Olinda Evangelista (sempre), Eneida Otto Shiroma, Rosalba Cardoso, Maria Helena Michels, e ao professor Paulo Meksenas, uma grande saudade.

Agradeço, ainda, à Jocemara Triches, amiga, companheira de mestrado, anjo da guarda, imenso caráter: palavras não são suficientes.

Obrigada às minhas queridas e queridos, colegas de mestrado, muito amados, que tanto me deram, tanto compartilharam, em especial à Grazi, Bianca, Kátia, Luana, Érico, Cléia, Fabíola e Fabiano (doutorando).

Ao professor Bassi, pela grande contribuição e generosidade para com a pesquisa e com a pesquisadora, e que fez com que eu me sinta uma mestrande de muita sorte.

Aos meus amigos, grandes amigos, que souberam compreender as minhas ausências e ouvir nelas a minha saudade: Bebel, Rose, Marla, Mirian, Emília, André Luiz, Eliane Rolim, Dalil, ao Juarez Júnior, Marcelinho Correia e a Carol (irmã querida).

Aos meus colegas do TCE/SC que tanto me apoiaram e compreenderam, e a quem eu devo tanto: Ailton Dutra e Paulino Furtado Neto.

Aos colegas queridos da Divisão 6, “os melhores funcionários do TCE” e grandes companheiros: Maria Tereza, Juvêncio, Hamilton, Gerson, e Maycon.

Ao Sidnei Tavares, colega do TCE/SC, pela amizade, conversas e reflexões induzidas.

Às queridas da Biblioteca do TCE/SC: Valéria, Rozires, Silvinha e demais servidores, o meu reconhecimento.

Aos meus tios, Juarez Furtado e Mary M. Furtado, por todo o amor e atenção e a quem eu prometo ser uma sobrinha mais presente.

Aos meus irmãos e sobrinhos, grandes amores, e que têm grande papel nesta caminhada.

Aos professores Andréia Barbosa Gouveia e Nicholas Davies, por suas valiosas contribuições ao meu trabalho, desde a minha qualificação.

E a todos os educadores que, nos silêncios e omissões da lei e do mundo jurídico, bravamente saíram à campo em defesa do direito fundamental à educação.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo conhecer e analisar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em seus dois momentos principais: a concepção e a prática. A concepção corresponde a toda a legislação de regência e a prática se reporta aos repertórios de decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no período de 1998-2006, centrando-se nos pareceres prévios das contas anualmente prestadas pelos Prefeitos Municipais e pelo Governador do Estado, buscando-se nestes repertórios de decisão os aspectos de ruptura e intersecção com a lei. Nosso objetivo, portanto, foi o de identificar como a lei de regência se materializou nas decisões do TCE/SC ao longo da vigência do fundo. Concebemos nossa pesquisa em dois momentos principais identificados na criação e execução do FUNDEF: o dever ser e o ser. No primeiro aspecto, tratamos do direito tal como ele foi concebido. Para tanto, iniciamos a discussão analisando a validade do conhecimento da lei e os seus limites. Estudamos o processo legislativo do FUNDEF e procuramos compreendê-lo no contexto das reformas de Estado dos anos 90, subsumido à hegemonia neoliberal, à ótica gerencialista da racionalização dos recursos e à predominância do ajuste fiscal sobre os direitos sociais. Voltando-nos à eficácia da interpretação dada aos comandos legais do FUNDEF, registrada nos prejudgados exarados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), confrontamos os prejudgados e as decisões exaradas nos pareceres prévios municipais e estaduais. *Analizamos* estes processos dos quais procuramos apurar o cenário do FUNDEF em cada um dos anos de sua vigência, para identificar nos pareceres prévios o que foi o FUNDEF no Estado e nos municípios que integraram a empiria nos dez anos de vigência do fundo para o TCE/SC. Para tanto, foram examinados os pareceres prévios sob os aspectos de mérito das decisões sobre a execução do FUNDEF, da incidência e reincidência de irregularidades ao longo dos dez anos de vigência do fundo, das interpretações que subsistiram ao longo dos dez anos analisados e das interpretações que foram superadas, e por fim, da indicação de alguns dos recursos que foram subtraídos da educação nos dez anos de vigência do fundo.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. FUNDEF. Direito à educação. Controle dos Gastos Públicos. TCE/SC. Pareceres prévios.

ABSTRACT

The aim of this study is to look into FUNDEF's – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (the Fund set up by the Brazilian federal government to maintain basic education and valorize teaching personnel) – two main moments; its conception and its practice. The conception corresponds to its regulatory legislation and the practice reports the decisions rendered by the Court of Accountings of Santa Catarina State, from 1998 to 2006, focusing on the previous analysis of the accounts presented annually by the municipal mayors and the State Governor, seeking any data that might indicate illegal aspects or malpractice. Our objective, therefore, was to identify how the legislation stood in the decisions rendered by the TCE/SC during the time the FUNDEF was active. We conceived the research in two main moments identified in the creation and execution of FUNDEF; the “must be” and the “to be”. In the first aspect, we deal with the law the way it was conceived. In order to do that, we start the discussion analyzing the validity of knowledge of the law and its limits. We have studied FUNDEF's legislative process and tried to understand it within the context of the state reforms carried out in the 90' submitted to the neoliberal hegemony, the rationalization of resources and the predominance of fiscal adjustment over social rights. Based on the efficient interpretations of FUNDEF's legal commands, registered in the analysis of Law interpretations issued by the Court of Accountings – TCE/SC, we have confronted those interpretations and the decisions taken in the state and municipal previous legal opinions issued by the Court. We have analyzed these procedures and tried to understand the scenario within FUNDEF in each of all the years it was active, in order to identify in the previous opinions what FUNDEF really meant to the TCE/SC during the ten years it was active. In order to do that, the previous opinions were examined under FUNDEF's decision merits aspects, frequency of irregularities during the 10 year period, interpretations that survived this period and the interpretations that were substituted and finally, the indication of some of the resources subtracted from education in the same 10 year period.

Key words: Education Financing. FUNDEF. Right to education. Public Spending Control. TCE/SC. Previous legal opinions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Despesas elegíveis em manutenção e desenvolvimento de ensino, 1996	76
Quadro 2 – Teses e dissertações selecionadas que trataram do tema impactos do FUNDEF, 2000-2009.....	91
Quadro 3 – Teses e dissertações selecionadas que se ocuparam do controle social, por meio da análise da atuação dos conselhos, 2000-2008.....	93
Quadro 4 – Teses e dissertações selecionadas que se ocuparam do cálculo do valor mínimo (custo-aluno) e da complementação financeira da União, 2001-2005.....	95
Quadro 5 – Tese e dissertação selecionada que se ocupou do controle estatal do FUNDEF	96
Quadro 6 – Artigos e trabalhos em eventos selecionados com a temática: mecanismos de criação e execução do FUNDEF	97
Quadro 7 – Artigos e trabalhos em eventos selecionados com a temática: mecanismos de controle e fiscalização dos recursos do FUNDEF, 1997-2010	99
Quadro 8 – Recursos da educação nas Contas Municipais de Santa Catarina, 2003	163
Quadro 9 – Contas do governo estadual, 1999-2006	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção Acadêmica Pesquisada, 1996-2008	90
Tabela 2 – Percentual das despesas com Ensino Fundamental do município de Laguna, 1999-2002	162
Tabela 3 – Despesas com pessoal do magistério do município de Canelinha, 2002.....	163
Tabela 4 – Despesas com Ensino Fundamental no Município de Brusque/SC, 1999-2005	204
Tabela 5 – Percentual das despesas com Ensino Fundamental do município de Brusque, 1999-2005.....	205
Tabela 6 – Despesas com pessoal do magistério do município de Brusque, 1999-2005.....	206
Tabela 7 – Despesas com pessoal do magistério do município de Laguna, 1999-2005	209
Tabela 8 – Governo estadual: vinculação de 60%, ao ensino fundamental, dos 25% dos recursos resultantes da receita de impostos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público, 1998-2006	215
Tabela 9 – Execução do FUNDEF pelo Governo do Estado de Santa Catarina, 1998-2006	216
Tabela 10 – Dados Sócio-econômicos dos municípios que integraram a empiria	275
Tabela 11 – Decisões TCE/SC, 1998-2002	281
Tabela 12 – Decisões TCE/SC 2003-2006	289

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALC – Auditoria de Licitações, Contratos, Convênios e Atos Análogos
ALESC – Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina
AOR – Auditoria Ordinária
ARC – Auditoria de Registros Contábeis
BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.
BESC – Banco do Estado de Santa Catarina
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul
CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
COM – Processo Consultas
CTN – Código Tributário Nacional
DEN – Denúncia
DF – Distrito Federal
DMU – Diretoria de Controle dos Municípios
DOU – Diário Oficial da União
EC – Emenda Constitucional
ECO – Editais de Concorrência
FADESC – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GEPETO – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho
GT – Grupo de Trabalho
GT-13 – Grupos de Trabalho de Educação Fundamental
GT-5 – Grupos de Trabalho de Política Educacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPIEXP – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações
IPVA – Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITCM – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis
ITR – Imposto Territorial Rural
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação brasileiro
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MP – Medidas Provisórias
OMC – Organização Mundial do Comércio
OS – Organizações Sociais
OSCIP – Organizações Sociais de Interesse Público
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCG – Prestação de Contas do Governador
PCP – Prestação de Contas de Prefeito
PDI – Processos Diversos
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrata
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PUC – Pontifícia Universidade Católica
PV – Partido Verde
REP – Processo Representação
REPJ – Representação Judicial
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RLA – Relatório de Auditora
SC – Santa Catarina
SciELO – Scientific Electronic Library Online
SEE – Secretaria Estadual de Educação
SIPROC – Sistema de Processos do Tribunal
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
tce – Tomadas de Contas Especiais
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCM – Tribunal de Contas dos Municípios
TCU – Tribunal de Contas da União
TER – Tribunal Regional Eleitoral
TJ – Tribunal de Justiça

TJE – Tribunal de Justiça do Estado

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – Agência Norte Americana para o Desenvolvimento
Internacional

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO(A)	25
1.2 O FUNDEF NO CONTEXTO DAS REFORMAS DO ESTADO	30
1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA	39
1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA	40
1.5 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	42
1.6 A DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA	45
1.6.1 O recorte temporal e os processos pesquisados	45
1.6.2 Os municípios selecionados	50
1.7 O BALANÇO DE LITERATURA	54
1.8 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	55
2 FUNDEF: O DEVER SER	59
2.1 VALE A PENA CONHECER A LEI?	59
2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO	60
2.2.1 A iniciativa da PEC	62
2.2.2 O trâmite da PEC	69
2.3 AS REGRAS EDITADAS	73
2.3.1 Os pareceres prévios: a atuação do TCE/SC no dever ser ...	80
3 O FUNDEF E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA	87
3.1 O MAPEAMENTO	88
3.1.1 Teses e Dissertações	90
3.1.2 Artigos e trabalhos em eventos	96
3.2 O PANORAMA	101
3.2.1 O FUNDEF	101
3.2.2 O controle e fiscalização exercidos sobre o FUNDEF: o	113

Ministério Público, os Tribunais de Contas brasileiros e os
Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF .

4 A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DO TCE/SC POR MEIO DOS PREJULGADOS	123
4.1 A APLICAÇÃO DOS 40% DO FUNDEF NÃO RESERVADOS À REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ADMITIDA PELOS PREJULGADOS	126
4.2 A DESTINAÇÃO DOS 60% DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ADMITIDA PELOS PREJULGADOS	141
5 OS PARECERES PRÉVIOS NA VIGÊNCIA DO FUNDEF ...	147
5.1 PARECERES PRÉVIOS DAS CONTAS MUNICIPAIS	148
5.1.1 Contas Municipais de 1998	148
5.1.2 Contas Municipais de 1999	157
5.1.3 Contas Municipais de 2000	159
5.1.4 Contas Municipais de 2001	160
5.1.5 Contas Municipais de 2002	161
5.1.6 Contas Municipais de 2003	163
5.1.7 Contas Municipais de 2004	164
5.1.8 Contas Municipais de 2005	165
5.1.9 Contas Municipais de 2006	167
5.2 PARECERES PRÉVIOS DAS CONTAS ESTADUAIS	167
5.2.1 Contas Estaduais de 1998	172
5.2.2 Contas Estaduais de 1999	176
5.2.3 Contas Estaduais de 2000	179
5.2.4 Contas Estaduais de 2001	181
5.2.5 Contas Estaduais de 2002	182
5.2.6 Contas Estaduais de 2003	183
5.2.7 Contas Estaduais de 2004	184
5.2.8 Contas Estaduais de 2005	185
5.2.9 Contas Estaduais de 2006	187
6 O DEVER SER E O DIREITO COMO ELE É, A	191

DIALÉTICA	
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS	237
REFERÊNCIAS DOS PROCESSOS DO TCE/SC	237
DEMAIS REFERÊNCIAS	243
APÊNDICE A	275
APÊNDICE B	281
APÊNDICE C	291

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tratou de conhecer e analisar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério¹ (FUNDEF) em seus dois momentos principais: a concepção e a prática. A concepção corresponde a toda a legislação de regência² e a prática se reporta aos repertórios de decisões

¹ O FUNDEF, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), tinha vigência assinalada em dez anos. O disposto no artigo 1º, parágrafo 4º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que regulou o FUNDEF, assentava que a sua implantação obrigatória deveria ocorrer a partir de 1º de janeiro de 1998 e de forma facultativa a contar do ano de 1997. Portanto, a vigência legal teve início em 2007 e completou dez anos em 2006 (BRASIL, 2006). Após a extinção do FUNDEF, pelo decurso do prazo assinalado para a sua vigência, este foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com as alterações produzidas pela Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006). A Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007a) que regula o FUNDEB, de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com as alterações produzidas pela Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006).

² Quando nos reportamos à “legislação de regência” estamos falando de toda legislação de referência do FUNDEF, ou seja, a Emenda Constitucional (EC) que o criou – a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) – a lei que o regulou – a lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) – e o Decreto nº 2.264 (BRASIL, 1997a) que o regulamentou. Quanto ao referido Decreto o seu preâmbulo assim enunciava: “regulamenta a lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências”. Ou seja, o Decreto nº 2.264 (BRASIL, 1997a) se ocupava das responsabilidades da União para com o FUNDEF, de implicações para as demais unidades da federação, como os cálculos e prazos da complementação federal para com o FUNDEF. O referido decreto versava, ainda, que os recursos do fundo deveriam ser depositados em contas individuais e específicas, mediante o estabelecimento de coeficientes de distribuição, fundamentados, de seu turno, no número de matrículas cadastradas pelas respectivas redes de ensino e de estimativa de matrículas. Por fim, o Decreto nº 2.264 (BRASIL, 1997a) registrava as regras de composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre os FUNDEF. Cabe explicar porque dissemos que o decreto “regulamentou” e a lei “regulou”. Trata-se a expedição de decreto do exercício do poder regulamentar, privativo do poder executivo. Decretos são atos normativos de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo – artigo 71, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989) e artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Trata-se da esfera de atribuição do poder regulamentar, que, para Gasparini, consiste na “atribuição privativa do chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la” (GASPARINI, 2004, p. 117). Dizemos que o Decreto é regulamentar porque ele não inova na vida jurídica, ao contrário da lei que pode criar ou regular situações. Ainda quanto aos decretos, o art. 84, VI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2001a) introduziu no mundo jurídico a figura do “decreto autônomo”, limitado às hipóteses de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e de extinção de funções ou cargos públicos, quando vago”. Estas definições têm uma importância histórica. Na ditadura militar, sob a vigência da Constituição Federal anterior (BRASIL, 1967), artigo 49, o Poder Executivo legislava livremente por meio de Decreto-lei, elidindo a atuação do Poder Legislativo. No Brasil pós-ditadura, a Constituição Federal veio a

do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no período de 1998-2006, centrando-se nos pareceres prévios das contas anualmente prestadas pelos Prefeitos Municipais e pelo Governador do Estado.

Nosso objetivo, portanto, foi o de identificar como a lei de regência se materializou nas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) ao longo dos dez anos de existência. Buscamos nas decisões analisadas os aspectos de ruptura e os aspectos de intersecção com a lei.

Tínhamos como pressupostos, desde o início da pesquisa, que o regramento do FUNDEF, em que pesem os seus “pecados” (MONLEVADE, 1998), deve ser considerado no contexto da educação como direito fundamental e que muitos dos direitos hoje constitucionalmente inscritos são um produto de correlação de forças, são historicamente construídos, cuja efetivação se constitui em mais um momento deste conflito (COUTINHO, 1996). Em outras palavras, queremos dizer que o regramento do FUNDEF, destinado ao financiamento do Ensino Fundamental, dava concreção, ainda que de forma fragmentada, ao direito à educação, previsto constitucionalmente. Com base nessa compreensão, cabe ficarmos atentos aos conceitos de direitos fundamentais, o de direito à educação como direito fundamental, superioridade constitucional e, ainda, à efetividade das normas constitucionais.

De todas as concepções de Constituição, a mais relevante para o Direito e para o nosso objeto de estudo é a que a situa como norma fundamental, criadora da estrutura básica do Estado e parâmetro de validade de todas as demais normas³.

limitar a emissão de Decreto às possibilidades que acima citamos e este deixa de ter o valor de lei, ou seja, não pode regular situações, apenas regulamentar as já previstas – antes reguladas em lei. No entanto, o constituinte de 1988 institui as Medidas Provisórias (MP) que só diferem dos antigos decretos-lei no seguinte fato: no caso do Decreto, se não fosse este aprovado ou revogado no prazo de 30 dias pelo Congresso Nacional, estaria automaticamente aprovado por decurso de prazo e com a MP acontece o inverso, estas perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes (MONTEIRO, 2006).

³ Não queremos polarizar a discussão para meandros da técnica jurídico-constitucionalista, mas é necessário agregar alguns conceitos básicos para a análise. Se dizemos que uma Constituição é o parâmetro de validade de todas as normas, quer isso significar que uma lei que contrarie um dispositivo constitucional é inválida. A validade ou invalidade de uma lei é designada pelo controle da constitucionalidade das leis, com previsão no próprio texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Via de regra, o controle exercido no Brasil é qualificado como misto,

Partimos deste princípio, a Constituição como ordenação jurídica suprema. Disso pudemos inferir que o desrespeito às regras do FUNDEF, ainda que seja este regulado pela lei ordinária, constitui afronta à Constituição, cuja ilegalidade para o direito – ao menos em tese – é uma ilegalidade qualificada. Quanto à efetividade das normas constitucionais, muitos são os tratados de direito dedicados a explicar e efetividade como conceito e como fenômeno. Como conceito, pontuamos que a efetividade de que tratamos é a eficácia jurídica (SILVA, 1982), a realização do direito legislado no mundo dos fatos; queremos saber, portanto, quais efeitos previstos, efetivamente, foram produzidos.

Resta-nos compreender o direito à educação como direito fundamental.

1.1 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO(A)

O direito à educação tem previsão constitucional (BRASIL, 1988) nos artigos 6º, 205 a 214, 22 (inciso XXIV), 23 (inciso V), 24 (inciso IX) e 225 (§1º, inciso VI) e 60, do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT).

Assim disciplina o artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

porque é exercido tanto sob o âmbito difuso, quanto pelo concentrado, ou seja, tanto pelo órgão jurisdicional, de forma repressiva, e, pelo político, chamado abstrato, preventivo – ainda no processo de edição da norma. O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão de cúpula do Poder Judiciário a quem cabe a guarda da Constituição Federal, e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) é o guardião da Constituição Estadual; assim, se houver violação à Constituição Federal e Constituição Estadual, respectivamente, quem irá julgar é o STF e o STJ. Quanto aos meios de controle jurisdicional este pode ser: a) por via de exceção ou incidental: oponível num caso concreto em juízo, quando a parte for autor ou réu; b) por via de ação direta: visa obter a invalidação da lei, em tese: a) de competência do STF, destinada a obter a decretação de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, federal ou estadual, com objetivo de afastar da ordem jurídica a incompatibilidade vertical – arts. 102, I, a, e 103 e § 3º, da Constituição Federal; b) de competência do Tribunal de Justiça (TJ) em cada Estado, visando a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual – art. 125, § 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). O artigo 103 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) prevê, ainda, a inconstitucionalidade por omissão em duas situações: quando o legislador deixa de criar lei necessária à eficácia e aplicabilidade de normas constitucionais, especialmente nos casos em que a lei é requerida pela Constituição Federal e quando o administrador não adota as providências necessárias para tornar efetiva norma constitucional, conforme o art. 103, §2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Na sistemática constitucional os direitos sociais elencados no artigo 6º estão inscritos no título II da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que se ocupa dos “direitos e garantias fundamentais”. Para Silva (1995, p. 178) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são conexos com o direito de igualdade porque “criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade”.

Os direitos e garantias fundamentais, inscritos constitucionalmente, aparecem associados à idéia de democracia ou, ainda, ao Estado Democrático de Direito. Já dissemos que entendemos por efetividade da lei, sobretudo a constitucional, a concreção, o exercício efetivo ou o gozo efetivo de direitos, no caso presente, a educação.

Entendo com Barroso (2006) pela normatividade plena da Constituição, como fonte imediata de direitos e obrigações, inclusive no que tange às normas que enunciam princípios, como o da publicidade, por exemplo. No entanto, a dogmática jurídica e o constitucionalismo se debruçam em tratados e embates jurídicos para tentarem explicar, dentro da técnica jurídica, as possibilidades e os limites da efetividade da lei, sobretudo a constitucional, estabelecendo-se complexas fórmulas jurídicas de classificação de normas constitucionais para interpretá-las. Todas elas gravitam em torno de idéias como “eficácia contida da norma” – que necessitariam de regulamentação e seriam passíveis de alguma limitação pela lei ordinária – “reserva do possível”, segundo as quais a realização dos direitos sociais, tanto quanto quaisquer outros direitos, deveria acontecer na maior medida possível, tanto quanto as condições fáticas o permitam⁴ (SILVA, 2009), ou seja, nos limites das possibilidades orçamentárias.

⁴ Sobre este assunto são úteis as obras dos constitucionalistas Silva (2009), Silva (1995) e Barroso (1995).

Mas estas explicações a priori não dão conta do fenômeno da (in)efetividade dos direitos sociais, expressa à larga nas condições de extrema desigualdade social de nosso país. Por essa razão, examinamos os conceitos de direitos fundamentais e de democracia na história para situarmos as possibilidades de efetividade dos direitos sociais, porque esse é o âmbito do qual emerge nosso tema de pesquisa.

Com Wood (2003) é possível entender que a idéia de democracia, governo do povo e para o povo, e as possibilidades de efetivar a cidadania, são, no capitalismo, desarticuladas, em uma redefinição do conceito que lhe retira o conteúdo social. A decomposição do conceito de democracia, explica a historiadora, emergiu no século XIX, num tempo que a mobilização das massas exigiu das classes dominantes – em especial as francesas, inglesa e americana – um novo movimento político que conformasse o povo aos seus próprios interesses. O poder popular é, assim, deslocado da idéia de democracia que, identificada com o liberalismo⁵, passa a significar a salvaguarda formal de direitos, cujo titular não é mais o povo, sujeito ativo de direitos, mas o cidadão individual, a quem, passivamente, são atribuídos direitos.

Wood (2003) desmitifica, em suas origens históricas, as concepções liberais de governo constitucional, limitado pelas liberdades individuais; para ela, estas concepções

[...] têm origem no final do período medieval e início do período moderno, na afirmação dos poderes independentes do senhorio por parte das aristocracias européias contra o avanço das monarquias centralizadoras. (WOOD, 2003, p. 197)

A democracia forjada pelo capitalismo é a democracia formal, onde a igualdade civil – a jurídica – não só coexiste com a desigualdade social, de classe, como “a deixa fundamentalmente intacta” (WOOD, 2003, p. 184). Marx (2006), ao avaliar a Constituição francesa de 1848, fornece importantes elementos de como o capitalismo formaliza estes direitos:

⁵ Wood (2003, p. 196) se refere ao liberalismo como um conjunto de princípios relacionados a um governo “limitado” por leis, a proteção da “esfera da privacidade contra a invasão do Estado, junto com a ênfase na individualidade, na diversidade e no pluralismo”.

O inevitável Estado-Maior das liberdades de 1848, a liberdade pessoal, de imprensa, de palavra, de associação, de reunião, de educação, de religião, etc., receberam um uniforme constitucional que as tornava invulneráveis. Com efeito, cada uma dessas liberdades é proclamada como direito absoluto do cidadão francês, mas sempre acompanhada da restrição à margem, no sentido de que é ilimitada desde que não esteja limitada pelos “direitos iguais dos outros e pela segurança pública” ou por “leis” destinadas a restabelecer precisamente essa harmonia das liberdades individuais entre si e com a segurança pública. Por exemplo: “Os cidadãos têm o direito de associar-se, de reunir-se pacificamente e sem armas, de formular petições e de expressar suas opiniões, quer por meio da imprensa ou por qualquer outro modo. O gozo desses direitos não sofre qualquer restrição, salvo as impostas pelos direitos iguais dos outros e pela segurança pública (Capítulo II, § 8, da Constituição Francesa). “O ensino é livre. A liberdade de ensino deve ser exercida nas condições estabelecidas pela lei e sob o supremo controle do Estado” (Ibidem, § 9). “O domicílio de todos os cidadãos é inviolável, exceto nas condições prescritas na lei” (Capítulo II, § 3) etc. A Constituição, por conseguinte, refere-se constantemente a futuras leis orgânicas que deverão pôr em prática aquelas restrições e regular o uso dessas liberdades ilimitadas, de maneira que não choquem nem entre si nem com a segurança pública. E mais tarde essas leis orgânicas foram promulgadas pelos amigos da ordem de tal maneira que a burguesia, no gozo delas, se encontra livre de choque com os direitos iguais das outras classes. Onde são proibidas inteiramente essas liberdades “aos outros” ou permitido o seu gozo sob condições que não passam de armadilhas policiais, isto é feito sempre apenas no interesse da “segurança pública”, isto é, da segurança da burguesia, como prescreve a Constituição. Como resultado, ambos os lados invocaram devidamente, e com pleno direito, a Constituição: os amigos da ordem, que suprimiram todas essas liberdades, e os democratas, que as reivindicavam, pois cada parágrafo da Constituição contém a sua própria antítese, sua própria Câmara Alta e Câmara Baixa, isto é, liberdade no fraseado geral, supressão da liberdade na nota à margem. Assim, desde que o nome da liberdade seja respeitado e impedida apenas a sua aplicação efetiva – de acordo com a lei, naturalmente – a existência constitucional da liberdade permanece íntegra, inviolada, por mais mortais que sejam os golpes assestados contra sua existência comum. (MARX, 2006, p. 32)

A análise de Marx, a de que o pensamento hegemônico formaliza direitos, ao mesmo tempo em que legitima instrumentos, para

detratá-los, diminuir ou arredar, totalmente, as possibilidades de eficácia, confirma-se em nossa história jurídica. O fato é que sempre que se fala em regulamentação de direitos fundamentais, fala-se em normas restritivas de seu exercício (SILVA, 2009). O próprio FUNDEF, ao passo que prioriza a universalização ao Ensino Fundamental, em detrimento dos outros níveis de ensino, com ações e recursos, agiu como um limitador do exercício do pleno direito à educação. Mas este limitador vamos encontrar não só nas normas, como no próprio aparelho de estado, como o Poder Judiciário e o próprio Tribunal de Contas; a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a) tem servido como fundamento à teoria da “reserva do possível”, a qual antes nos reportamos, e que limita o exercício dos direitos fundamentais às possibilidades econômicas.

Mas se entendemos que os direitos fundamentais estão postos no ordenamento jurídico em condições tão adversas à suas possibilidades de realização, vemos em Wood (2003) o reconhecimento que presta às grandes lutas que possibilitaram, em algum grau, a emancipação feminina e a melhora de algumas das condições de trabalho. Caminhamos, portanto, em direção ao direito à educação não só respaldados em um direito limitado à lei, mas numa prerrogativa superior à positivação.

Hoje, sobretudo após as reformas de Estado deflagradas no Brasil desde os anos noventa, foram os direitos sociais garantidos constitucionalmente aos trabalhadores um alvo privilegiado destas reformas, o que sugere que, em algum grau, o tensionamento social pela sua realização atingiu o poder hegemônico.

Barroso (2006) assinala que existe entre a norma e a realidade uma tensão permanente, da qual emergem as possibilidades e limites do direito constitucional. Para nós esta tensão reproduz a luta de classes, arrefecida pela recente reestruturação capitalista que passou a impor limites cada vez mais estreitos às possibilidades de “humanizar o capital” (WOOD, 2003, p. 250).

Para Benevides (1994, p. 16), as classes privilegiadas

[...] temem apenas a cidadania democrática, a cidadania ativa. Há um grande salto qualitativo entre o cidadão meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige igualdade através da participação, da criação de novos

direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos.

A execução do FUNDEF se situa, portanto, neste terreno de contradição, onde o direito à educação vem sendo historicamente solapado pelo mercado e pelas condições meramente formais que o capitalismo confere aos direitos fundamentais. A ordem de importância que o TCE/SC deu ao FUNDEF parece refletir esta visão dos direitos sociais.

Vejamos mais de perto como o FUNDEF figurou nas reformas de Estado, para que possamos entender um pouco melhor o fundo. Este fundo integrou o processo de reforma do Estado, comandado no Brasil pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), nos anos noventa. Netto (1996, p. 99), em período contemporâneo às reformas, alertava que o momento era o de “reestruturação do capitalismo tardio, com trânsito à flexibilização e a pletora de transformações que lhes são conexas, não escapa à sociedade brasileira”.

Que crise e que reestruturação seriam estas? E como foram interpretadas pelo estado brasileiro? Para tentarmos responder a estas questões nos amparamos nas lições de Coutinho (2006), Frigotto (2006), Paulani (2004; 2006) e Fontes (2006) para, com base nesta compreensão, apreender como se situou e se definiu o FUNDEF neste contexto.

1.2 O FUNDEF NO CONTEXTO DAS REFORMAS DO ESTADO

Com Peroni (2009), Evangelista e Triches (2008) e Paiva e Warde (1994) é possível compreender que estas reformas são produto de uma crise do capitalismo que remonta à década de 1970. Este movimento do capital impôs a reestruturação dos processos produtivos e um trabalhador de novo tipo. Para atender aos interesses capitalistas desse momento os setores dominantes constroem uma racionalização em que a crise econômica é atribuída ao Estado, à precária formação do trabalhador e à inadequação da educação às chamadas “novas demandas”.

A partir da crise de 1929⁶, explica Paulani (2004), o mercado tem papel notadamente relevante, mas o Estado planejador e provedor das políticas públicas ainda tem igual ordem de importância:

Tudo se passou como se, depois de algumas grandes crises, e duas guerras mundiais, o Ocidente tivesse finalmente encontrado o ponto de equilíbrio entre os resultados da estreita bitola do mercado de um lado e a imperiosa (iluminista?) necessidade de rearranjá-los de outro. As idéias implícitas no referido consenso, encontraram seu habitat natural no estado do bem-estar social, no controle keynesiano da demanda efetiva e na regulação fordista do sistema e o capitalismo deslanchou tranqüilo por três décadas, crescendo de modo sustentado em todo esse período. Nesse contexto, advogar a redução da presença do Estado ou insistir no caráter virtuoso do mercado era quase uma heresia. Os liberais estavam então completamente na defensiva. (PAULANI, 2004, p. 3)

Para Gorender (1997, p. 313) o paradigma do Estado do Bem-estar Social

permitiu a expansão da demanda agregada, ajustando-a à absorção da produção em massa característica do fordismo; elevou gradualmente o padrão de vida dos trabalhadores e ganhou o seu consenso a uma política de tipo social-democrata (em alguns casos, aplicada por conservadores ou por liberais, como nos Estados Unidos, ou por democrata-cristãos, como na Itália); fortaleceu a Europa Ocidental contra a ameaça comunista.

Este ajuste entre demanda e consumo foi o grande ponto de intersecção entre o regime de produção fordista e a orientação keynesiana. Este equilíbrio, consubstanciado, sobretudo, pelo acesso aos benefícios do fordismo, demandava um Estado forte, que controlasse os ciclos econômicos, complementasse os salários mediante benefícios de saúde, habitação e serviços educacionais (PERONI, 2003, p. 22-23).

A crise capitalista, apontam Peroni (2003) e Paulani (2004), aprofunda-se nas crises do petróleo e da recessão de 1973/1975. O

⁶ Diz Paulani (2004) que, após a crise de 1929, “vai ganhando força um prática intervencionista do Estado” cujos pressupostos teóricos estão inscritos na “Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda”, que John Maynard Keynes publica em 1936. Cria-se, com isso, uma espécie de consenso a respeito do Estado intervencionista.

modelo fordista dava sinais de esgotamento ante as inovações tecnológicas, ao passo que o Estado capitalista mergulhava na tensão inflacionária e em graves problemas de ordem fiscal. Emergiam no mercado os produtores japoneses⁷ de automóveis, intensificou-se a concorrência, ameaçando o domínio americano e europeu do mercado pelos produtores mais antigos dos Estados Unidos e da Europa. Consolidava-se a transição do sistema taylorista/fordista para o modelo japonês, o toyotismo, alterando expressivamente as relações de produção e controle do mundo do trabalho.

É neste contexto que o neoliberalismo⁸, surgido após a segunda guerra mundial, cuja maior expressão é Hayek, se consolida. Segundo Paulani (2006) Hayek se insurgia contra o poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários que reivindicavam melhores condições de remuneração e gastos sociais pelo Estado. Mas toda teoria tem conseqüências, apontava Thompson (1981): o modelo de produção toyotista não avança nos Estados Unidos e na Europa sem conflitos; o automatismo e a recessão implicam em demissões em massa, redução de horas de trabalho e a relativização dos direitos trabalhistas. Para tanto, são cooptados e fragmentados os sindicatos, em linha com a pauta neoliberal.

Este padrão flexível de organização da produção,

modifica as condições sociais e as técnicas de organização do trabalho, torna o trabalhador polivalente, abre perspectivas de mobilidade social vertical e horizontal, acima e abaixo, mas também intensifica a tecnificação da força produtiva do trabalho, potencializando-a. O trabalhador é levado a ajustar-se às novas exigências de produção de mercadoria e

⁷ Em Gorender (1997) é possível apreender os principais fundamentos do modo de produção japonês.

⁸ Para Azevedo (1997), o que conhecemos por neoliberalismo tem cerne na teoria do Estado formulada a partir do século XVII, expressando o ideário do liberalismo clássico então emergente, que foi paulatinamente adaptado, à medida que o avanço do capitalismo delineava a estrutura de classes com maior nitidez, trazendo-a para o centro da cena econômica e política. Ao longo desse período, esta doutrina ameahou várias gerações de admiradores (ANDRADE, 1997, p. 176). Paulani (2004) explica que a doutrina de Hayek se fundamenta num modelo prescritivo e normativo do que seria este mundo ideal governado pelo mercado, sem qualquer constatação científica. Com fundamento nesta explicação é que podemos compreender que as designações “pauta” ou “cartilha” neoliberal fazem sentido, uma vez que expressam o modelo prescritivo, normativo, de Hayek notado por Paulani (2004).

excedente, lucro ou mais-valia. Em última instância, o que comanda a flexibilização do trabalho e do trabalhador é um novo padrão de racionalidade do processo de reprodução ampliada do capital, lançado em escala global (IANNI, 1996, p. 21).

Para Harvey (2004, p. 140) esta organização flexível

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

O capitalismo se reestrutura mediante cartilha neoliberal que demoniza a limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, visto como uma ameaça contra a economia e a política; nesta ordem a concepção do bem estar social se antagonizaria com a liberdade e a livre concorrência, os quais seriam os elementos fundantes da prosperidade (PAULANI, 2004, p. 4). O Estado do bem-estar social converte-se, assim, no Estado do bem estar do mercado. Como indicam muitos autores (PAULANI, 2006; COUTINHO, 2006; CHESNAIS, 1996) o próprio processo de desregulamentação dos mercados oportunizou o movimento de transnacionalização dos grandes grupos de capital, que passam a considerar o mundo o lócus de suas decisões e investimento.

Os ajustes neoliberais, iniciados com Margareth Thatcher, nos anos oitenta, chegaram ao Brasil em 1990. Após o governo do Presidente Fernando Collor de Mello⁹, que renunciou ao cargo em 2 de outubro de 1992, o processo de adesão do Brasil à nova pauta capitalista teve solução de continuidade no governo de Itamar Franco (1992-1995) e sua maior expressão nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Estas reformas políticas e econômicas têm fundamento nas

⁹ Escândalos de corrupção incorreram em um processo de impugnação de mandato. Embora Collor tenha renunciado antes da conclusão do processo, assumindo em seu lugar o seu vice Itamar Franco, ficou inelegível durante 8 anos.

transformações no campo produtivo e nas novas configurações do capitalismo inscritas, sobretudo, no chamado “Consenso de Washington”¹⁰ (ROBERTSON, 2007; SOARES, 2000).

Tal agenda foi alocada a todas as premissas que fundamentaram a reforma de Estado e a educação. O capitalismo, em crise, buscava novas formas e novos espaços de lucro: a América latina deveria adequar as suas leis e instituições a um conceito de mercado sem fronteiras e sem limites. Como destacou Soares (2000, p. 16): “As políticas de ajuste fazem parte de um movimento de ajuste global, o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva”. No diagnóstico da crise, as soluções políticas encampavam as prescrições do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional¹¹ (FMI).

Na América Latina, particularmente no Brasil, esse movimento do capitalismo guarda, evidentemente, as suas especificidades. Com relação ao Estado do bem-estar social vemos que se afigurou mais como uma promessa. Esta fase do domínio capitalista gerou, entre nós, muito pouco do que se pode chamar de “bem estar social”, ou seja, de prestações efetivamente positivas, por parte do Estado, de direitos sociais¹² – educação, saúde, moradia (COUTINHO, 2006; PERONI, 2003). No caso brasileiro o estado intervencionista esteve, aponta Coutinho (2006), a serviço de interesses estritamente privados, a intervenção visara sempre a proteção dos interesses privados. Este paradigma entrou em crise ao final da ditadura, ante organizações da sociedade civil emergentes que se articulavam em torno das questões

¹⁰ Esta expressão foi definida pelo economista inglês John Williamson, diretor do *Institute for International Economics*, entidade de caráter privado que promoveu, em 1989, em Washington, o encontro de economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do FMI e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin Americ Adjustment: Howe much has Happened?* visava avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina (SOARES, 2000).

¹¹ Para Ianni o FMI, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são organizações multilaterais que “[...] tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulamentação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo” (IANNI, 2001, p. 109).

¹² Dizemos, em direito, prestação positiva quando há prerrogativa do indivíduo de exigir do Estado o cumprimento desses direitos. A locução “efetivamente”, que usamos para dar ênfase à nossa argumentação, pode soar, portanto, na técnica jurídica, como um pleonasmo. No entanto, como a expressão “prestação positiva” integra o conceito dos direitos sociais, cuja existência na Constituição se desumiria o cumprimento, no reino do “dever ser”, utilizo a expressão para designar a dicotomia entre a lei na esfera legislativa e o direito como ele efetivamente é.

sociais e políticas mais prementes, como eleições diretas, anistia e uma nova Carta Política.

Mas a crise fiscal que se instalara no país, a inflação galopante e o desencanto com os primeiros governos civis, a corrupção, o clientelismo no aparelho do Estado e a crise capitalista contribuíram para o triunfo das forças mais conservadoras nas eleições que se seguiram à Constituinte de 1988 (BRASIL, 1988a). Os aparelhos de hegemonia da burguesia brasileira ajustavam a conformidade necessária aos ideários neoliberais (NEVES, 2005; FRIGOTTO, 2006) de abertura de mercado, da diminuição do tamanho do Estado – mas não de sua força reguladora – e do ajuste fiscal. A vitória de Fernando Henrique Cardoso¹³ para a Presidência da República consolida este processo (NEVES, 2008).

Assim sendo, é criado um Ministério – o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) – ocupado por Luiz Carlos Bresser Pereira, que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). Este documento ressignifica a própria crise capitalista, que passa a ser um problema de Estado, o estado burocrático e provedor das políticas sociais. Surge para o Estado e para a educação o gerencialismo,

Para o ex-ministro Bresser Pereira a reforma do Estado implicaria,

(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (PEREIRA, 1997, p. 7).

Para Silva (2003, p. 66),

¹³ Dois mandatos, de 1995-1999 e 1999-2003.

[...] a reforma do Estado surgiu como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento [...] foi dada a largada para uma nova hegemonia neoliberal, disseminando-se para o resto do mundo a política de revalorização do mercado, numa retrospectiva atualizada do liberalismo do século XIX.

No Brasil, a abertura precoce do mercado aos produtos estrangeiros – ainda no período Collor – fez com que a necessidade de reestruturação de nossas forças produtivas fosse ainda mais urgente (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002). A redefinição de nosso sistema educacional e da configuração da prestação do direito à educação por parte do Estado deveria se ajustar às exigências do novo modelo de desenvolvimento da economia globalizada (DALE, 2004). Esta conjuntura reforça a presença da educação como medida salvacionista tendo em vista os graves problemas sociais e econômicos brasileiros. Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 47) resumem como se dissemina este idéia em solo pátrio: “[...] para sobreviver à concorrência do mercado, para conseguir ou manter um emprego, para ser cidadão do século XXI, seria preciso dominar os códigos da modernidade”.

A opção e foco na Educação Básica pelas reformas educacionais dos anos 90 no Brasil foi resultado dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos¹⁴, em Jomtien – Tailândia, em 1990, patrocinada pelo Banco Mundial, juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁵ (PNUD), a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A partir dessa Conferência a educação assume especial destaque nas agendas nacionais e internacionais integrando-se, portanto, ao conjunto das ações das reformas políticas e econômicas.

¹⁴ Participaram desta conferência governos, agências internacionais, organizações não-governamentais, associações profissionais e profissionais destacados no meio educacional. Cento e cinquenta e cinco governos foram signatários da declaração então aprovada, comprometendo-se com uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 47).

¹⁵ O PNUD é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central seria o combate à pobreza (PNUD, 2003).

Estes movimentos indicam uma agenda política voltada ao provimento mínimo pelo Estado das necessidades sociais e, em particular, para a educação. Formatava-se o consenso em torno da suficiência de um mínimo educacional para a América Latina. Peroni (2000), assim como Cury (2000), assinalam que esta focalização no Ensino Fundamental em detrimento das outras áreas de ensino impôs uma fragmentação da educação, renunciando uma política racionalizada na destinação de recursos necessários à educação.

Monlevade (1998) chama a atenção para o fato de que a redação anterior do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) impunha a obrigação da União com o Ensino Fundamental que durante três governos federais foi solenemente descumprida. Fernando Henrique Cardoso tratou de legitimar na Constituição o descompromisso da União para com a Educação Básica. A União passa a ter responsabilidade supletiva, meramente secundária para com o ensino.

Leher (1999) contribui dizendo que a opção do Governo Cardoso pelo Ensino Fundamental se relaciona com o lugar e o papel a ser respectivamente ocupado e desempenhado por um país periférico como o Brasil no cenário neoliberal. Neste contexto estaria a formação mínima, diz Leher (1999), voltada para um determinado tipo de trabalho – subalterno e barato.

A lógica de racionalização de recursos, de redução da participação do Estado, evocava um Estado máximo na regulação. Assim é que as reformas educacionais dos anos de 1990, insertas no contexto da reforma de Estado e deflagradas com um imenso apelo publicitário, para a conquista de consenso para o que o governo Cardoso chamou de “revolução na educação”, implicaram em uma substancial mudança na legislação presidida por estes princípios.

A racionalidade da Emenda Constitucional (EC) nº 14 (BRASIL, 1996a) pode ser assim sumariada:

O ponto nevrálgico era uma possível explosão de matrículas. É por isso que a Emenda 14 conteve um ingrediente jurídico perverso: a restrição de direitos de jovens e adultos e dos alunos do ensino médio à “obrigatoriedade” conquistada na Constituição de 1988. Pelo novo texto dá-se outro entendimento a ensino obrigatório: não mais o que

o Estado é obrigado a oferecer, mas o que a criança é obrigada a frequentar [...]. Não aumentando as matrículas (já que a maioria das crianças de sete a catorze anos já estão na escola) e aumentando a arrecadação, os custos por aluno dos Estados sobem e vão gradativamente dispensando a União de investir no ensino fundamental. (MONLEVADE, 1998, p. 23)

O FUNDEF surge como mecanismo de gerenciamento de recursos mínimos para um nível mínimo da educação, o Ensino Fundamental. O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996¹⁶ (BRASIL, 1996a) e regulado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano (BRASIL, 1996b) – regulamentada, de seu turno, pelo Decreto nº 2.264, (BRASIL, 1997a). Esta EC inscreve uma grande mudança na redação do artigo 60 do ADCT, modificando o caput e inserindo parágrafos, para instituir o FUNDEF. Nestes termos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam destinar não menos que sessenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) à manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. O parágrafo 1º do artigo 60 do ADCT (BRASIL, 1988) instituiu, no âmbito de cada Estado, do Distrito Federal um Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil, cujas características detalharemos a seguir.

O mecanismo de formação do FUNDEF consistia em vincular 15% dos recursos originários do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIEXP) e, ainda, da compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração de exportações – Lei Complementar nº 87¹⁷ (BRASIL,

¹⁶ A EC nº 14 (BRASIL, 1996a) modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal¹⁶ e modificou a redação do artigo 60 do ADCT (BRASIL, 1988a).

¹⁷ Chamada de “lei Kandir”. A Lei Kandir promoveu a exoneração do ICMS nas operações que destinem mercadorias para o exterior, bem como os serviços prestados a tomadores localizados no exterior. A EC nº 42 (BRASIL, 2003a) constitucionalizou esta exoneração tributária. Com isso, Estados e Municípios perderam parcela da arrecadação de seus impostos. Os Municípios foram duplamente prejudicados: pela exoneração direta do Imposto sobre Serviços (ISS) e pela redução na partilha do produto de arrecadação do ICMS. Como compensação dessas perdas,

1996c) – ao Ensino Fundamental, impondo a sua partilha entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Quanto à aplicação dos recursos do fundo, pelo menos 60% das receitas dos governos deveriam ser aplicados na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público. Os 40% restantes seriam destinados à sua manutenção e desenvolvimento. Estes percentuais representam as duas promessas principais do FUNDEF: a melhoria das condições salariais dos professores, ou de todos os profissionais do magistério, e a universalização e o desenvolvimento das condições materiais do Ensino Fundamental.

1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Em Santa Catarina, embora a Constituição de 1947 previsse a criação de um órgão responsável pelo controle da aplicação dos recursos públicos no Estado e nos municípios catarinenses, a criação do TCE só se concretizou em quatro de novembro de 1955, com a Lei Estadual nº 1.366 (SANTA CATARINA, 1955). Desde os seus primeiros anos de existência o processo de composição do corpo deliberativo – os responsáveis pelas decisões, os conselheiros – se deu por nomeação do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988, artigo 70 e, por consequência, a Estadual de 1989, artigo 59, ampliaram as atribuições do Tribunal de Contas, sem, contudo, modificar o processo de escolha dos julgadores, ainda finalizado sem concurso público. O Tribunal de Contas figura, constitucionalmente, como um órgão auxiliar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Suas decisões podem incorrer na recomposição ao erário – cofres públicos – dos danos constados em seus processos de fiscalização e multa aos ofensores da lei. Contudo, não têm poderes para executar as suas próprias decisões, que, de forma geral, cabem às Procuradorias Estaduais, mediante o encaminhamento do título executivo – valor válido a executar, do qual não cabe mais recurso.

No caso dos pareceres prévios que examinamos trata-se de uma competência constitucional, na qual aparece uma função “auxiliar” do Poder Legislativo, quando o TCE emite apenas um parecer, um

decorrentes da política econômica implementada pelo governo federal, a União ficou com a obrigação de ressarcir os Estados e Municípios.

entendimento a respeito das contas anualmente prestadas pelos Prefeitos e Governadores, sendo que a decisão final, o julgamento, é do Poder Legislativo. Contudo, é importante perceber, neste processo, que a Constituição (SANTA CATARINA, 1989) impõe um especial quórum de votação para que possa o legislativo desconsiderar o entendimento do TCE/SC.

Para os juristas o Tribunal de Contas auxilia o legislativo, mas não é órgão auxiliar daquele Poder. Fernandes (2004, p. 83) explica esta diferença:

A função dos Tribunais de Contas é até hoje pouco compreendida. Está na Constituição Federal que auxilia o Congresso Nacional; não é órgão auxiliar, porque julga as contas dos agentes dos três Poderes. Julga, sim, e com todas as letras. Por esse motivo, não é assegurada a ampla revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário, havendo o Constituinte estabelecido que "a lei não excluirá da apreciação do Poder judiciário lesão ou ameaça de Direito", embora na própria Constituição Federal encontrem-se as exceções definidas. Somente em relação às contas anuais do País – impropriamente denominadas de contas do Presidente da República – é que se limita a emitir parecer prévio, cabendo julgamento ao Poder Legislativo.

Pela Constituição Federal (BRASIL, 1988a), a pretexto de assegurar maior independência de suas atribuições, os membros dos Tribunais de Contas gozam das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Parlamentar, como se sabe, não é cargo vitalício. Contudo, estas prerrogativas estão inseridas em contexto em que os julgadores são nomeados por um processo político, assim, a objetividade e a imparcialidade estão fora do contexto do julgador desde a gênese de sua posse.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Este tema chegou até mim por meio de minha atividade profissional e de minha filiação: sou Auditora Fiscal de Controle Externo, concursada, no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e filha de uma professora do Ensino Fundamental – ainda hoje

em atividade – e de um advogado. Tenho, portanto, em minha formação, os dois mundos que trato neste trabalho: a educação e o direito.

Acompanhei, ainda estudante de direito, os trabalhos da constituinte de 1988 e acreditei nas potencialidades da Constituição cidadã. Já servidora pública, testemunhei as reformas dos anos de 1990 e vi muitos direitos historicamente garantidos serem “juridicamente” espoliados pelos ventos neoliberais. Assisti, com horror, juízes togados revogarem o princípio constitucional do direito adquirido, legitimando inconstitucionalidades.

Fiscalizei por alguns anos o FUNDEF e auditei, como servidora, algumas denúncias sobre malversação dos recursos do FUNDEF. Senti, como filha, a ânsia pelas melhorias das condições de trabalho de minha mãe. Observei, de muito perto, durante toda a vigência do FUNDEF, o fato cotidiano que um colega auditor amargamente um dia definiu como um “tudo vale a pena, se a multa for pequena”.

Mas esta era uma realidade que eu era capaz de compreender criticamente somente com a emoção, de um lado, e com um legalismo cartesiano, de outro. Não tendo encontrado no direito estas respostas, percebi que o direito à educação – pública e de qualidade – não interessava muito à doutrina jurídica, provavelmente porque esta defesa não é mercantilizável. Foram os educadores, o grande alvo das reformas dos anos noventa, que procuraram compreender e desvendar os sentidos da legislação educacional e foram os educadores que me ajudaram a adensar o meu pensamento e minha atividade jurídica.

Vejo, hoje, que, em tempos de reformas, de centralidade da educação para a “solução” dos graves problemas sociais brasileiros, em tempos da culpabilização do professor, em tempos de contingenciamento dos poucos recursos historicamente destinados à educação, em tempos de sindicatos desmobilizados, cabe contrapor dados novos ao discurso oficial do “compromisso com a educação”.

Para Souza Neto (2003) as pesquisas sobre financiamento da educação se constituem em importante subsídio para os educadores e a sociedade civil, assim como para o três poderes do Estado no cumprimento dos parâmetros legais sobre a educação no Brasil. De fato, se o estudo da política educacional suscita abordagens multidisciplinares, trata-se de reconhecer que a efetividade e, sobretudo, a verdade de uma política não requer, apenas, a construção de um

aparato legal (reforma constitucional, leis, regulamentações e programas), mas a disseminação de valores e atitudes no aparelho estatal e na sociedade.

Neste sentido, o legislador ordinário, por meio do artigo 11 da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), ao especialmente evocar a atuação do Tribunal de Contas, expressa uma noção de comprometimento na política protetiva que aparentemente acolhe. Há que se considerar que a ação das entidades fiscalizadoras, no caso específico o Tribunal de Contas, como integrantes do aparelho estatal, estão imbricadas nas relações que confluem nos resultados da execução de determinada política pública, delineando-se a sua realidade.

Em suas lições sobre o positivismo jurídico Bobbio (1995) estuda duas diferentes definições do direito, a da corrente juspositivista e a da escola realista: a primeira considera o direito válido no âmbito do dever-ser; nesta ordem, o poder de decidir, de dizer o direito ao caso concreto, é uma atividade puramente declarativa ou reprodutiva de um direito existente; para a segunda corrente, o direito se define pelo aspecto de sua eficácia, do ângulo do “ser”, as normas jurídicas são as que os juízes aplicam no exercício de suas funções.

A atividade de dizer o direito – julgar o caso concreto – seja pelo Poder Judiciário ou por meio dos Tribunais de Contas, espelha a diferença abissal existente entre uma e outra situação: o que a lei “diz” e o que ela, por força interpretativa, passa a “dizer”.

Também figura nesta composição de forças o executor da norma – que, no caso do FUNDEF, são os administradores públicos, os ordenadores das despesas – cujo desempenho, neste múnus público, correlaciona-se, em estreita medida, com a força garantidora, o poder coercitivo, que devem ser exercidos por meio dos Tribunais de Contas.

A presente pesquisa ocupa-se do FUNDEF na vigência destes dois reinos equidistantes: a sua concepção legal – o dever-ser – e o que Davies (2004) cunhou de “principais percalços” à execução do referido Fundo – o ser, na prática dos executores do Fundo.

1.5 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Nosso estudo insere-se no campo das políticas públicas. Explica Azevedo (1997) que a investigação de políticas públicas ultrapassa os limites da sociologia e da ciência política, dado o seu caráter

interdisciplinar. Na seara educacional, sobretudo a partir dos anos noventa, embora seus estudos tenham como referência primeira a educação, são utilizados referenciais de outros campos do conhecimento, inclusive o direito. De mesma forma, para a construção de nosso conhecimento, procuramos distintas abordagens de nosso objeto de estudo. Para análise da legislação de regência do FUNDEF nos valem de ferramentas da hermenêutica jurídica, contexto em que os subsídios de Bobbio (1988; 1999) e de Ferraz Júnior (1988; 1999) tiveram especial relevância. Para a compreensão do FUNDEF, a definição de seus conceitos, o alcance de sua execução, para o conhecimento dos seus impactos para a escola pública e para o pacto federativo e, ainda, para a apreensão da conjuntura em que o FUNDEF esteve inserto o campo educacional é, notadamente, a fonte privilegiada.

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 7) o termo política aparece articulado às funções de Estado e, por isso, designa um “conjunto de atividades que, de uma forma ou de outra, são imputadas ao Estado moderno capitalista ou dele emanam”. Por isso, abordar a educação como uma política social requer considerá-la no espaço mais amplo da ação estatal (AZEVEDO, 1997).

Assim, para compreendermos como se materializou a legislação de regência do FUNDEF como um instrumento de concreção – ainda que de forma fragmentada – do direito à educação, procuramos pensar o tema sob uma perspectiva materialista da história, significando-a no contexto das determinantes do capitalismo e da luta de classes. Isto significa, diz Frigotto (2006, p. 241), que se queremos ter uma compreensão dialética da realidade histórica,

[...] as dimensões econômicas, científicas, técnicas e políticas da educação se constroem de forma articulada por diferentes mediações e, por se darem numa sociedade de classes, se produzem dentro de contradições, conflitos, antagonismos e disputas.

Para inserir a pesquisa no campo da crítica, trabalhei com três dimensões teóricas propostas por Netto (1996): uma visão atenta do Estado e da sociedade civil, as indicações adequadas das determinações econômicas impostas às políticas sociais e a compreensão de seus limites. De fato, foi importante considerar o Estado em sua natureza de classe, de elemento garantidor da acumulação capitalista. Ainda que

estejamos descrevendo uma doutrina hegemônica propugnadora do Estado mínimo, estamos considerando o Estado máximo para o capital (PERONI, 2003).

Com Netto (1996) entendo as políticas sociais como um campo de tensões, seja na sua formulação, seja no campo da sua implementação. Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 8) não se arredam desta visão, enunciando os dois momentos em que dividimos este trabalho – o campo formal e o real de uma política pública – “o Estado, impossibilitado de superar contradições que são constitutivas da sociedade – e dele próprio, portanto – administra – as no plano formal, mantendo-as sob controle no plano real”.

Este pensamento nos deu valiosas indicações das possibilidades de realização dos direitos sociais constitucionalizados. Coutinho (2006) considera que este embate se dá em dois momentos principais: o pouco que conquistamos de direitos que asseguramos legalmente, impendem a luta das “classes trabalhadoras” e, quando estes direitos são legislados, a par dos direitos sociais, estes não se efetivam, não porque não existem recursos, mas pela ausência de um interesse público de nossos governantes.

As prioridades de Estado se voltam, hoje, ao chamado ajuste fiscal (COUTINHO, 2006, p. 165). O FUNDEF é um exemplo emblemático disso, tendo restado a alocação de recursos ao Ensino Fundamental, não se garante sequer o atendimento a este mínimo.

Ainda com Netto (1996) e Azevedo (1997) entendo que a avaliação de uma política social deve considerar o contexto de sua orientação macroeconômica. Por isso, procuramos compreender o momento da reestruturação capitalista em que se deram as reformas de Estado no Brasil dos anos noventa e, neste contexto, as reformas educacionais, em cujo bojo está o FUNDEF.

Adotamos como referencial a advertência de Azevedo (1997) de que outros elementos, outras particularidade locais se articulam ao referencial prescritivo de uma política. Destarte, para compreendermos as premissas que poderiam afluir no processo de interpretação e execução do FUNDEF estudamos a sua formulação, o seu processo legislativo, bem como o contexto jurídico-institucional do TCE/SC. Consideramos, também, que estas interrelações só podem ser apreendidas no âmbito da contradição, categoria relevante para o nosso trabalho.

Para Thompson (1981, p. 61) todo conhecimento histórico é provisório, “com muitos silêncios e impurezas”. Na ordem destes silêncios e impurezas, vimos, por exemplo, que o fato de determinado conselheiro julgador ter pertencido aos mesmos quadros partidários de determinado jurisdicionado não é suficiente para explicar o voto de aprovação das contas de uma gestão estadual, uma vez que em outros exercícios veremos as contas aprovadas, nas mesmas condições, também beneficiando partidos de oposição à antiga filiação do mesmo conselheiro. Os processos examinados não são suficientes para dar conta da totalidade, de todos os interesses que podem envolver uma aprovação de contas, além dos vínculos partidários: parentescos, compadrios, cargos, transferência de recursos, alianças e disputas entre órgãos integrantes do aparelho de Estado – Tribunal de Justiça, Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas – por aumento de suas participações na receita do Estado, quando da aprovação da lei orçamentária anual. Mas entendemos possível identificar as forças que poderiam dar concreção à legislação do fundo ou obstaculizá-la e identificar a importância da educação em relação a outras proposições políticas abordadas nos pareceres prévios.

1.6 A DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA

Se o documento existe fora do pesquisador, para que possa extrair dele dados da realidade é preciso que assuma uma posição ativa na produção de conhecimento: localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta. Esses passos resultam de intencionalidades que, para além da pesquisa, se vinculam aos determinantes mais profundos e fecundos da investigação, quais sejam discutir, elucidar, desconstruir compreensões do mundo; discutir, elucidar, construir compreensões do mundo: produzir documentos, produzir conhecimentos é produzir consciências. (EVANGELISTA, 2003, p. 8)

1.6.1 O recorte temporal e os processos pesquisados

O recorte temporal eleito para a delimitação do universo de pesquisa se fundamenta no período de vigência do FUNDEF, da data em que se iniciou o processo (autuação) no Tribunal de Contas do Estado – 1998 – até o encerramento do FUNDEF – 2006 – que deu lugar ao FUNDEB.

Para a identificação dos documentos foi consultado o acervo de decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, disponível no Sistema de Processos do Tribunal (SIPROC) e, ainda, os relatórios da Contas anuais do Governo do Estado publicados anualmente pelo Tribunal de Contas.

Isto posto, no desempenho de suas funções, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina se manifestou quanto ao FUNDEF por meio dos seguintes tipos de processos:

- a) emissão dos pareceres prévios nominados de processos prestação de contas de Prefeito (PCP) e de processo prestação de contas do Governador (PCG) em conformidade com o disposto nos artigos 59, I, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989) e 1º, incisos I e II da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a);
- b) julgamento dos atos de gestão dos administradores públicos, que dizem respeito ao dever constitucional de prestar contas, atribuível a todo aquele que lida com recursos públicos, capta receitas e ordena despesas, que tramitam no Tribunal por meio dos processos autuados como PCA – prestação de contas anual do administrador, nos termos do artigo 59, inciso II, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), no artigo 1º, inciso III e 9º, todos da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a);
- c) julgamento dos atos administrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, instruídos por meio de auditorias, com o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade, a moralidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos, e que são autuados como processo de auditoria de registros contábeis (ARC), processo de auditoria ordinária (AOR), processo de auditoria de Licitações, contratos, convênios e atos análogos (ALC) conforme o disposto no artigo 59, incisos II e IV, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), no artigo 1º, incisos III e V e nos artigos 29 a 33, todos da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a);
- d) julgamento de matérias identificadas em PCP ou PCG que são autuadas como autos apartados denominados de processos diversos (PDI);
- e) julgamento de fatos irregulares denunciados, que são autuados como processos de denuncia (DEN) e, ainda, de fatos irregulares representados que são autuados como processo representação (REP) e representação judicial (REPJ), de acordo com o disposto nos artigos 65 e 66 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a);

f) decisões em consulta, as quais, após o julgamento em plenário, constituem em prejulgado, de natureza interpretativa de direito em tese, em matéria de competência do Tribunal de Contas, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência, nos termos do disposto no artigo 154 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (SANTA CATARINA, 2001a), e que são atuadas como processo consultas (COM);

g) julgamento da legalidade dos editais de concorrência pública, quando as despesas licitadas fossem suportadas com os recursos do FUNDEF, e que tramitam como processos exame de editais de concorrência (ECO);

h) julgamento das tomadas de contas especiais (tce) – processos tce – que visa à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e recomposição do dano quando constatados prejuízo ao erário¹⁸, nos termos do artigo 10 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a), do artigo 32, Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) e, por fim, do artigo 65, parágrafo 4º, do mesmo Diploma Legal.

Utilizando-se o descritor “FUNDEF”, o acervo do sistema de processos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina indicou 292 decisões exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado. Contudo, o FUNDEF foi discutido em outros processos, ainda que este assunto não tenha integrado a deliberação final nos autos; apenas nos processos PCP e PCG foram 3020 retornos atinentes ao recorte temporal da pesquisa.

¹⁸ A Tomada de Contas Especial tem gênese em três situações: em primeira possibilidade, a autoridade administrativa, sob pena de responsabilidade solidária pelo dano, nos termos do disposto no artigo 10 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) ao constatar o dano, adota as providências administrativas para a recomposição do prejuízo e, em não logrando êxito, determina a instauração do processo da tomada de contas especial, para a qualificação dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, instauração do contraditório, e que, após o encerramento da denominada fase interna, deve ser encaminhada para o Tribunal de Contas para instrução e julgamento, quando deverá o débito ser recolhido ou ainda ser constituído em título executivo a ser encaminhado às Procuradorias para a execução fiscal – de competência do Poder Judiciário, para a constrição dos bens, conforme o previsto no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A outra possibilidade da atuação de processo como tomada de contas especial, pode ocorrer por determinação do Tribunal de Contas à unidade gestora, nos termos do artigo 10, parágrafo 1º da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a), fixando-lhe prazo para o cumprimento desta decisão. Por último, o Tribunal de Contas do Estado, pode decidir pela conversão de processos já em trâmite em tomada de contas especial, quando configurado o dano ao erário, seja na fiscalização de atos e contratos – processos AOR, ARC, ALC e PDI – conforme o disposto no artigo 32, Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) e, ainda, na apreciação de denúncias e representações – processos DEN, REP e RPJ – consoante o assinalado no artigo 65, parágrafo 4º, do mesmo Diploma Legal.

Isto posto, e considerando a diversidade de tipos de processos nos quais o FUNDEF pode figurar, o universo de pesquisa foi delimitado aos processos PCP e PCG. É de se dizer que os referidos processos foram examinados em todo o seu trâmite no Tribunal de Contas do Estado: investigando-se os relatórios técnicos, pedidos de reapreciação e recursos cabíveis.

Ao realizar a seleção do material objeto da presente pesquisa considerou-se, sobretudo, a potencialidade dos reflexos políticos do parecer prévio das contas anuais que subsidiará o julgamento pelos Poderes Legislativos, cujo julgamento, ainda que vinculado a um parecer que deve ser técnico, tem, notadamente, cunho político.

A qualidade “técnica” atribuível ao parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas do Estado, confrontado com a função dos Parlamentos, também quer significar a suposta isenção da Corte de Contas neste processo de julgamento das contas. Mas esta expectativa do caráter técnico do parecer prévio encontra óbice no processo de escolha e nomeação dos Conselheiros dos Tribunais de Contas assentados pelo artigo 61 da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989). Os conselheiros – julgadores das contas – são nomeados pelo Governador do Estado mediante processo de escolha política, sem concurso público, na forma preconizada pelo artigo 61 da Constituição do Estado de Santa Catarina¹⁹ (SANTA CATARINA,

¹⁹ Art. 61 – O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Florianópolis, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, a competência prevista no art. 83.

§ 1º Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão nomeados dentre os brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos: I - três pelo Governador do Estado, com a aprovação da Assembléia Legislativa, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Plenário, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - quatro pela Assembléia Legislativa.

§ 3º O processo de escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado obedecerá ao seguinte critério: I - na primeira, segunda, quarta e quinta vagas, a escolha será de competência da Assembléia Legislativa; II - na terceira, sexta e sétima vagas, a escolha caberá ao Governador do Estado, devendo recair as duas últimas, alternadamente, em auditor e membro do Ministério Público junto ao Tribunal; III - a partir da oitava vaga reinicia-se o processo previsto nos incisos anteriores.

§ 4º – Os Conselheiros do Tribunal de Contas terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

1989). O processo de nomeação dos Conselheiros dos Tribunais de Contas é deflagrado pelos próprios fiscalizados, os detentores dos mandatos eletivos, processo que requer aliados, consensos, entendimentos e renúncias, uma vez que se trata de um cargo público vitalício, ao qual se atribui, pela natureza da própria função a desempenhar, considerável poder, com remuneração equivalente ao maior subsídio vigente no Estado – parágrafo 4º do artigo 62 da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989). Não raro, o novo Conselheiro empossado é instado a julgar as contas de agente político dos quadros partidários que este mesmo julgador integrava, mas, em sentido contrário, as moções de impedimento ou suspeição são incomuns nos registros das sessões colegiadas do Tribunal de Contas do Estado.

Silveira (2006) e Davies (2001b; 2001c) assinalam que a questão do critério de escolha para a eleição dos julgadores dos Tribunais de Contas Brasileiros também é relevante para se definir a atuação destes tribunais. Ferraz (1999, p. 154) confirma esta distinção ao afirmar que, se os Parlamentos são “Órgãos Políticos por excelência”, é ainda mais relevante o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas com “a isenção e a imparcialidade típicas destes órgãos”.

Vale citar o disposto no artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64 (BRASIL, 1990a) que arrola, entre as causas de inelegibilidade, a rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas "por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário".

No que tange às decisões pronunciadas pelo Tribunal de Contas em consulta²⁰ – mencionadas acima na alínea “f” – atinentes ao

§ 5º – Os auditores, nomeados pelo Governador do Estado após aprovação em concurso público de provas e títulos, terão, quando em substituição a Conselheiro, as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de direito da última entrância.

²⁰ É competência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, inscrita no artigo 59, inciso XII, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, por administradores públicos estaduais e municipais. Estas consultas, acerca de dúvidas sobre a aplicação dos dispositivos legais e regulamentares e relativas à matéria de competência do Tribunal de Contas, podem ser formuladas pelo Governador do Estado, Presidentes da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) e do Tribunal de Justiça do Estado (TJE), Secretários de Estado e Procuradores Gerais, Dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações estaduais e municipais, Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais –

FUNDEF e aos recursos destinados constitucionalmente à educação, denominadas de “prejulgados”, estas integram a pesquisa em número de 44 ementas (SANTA CATARINA, 2009a), como parâmetro de análise das decisões exaradas nos pareceres prévios. Por força de disposição regimental (SANTA CATARINA, 2001a) o Tribunal de Contas, por ato do Presidente, deve realizar a consolidação dos prejulgados, o que significa, na prática, organizá-los em ementas e veiculá-los.

Desse modo, objetivou-se na presente dissertação discutir a interpretação “em tese” conferida às regras do FUNDEF, analisar alguns dos seus parâmetros de análise e, por fim, confrontá-los com as decisões exaradas nos pareceres prévios, buscando-se sempre a identidade do FUNDEF.

Entre as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) focamos o FUNDEF porque, de acordo com o discurso oficial do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que o implementou, esta seria a mais importante por “promover a imediata e efetiva redistribuição dos recursos da educação” (CHAGAS, 2004).

1.6.2 Os municípios selecionados

Uma vez assentado para a pesquisa o exame dos pareceres prévios das contas estaduais – era preciso alcançar a seleção dos municípios que melhor representasse a realidade que se pretendia estudar, para que desta fosse possível a aproximação do “movimento real”.

Como preveniu Evangelista (2003) esta etapa é caótica. Entre a ampliação da empiria e o seu estreitamento, era preciso que se interpussem critérios de seleção que expressassem clareza e, sobretudo, bem representassem o universo de estudo. Neste processo foi preciso considerar, sobretudo, a natureza do objeto que procurava conhecer: os repertórios de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado. A expressão Jurisprudência²¹, em primeira acepção, sugere a

artigo 1º, inciso XV da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) c/c artigos 103, 104, 105 e 106 do Regimento Interno (SANTA CATARINA, 2001a).

²¹ O tema será mais bem focado adiante. Preliminarmente cabe assinalar que no dizer de Teixeira (1981) o termo Jurisprudência, para os romanos, designava não só conhecimento do direito, mas, também, do que era “justo ou injusto”. No Direito brasileiro e francês é a expressão da “prática dos Tribunais”. Para Reale (1981, p. 167) a jurisprudência é a “forma de

idéia de uniformidade, coesão de entendimento. Contudo, inexistente nos Tribunais de Contas pátrios a figura da súmula vinculante²². Afigurou-se, portanto, difícil – se não impossível – extrair-se um padrão decisório, um critério a priori aplicável a todos os 293 municípios catarinenses cujas contas são avaliadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Uma determinada interpretação conferida às normas do FUNDEF em um exercício²³ não seria a mesma, necessariamente, considerada no próximo exercício. Da mesma forma, o entendimento aplicado às contas municipais pode não ser o mesmo conferido às contas do governo estadual. Entre as possibilidades de dissonância de tratamento entre as unidades submetidas à jurisdição do Tribunal de Contas podem ser elencadas a filiação partidária dos agentes políticos ou, ainda, os partidos aos quais os Conselheiros do Tribunal de Contas foram vinculados antes de sua nomeação.

Além disso – e também por isso – outros fatores podem integrar os “bastidores” de uma decisão processual, quais sejam, a capacidade de defesa da parte²⁴, a capacidade de compreensão do processo e até mesmo a complexidade de um sistema jurídico ao qual o agente político deve atender no desempenho de suas funções. Será possível supor que a capacidade de interação no processo do Governo Estadual, por meio de suas Procuradorias e assessorias, seja a mesma de municípios recém-

revelação do direito que se processa através do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais”.

²² Súmula é um verbete que designa a interpretação jurídica pacífica e majoritária adotada por um Tribunal, com o fito de promover a uniformidade entre as decisões. A súmula vinculante, de outro lado, é a jurisprudência que adquire força de lei. No Brasil, a súmula vinculante foi instituída pela Emenda Constitucional nº 45 (BRASIL, 2004a), que assim modificou o artigo 103-A da Constituição Federal: “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.” Sublinhe-se que, por força da norma constitucional acima reproduzida, os Tribunais de Contas devem atender às súmulas vinculantes, assim como às demais normas jurídicas. É neste sentido que se afirma que inexistente nos Tribunais de Contas a figura de súmula com a força vinculante introduzida pela Emenda Constitucional nº 45 (BRASIL, 2004a).

²³ Na definição de Plácido e Silva (1941) exercício é o período de tempo para o qual o orçamento foi instituído, o qual, de acordo com o artigo 34 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), coincide com o ano civil.

²⁴ Embora a garantia à ampla defesa e ao contraditório sejam garantias constitucionais expressas no artigo 5, inciso LV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), faticamente em se tratando de ramo de Direito que pressuponha alguma especialização há que se considerar os recursos da parte integrante do processo para contratar estes profissionais, por exemplo.

criados, distantes dos grandes centros e cuja economia ainda hoje é essencialmente rural? Queremos dizer aqui que a capacidade de produzir defesa, de se manifestar nos autos, em se tratando dos municípios mais pobres não pode ser comparada com a do governo do Estado que dispõe de toda a estrutura e aparato jurídico-administrativo da Procuradoria Geral do Estado.

Com base nas indicações acima, optou-se por uma análise do Estado de Santa Catarina, do ponto de vista socioeconômico, segundo os parâmetros de população, indicadores de infraestrutura e de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) per capita.

Na etapa preliminar da seleção aqui descrita, considerou-se a divisão geográfica do Estado de Santa Catarina em microrregiões, assim entendidas pelo conjunto de cidades contíguas a uma cidade pólo, quais sejam: Araranguá, Blumenau, Campos de Lages, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Curitibanos, Florianópolis, Itajaí, Ituporanga, Joaçaba, Joinville, Rio do Sul, São Bento do Sul, São Miguel do Oeste, Tabuleiro, Brusque, Tubarão, Xanxerê.

Nestas cidades pólo foi instalada uma Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional²⁵ por meio das quais o governo estadual se faz politicamente presente. Estas regionais são, ainda, o "carro-chefe" da política de "descentralização" proposta pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do governador Luiz Henrique da Silveira.

Em cada microrregião foram escolhidos mais três municípios, além das cidades pólo, à exceção da microrregião de São Bento do Sul, composta por três municípios e da microrregião de Chapecó, da qual, pelo grande número de municípios, foram escolhidos mais quatro municípios. Esta amostragem representa, aproximadamente, 13,66% do total de 293 municípios catarinenses.

A seleção dos três municípios por microrregião teve como referência os critérios mencionados de população (IBGE, 2000) – além da cidade pólo um município de maior contingente populacional –, de indicadores de infraestrutura (IBGE, 2000) – abastecimento de água e fornecimento de esgoto –, de renda per capita (IBGE, 2000) e, na

²⁵ Criadas pelas Leis Complementares e Estaduais nº 243 (SANTA CATARINA, 2003a) e 284 (SANTA CATARINA, 2005a).

seqüência, extraiu-se deste último grupo os municípios que obtiveram maior receita do FPM per capita (IBGE, 2004).

Com estes dados pretendeu-se, também, obter um perfil sócio-econômico dos municípios cujos pareceres prévios são analisados, buscando-se a compreensão dos condicionantes que confluíram no processo de emissão do parecer prévio, para que fosse possível uma aproximação ao “movimento real”.

O FPM²⁶ é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Municípios, estando previsto no art. 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal, que dispõe:

A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) [...];

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

O FPM tem por escopo a destinação de recursos aos municípios de menor contingente populacional, os quais, em sua maioria, são constituídos de comunidades essencialmente rurais. Destarte, se a economia local não é capaz de gerar outras fontes de receita de competência arrecadatória do município, logo, a maior fonte de receita destas pequenas municipalidades é, justamente, esta transferência de recursos da União. Tal transferência integrava a cesta de recursos que constituiria o FUNDEF na ordem de 15%, nos termos do artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b). Segundo Negri (1997) o FUNDEF, para alguns municípios, poderia significar grave perda de receitas. Este viés de análise, a ser retomado adiante, é bem

²⁶ De acordo com o previsto no Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172 (BRASIL, 1966), do montante do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 10% pertencem às Capitais; 86,4% são devidos aos Municípios do interior e o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma prevista pelo Decreto-Lei nº 1.881 (BRASIL, 1981) e pela Lei Complementar nº 91 (BRASIL, 1997b), art. 3º. É competência do Tribunal de Contas da União o cálculo das quotas e a fixação dos coeficientes de participação de cada Município na distribuição de recursos do FPM, com base nas estimativas populacionais de cada Município brasileiro enviadas ao Tribunal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até o dia 31 de outubro de cada exercício e na renda *per capita* de cada Estado, que também é informada pelo IBGE.

desenvolvido por Esteves (2006), que tipifica esta distorção como um “comprometimento ao inverso de um mecanismo de transferência de verba”.

A esse respeito, outra importante correlação que pôde ser estabelecida, para a formulação de um perfil sócio-econômico dos municípios selecionados para a pesquisa, refere-se ao FPM per capita e aos indicadores de infraestrutura – abastecimento de água e esgoto. Observe-se mais atentamente, por exemplo, na microrregião de Xanxerê, os municípios de Lajeado Grande e de Xanxerê. Lajeado Grande fez o primeiro lugar na classificação FPM per capita no Estado em 2000 (IBGE, 2000) – ou seja, naquele exercício era o município mais dependente do FPM do Estado –; no que tange aos índices de infraestrutura, no mesmo período (SANTA CATARINA, 2006a), fez os escores na classificação Estadual: tem a 236ª posição quanto ao abastecimento de água e 199º lugar no atendimento à necessidade de tratamento de esgoto. Xanxerê ocupa o 261º lugar na classificação FPM per capita no Estado em 2000 (IBGE, 2000), mas ostenta índices um pouco melhores de infraestrutura na classificação estadual do que Lajeado Grande, a saber: 58º em abastecimento de água e 151º lugar no tratamento de esgoto.

Confrontando-se um município de outra microrregião tome-se, por exemplo, Joinville, uma das economias mais prósperas do Estado, 293º município na auferição dos recursos do FPM, e que figura, no entanto, na 2ª posição no abastecimento de água e tratamento de esgoto no Estado de Santa Catarina. Como se vê, Santa Catarina, o “sul-maravilha”, ostenta desigualdades interregionais e intrarregionais que implícita ou explicitamente se apresentaram nos pareceres prévios aqui analisados.

Considera-se que, se desigualdades sociais não podem ser suprimidas com a lei, sem a mudança efetiva de condições estruturais, estas não podem ser ocultadas pelos procedimentos, superadas pelas partes ou suprimidas no contexto burocrático do processo, ainda que pela vontade do julgador.

1.7 O BALANÇO DE LITERATURA

O balanço da literatura figurou entre os dois momentos, as duas dicotomias que procuramos retratar no presente trabalho, ora oferecendo interpretações adequadas ao conhecimento da lei de regência do

FUNDEF, ora indicando os elementos de ruptura com a lei nas análises trazidas ao balanço.

Entre os temas presentes nos debates pelo menos quatro merecem destaque nestas notas introdutórias: o fato de que o FUNDEF não trouxe recursos novos à educação, traduzindo à larga, em sua concepção, a lógica gerencialista. Outro ponto trazido à discussão pelos autores estudados diz respeito à sistemática de distribuição de recursos – não assentada em critérios de qualidade, tanto no que tange à manutenção e desenvolvimento do ensino, quanto à valorização do magistério que dá nome à definição do FUNDEF. O terceiro tópico destacado pelos autores foi o da desídia da contribuição da União para com o fundo²⁷. No que tange ao controle do FUNDEF, nosso levantamento pouco encontrou trabalhos que se dedicassem ao estudo do papel dos órgãos de controle no acompanhamento da execução da lei. Os estudos que coligimos privilegiaram o controle social²⁸ do FUNDEF que teve previsão na legislação que instituiu o fundo, quando foram destacadas a inoperância do controle, a ingerência na composição dos conselhos, bem como a não capacitação dos membros dos CACS. Este quadro teórico oportunizou extrair dos apontamentos trazidos pela doutrina, alguns dos limites e possibilidades de aplicação da lei, percebidos pelos autores de referência do tema.

Além disso, a par do que antes registramos houve um grande silêncio dos doutrinadores quanto à legislação de regência do fundo. Portanto, o balanço da produção bibliográfica nos permitiu uma maior aproximação aos autores de referência, orientando-nos quanto à interpretação jurídica do FUNDEF.

1.8 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Concebemos nossa pesquisa em dois momentos principais identificados na criação e execução do FUNDEF: o dever ser e o ser.

²⁷ A distribuição dos recursos do Fundo, de acordo como art. 2 da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), dar-se-ia entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se, para esse fim, exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental, cujos dados seriam coletados pelo Ministério em censos anuais. O referido Fundo, que vigorou, obrigatoriamente²⁷, a partir de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006, foi disciplinado pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que foi regulamentada, de seu turno, pelo Decreto nº 2.264 (BRASIL, 1997a).

²⁸ Há previsão na Lei 9.424 (BRASIL, 1996b) de criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS)

No capítulo 2 – FUNDEF: O DEVER SER – tratamos da legislação de regência do FUNDEF, buscamos nos aproximar do direito tal como ele foi concebido. Para tanto, iniciamos a discussão analisando a validade do conhecimento da lei e os seus limites. Estudamos o processo legislativo do FUNDEF e procuramos apreender a conjuntura que o cercou e os sentidos da legislação. Apresentamos, também, alguns pressupostos do controle administrativo e o papel do Tribunal de Contas no Controle Externo e, por fim, examinamos os pressupostos conceituais dos pareceres prévios.

O capítulo 3 – O FUNDEF E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA – oferece um balanço das produções acadêmicas, sobre os eixos temáticos de nosso trabalho, o FUNDEF e os tribunais de contas, retomando os aspectos conceituais da legislação – o dever ser – da concepção do FUNDEF como política, aspectos históricos relevantes, bem como o processo legislativo e os impactos da execução do fundo registrados nas produções acadêmicas – o direito como ele é.

O capítulo 4 – A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DO TCE/SC POR MEIO DOS PREJULGADOS – inaugura o segundo momento de nossa pesquisa, a que se propõe a conhecer o direito como ele é. Aqui nos voltamos à eficácia da interpretação dada aos comandos legais do FUNDEF, registrada nos prejudgados exarados pelo TCE/SC. Para isso, confrontamos os prejudgados e as decisões exaradas nos pareceres prévios municipais e estaduais. Analisamos estas decisões, exaradas em consultas formuladas ao TCE/SC, como mais um viés para o entendimento de como se concretizou o FUNDEF no repertório de decisões do TCE/SC, sobretudo em razão do caráter normativo atribuído a estas decisões pronunciadas pelo Tribunal, decorrentes de consultas submetidas ao Tribunal sobre questões em tese. Objetivamos apurar o conteúdo destas decisões e se o TCE/SC cumpre e faz cumprir as suas decisões.

No capítulo 5 – OS PARECERES PRÉVIOS NA VIGÊNCIA DO FUNDEF – analisamos estes processos dos quais procuramos evidenciar o cenário do FUNDEF em cada um dos anos de sua vigência. Neste capítulo buscamos identificar nos pareceres prévios o que foi o FUNDEF nos municípios que integraram a empiria nos dez anos de vigência do fundo para o TCE/SC. Para tanto, foram examinados os pareceres prévios sob os aspectos de mérito das decisões sobre a execução do FUNDEF, da incidência e reincidência de irregularidades

na execução do fundo, das interpretações que subsistiram ao longo dos dez anos analisados e das interpretações que foram superadas.

Começamos a análise pelos históricos de aprovação e rejeição de contas, por municípios, em cada exercício: um quadro geral, que julgo útil para iniciarmos a compreensão de como o TCE/SC agiu na fiscalização e defesa dos recursos reservados ao FUNDEF. Aqui veremos quais municípios reincidiram, de um exercício para o outro, no descumprimento das regras do FUNDEF e quais municípios, no entendimento do TCE/SC, cumpriram estas regras.

No capítulo 6 – O DEVER SER E O DIREITO COMO ELE É, A DIALÉTICA – traçamos um perfil do FUNDEF legislado comparando-o com o FUNDEF em sua “vida” material, estendendo-nos um pouco mais sobre os pontos de ruptura entre estes dois aspectos e mensurando-os por meio da indicação de alguns dos recursos que foram subtraídos da educação nos dez anos de vigência do fundo.

Nas considerações finais, retomamos as idéias e proposições expostas e firmamos os significados encontrados no repertório de decisões do TCE/SC no que tange à concepção e prática do FUNDEF. Buscamos as possibilidades e efetividades de realização do direito educacional e, por fim, relatamos os primeiros momentos do fundo que o substituiu, o FUNDEB.

2 FUNDEF: O DEVER SER

2.1 VALE A PENA CONHECER A LEI?

“Aos amigos, tudo... aos inimigos, a lei”. A frase, atribuída a Getúlio Vargas, bem define a situação do professor em tempos de reforma: aos professores, a lei. Para o pensamento hegemônico que sustentou as reformas dos anos de 1990 foi a educação e, sobretudo, o desempenho do professor, a grande “causa” de todas as misérias, desemprego e violência que acometiam e ainda acometem o Brasil. Seria um país alfabetizado por um professor “competente” a solução para todas as desigualdades. No conjunto destas reformas legisladas, em cujo bojo o FUNDEF ocupa lugar de destaque, o professor não teria que apenas alfabetizar, haveria que se qualificar, amoldar-se a um novo modelo, avaliar, ser avaliado, fazer mais com menos, sem que as suas novas prerrogativas – a valorização que dá nome ao Fundo – ficassem claras e fossem imediatamente implementadas: aos professores, os rigores da lei.

Se, de um lado, para o governo FHC o FUNDEF seria “uma revolução na educação brasileira”, quem estava sendo enviado ao campo de batalha para combater, e sobretudo para ser combatido, era o professor²⁹. Mas combater o que e com que armas? Perguntava-se o meio acadêmico.

Gentili (2008) destaca a encruzilhada que se alinha para a perspectiva crítica, a de como contrapor o messianismo da educação sem incorrer em um pessimismo, um niilismo que reduziria a educação a um dispositivo repressivo e reprodutor de desigualdades, o que inevitavelmente reforçaria o imobilismo. Por isso, explica Gentili (2008), refutar o discurso economicista e salvacionista da educação não quer significar desvalorizar ou subdimensionar a importância da educação e do professor, mas deve visar, sobretudo, recuperar o que há de democrático e humano nos processos educativos.

²⁹ Shiroma e Evangelista (2007) destacam este processo: “Neste campo grassam também acusações do magistério cujo corolário poderia ser assim sintetizado: o professor não está preparado para atender às demandas do século XXI [...]”. Explicam que no primeiro período do governo FHC se constitui um “consenso em torno da desqualificação da escola pública” (Idem, 2007, p. 12). Se as reestruturações produtivas requeriam uma nova (con)formação de força de trabalho, a própria formação e qualificação do professor também estavam em xeque. O FUNDEF, no bojo deste processo, também expressa esta centralidade em vários momentos: parte significativa dos recursos do fundo deveriam ir para a remuneração e para a qualificação do professor.

Nesta intenção, muitos professores e pesquisadores da educação mobilizaram-se para conhecer, desvelar intencionalidades, pesquisar os processos legislativos, estudar impactos, compreender orçamentos e acompanhar a aplicabilidade de uma extensa produção legislativa pela qual a nova política vinha sendo materializada. Educadores realizavam, em incomum esforço, o papel de juristas, fundamentando, com isso, duas possibilidades de ação: o que sob a matriz gramsciana se entende por resistência ativa (SAVIANI, 1998) ou o que Neves (2005) chamou de contra-hegemonia e, também, a luta pela salvaguarda dos direitos sociais que sobreviveram à reforma.

Neste mesmo diapasão, Bassi e Ednir (2009) dizem que uma lei promulgada é decorrente de interesses em disputa e, por isso, a sua aplicabilidade depende de uma contínua mobilização, daí a necessidade da sua compreensão; para os autores “as leis são vivas quando nos apropriamos delas” (BASSI; EDNIR, 2009, p. 39). Para Davies (2001a; 2004) o conhecimento adquirido deste esforço interpretativo se afigura para o cidadão como um importante instrumento de concreção de direitos. Nesta perspectiva é que trabalhamos, neste capítulo, a interpretação das regras que regeram o FUNDEF.

Com Portela de Oliveira e Adrião (2001) entendendo a importância, para a prática da interpretação da lei, do conhecimento do processo de sua promulgação – o processo legislativo. É possível, assim, extrair-se do contexto do debate legislativo quais projetos estiveram em disputa, quais prevaleceram – o que se chama em direito de “vontade do legislador” – e, com isso, alcançar os sentidos jurídicos possíveis da norma posta. É do que tratamos na próxima seção deste capítulo, 2.2, a qual chamamos de “processo legislativo”. No item 2.3 buscamos demarcar os principais pontos da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) para a definição da aplicabilidade do FUNDEF, o que “deve ser”.

2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO

O FUNDEF passou a existir juridicamente a partir da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), a qual tramitou por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233 (BRASIL, 1995a) e que modificou os arts. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Conforme o disposto no artigo 60 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), a emenda constitucional³⁰ é uma alteração no texto da Constituição brasileira que deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em votação nominal, por três quintos dos votos dos membros de cada casa legislativa. Como se vê, é um quorum mais qualificado de aprovação do que o previsto para a aprovação de qualquer outra lei. Este processo legislativo é regulado pelo artigo 60 da Constituição Federal e pode ser assim sumariado:

a) é apresentada a PEC³¹, cuja iniciativa de proposição é restrita aos agentes autorizados no artigo 60, incisos I a III da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Se a PEC for de autoria de Deputados, será apresentada em Plenário, durante a sessão; do contrário, poderá ser apresentada a qualquer momento diretamente à Mesa, órgão diretor da Câmara dos Deputados, conforme o disposto no artigo 101 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (BRASIL, 2000b);

b) a PEC é enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que decidirá sobre a admissibilidade da PEC perante o texto constitucional: se inadmitida, cabe recurso a ser apreciado pelo plenário, para discussão e poderá ser arquivada e se admitida a PEC será constituída uma comissão especial, nomeado um relator e aberto prazo para a proposição de emendas ao texto da PEC;

c) após a finalização dos trabalhos da comissão especial, o texto é levado para a votação no plenário: a PEC é posta em discussão e

³⁰ Assim está disposto no artigo 60 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a): Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

³¹ O Poder Legislativo não pode apreciar emenda à Constituição que proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais, conforme o disposto no parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), é o que se chama em direito de “cláusulas pétreas”.

votação em cada Casa do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma delas, em votação nominal, conforme o disposto no artigo 60, parágrafo 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Terminada a votação em primeiro turno, a PEC irá à CCJC para redigir o vencido. O vencido é o texto final da proposição com todas as modificações aprovadas pelo Plenário. Caso a PEC tenha sido aprovada sem emendas, a redação do vencido pode ser dispensada, a não ser que haja vício de linguagem, defeito ou algum erro manifesto a corrigir, conforme o disposto no artigo 194 do RICD (BRASIL, 2000b). No segundo turno não é mais possível fazer modificações na PEC, exceto a supressão de expressão ou dispositivo que não modifique o que já foi aprovado em primeiro turno. Isso se deve à exigência constitucional de dois turnos para se aprovar uma PEC, consoante o assinalado no artigo 60, §2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a);

d) sendo aprovada, será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem, de acordo com o disposto no artigo 60, parágrafo 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

São estes os quatro estágios básicos da promulgação da PEC nº 233 (BRASIL, 1995a) que passamos a relatar com fundamento nos registros de acompanhamento obtidos no Congresso Nacional e nos estudos dos pesquisadores que acompanharam o processo legislativo da “PEC da Educação”, como foi chamada no Congresso Nacional.

2.2.1 A iniciativa da PEC

Quanto à iniciativa da PEC 233 (BRASIL, 1995a) esta coube ao Governo Fernando Henrique Cardoso, apresentada na Câmara dos Deputados em 17/10/1995. Além do art. 60 do ADCT, propunha outras alterações ao texto constitucional, a saber: a inserção de mecanismo de punição aos estados que não cumprissem a aplicação do mínimo exigido da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 34); a abrangência da gratuidade do ensino público (art. 206, IV); a autonomia universitária (art. 207); a abrangência de alguns dos direitos à educação a serem garantidos pelo Estado (art. 208, I, IV e VII) a atuação da União, estados e municípios em matéria educacional (art. 211).

Em breve resumo, o governo FHC justificava a sua proposta nas críticas à Constituição Federal de 1988, definida como um obstáculo para a política de desenvolvimento social e econômico do País (OLIVEIRA, 2008). Isto posto, para que entendamos o processo de aprovação da Emenda nº 14 (BRASIL, 1996a) é preciso que antecipemos um pouco o “quadro geral” da política. A EC nº 14 (BRASIL, 1996a) está inserta num grande contexto de alterações legislativas que foram “articuladas por uma política educacional não contraditória e subordinada, por sua vez, à política econômica e fiscal conduzida pelo governo federal.” (BASSI, 2001, p. 54).

De fato, estas reformas no regramento da educação brasileira, de seu turno, integram o contexto da reforma do Estado, também deflagrada por FHC, a partir de 1995, cujos fundamentos estão inscritos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE³²) apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (BRASIL, 1995b), aprovado em novembro de 1995 pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho da Reforma do Estado. Este documento apresentou um diagnóstico da “crise” do Estado, definiu os objetivos, estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública e criou condições para uma reconstrução da administração vigente em “bases modernas e racionais, visando prepará-lo para o cenário globalizado e seus desafios” (BRASIL, 1995b, p. 9-10).

Vemos que para o governo FHC não se tratava de uma crise do capitalismo, mas de uma crise do Estado e por “Estado” entenda-se os serviços públicos prestados pelo Estado. Para os arautos da reforma do estado brasileiro dos anos 90 a maneira pela qual eram estes serviços públicos prestados deveria ser modificada diante do “retrocesso burocrático de 1988” que resultou em “encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, como bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (BRASIL, 1995b, p. 29).

Por “retrocesso burocrático de 1988”, entenda-se a Constituição Federal de 1988, a qual, ainda que produto da incessante luta entre poder e contrapoder – ainda que tisonada pelo poder econômico – foi na história

³² Segundo Araújo (2002) o PDRAE é um documento institucional, elaborado pela Câmara da Reforma do Estado, vinculada à Presidência da República, ao qual não é atribuída uma autoria individual. Entretanto, diz, ainda, Araújo (2002), o coordenador deste processo foi de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado, para nós o grande ideólogo das reformas dos anos 90.

do constitucionalismo brasileiro, a Carta Política que mais reconheceu direitos sociais (FERNANDES, 1989).

Para compreendermos as reformas da educação é preciso retrocedermos aos primeiros anos da vigência do texto original da Constituição de 1988. Se nos trabalhos da Constituinte de 1988 as forças conservadoras não lograram êxito em fazer da Carta de 1988 uma constituição homogeneamente reacionária, esta não seria realidade a ser tolerada pela burguesia brasileira por muito tempo. Com efeito, o texto constitucional portava um dispositivo de revisão, o que anunciava a precariedade de sua vigência.

Mal se anunciavam os anos 90 e eram esmaecidas as esperanças de ruptura pacífica com as condições de desigualdades dominantes no Brasil pela formulação de uma nova ordem jurídica, em razão do agravamento do contexto de miséria e da demanda insatisfeita dos poucos direitos sociais garantidos no texto original da Constituição de 1988.

De fato, as forças conservadoras³³ parcialmente derrotadas nos embates constituintes, viriam ao poder majoritárias e fortalecidas pela crise econômica e política que assomava o capitalismo e que submetiam a risco a capacidade dos países de terceiro mundo de adimplir a dívida e pela necessidade de se adequar a nação à internacionalização como um

³³. A Assembléia nacional Constituinte, composta por 559 congressistas, foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, sendo presidida pelo deputado Ulysses Guimarães, do PMDB. Os trabalhos dos constituintes se estenderam por dezoito meses. As pressões do governo Sarney – que assumira como vice, após a morte de Tancredo Neves, o último Presidente eleito pelo colégio eleitoral – e os interesses mais conservadores da burguesia nacional na constituinte foram representados no que se denominou de Centro Democrático, o "Centrão", formado por parte dos parlamentares do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), pelo Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democrático Social (PDS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e de outros partidos menores. Desde o início dos trabalhos, a Constituinte foi dividida em três principais facções: o bloco progressista, formado por parlamentares dos partidos de esquerda (Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PC do B)), o dos que se auto-denominavam de "centro esquerda" (Partido Democrático Trabalhista (PDT) e alguns membros do PMDB, mais tardes fundadores do PSDB) e, por fim, o bloco do centrão, formado por políticos conservadores (LOPES, 2008; FERNANDES, 1989). Quando nos reportamos à "burguesia" utilizamos o conceito de Engels, em nota registrada na edição inglesa de 1888, explicando que por burguesia "entende-se a classe dos capitalistas modernos, proprietários dos meios de produção social, que empregam o trabalho assalariado" (MARX; ENGELS, 2005, p. 51). Estou me referindo, portanto, aos interesses capitalistas – industriais e agrários – e, também, aos conservadores do antigo regime – ou seja, dirijo-me não só ao conflito de classes presente nos trabalhos da constituinte de 1988, mas, também, a um conflito identificável entre os próprios representantes da burguesia, sobretudo no que se refere à pauta dos direitos sociais.

dos remédios à crise. Além disso, embora o modo de produção capitalista permanecesse, modificações conjunturais no âmbito econômico ocorreram requerendo um novo tipo de trabalhador, uma nova formação de homem (FRIGOTTO, 1995). Era preciso fabricar um novo consenso hegemônico. Retalhar-se-ia a Carta de 1988 porque, afinal, segundo Fernandes, (1989, p. 365) “um país periférico satelizado não possui vontade coletiva própria. Também não precisa de uma constituição moderna e democrática. As regras vêm de fora e são estabelecidas pelo sistema capitalista mundial de poder”.

Descortinava-se, no Brasil, o que Florestan Fernandes (1989, p. 110), logo após a promulgação da Constituição de 1988, na qual atuou como parlamentar percebia e denunciava como a “desconstitucionalização como projeto governamental”: o governo central e os governos periféricos da federação, eleitos após a promulgação da Constituição, preparavam o solo fértil para as sementes do pensamento neoliberal, sob a justificativa da “ingovernabilidade do país frente aos excessos de prerrogativas sociais”. O jargão era o do “Estado mínimo” para que alcançasse a eficiência dos serviços públicos e a contenção de gastos. Desencadeou-se, com isso, um avassalador processo de privatização de bens e serviços do Estado: estatais vendidas, abertura ao capital estrangeiro e subterfúgios outros de privatização, a exemplo das leis das Organizações Sociais, Lei nº 9.637 (BRASIL, 1998a), e das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPI³⁴), Lei nº 9.790 (BRASIL, 1999a).

Segundo Chauí (1999, p. 3),

³⁴ As organizações sociais (OS) são um dileto produto da Reforma Administrativa do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o grande ideólogo da reforma, com o objetivo de terceirizar as atividades públicas que a referida reforma julgou passíveis de publicização. Neste caso, a entidade pode ser, inclusive, criada para este fim e, ao receber esta qualificação e firmar um contrato de gestão, passa a auferir recursos orçamentários para administrar serviços, instalações e equipamentos do Poder Público. As OSCIP também são organizações não governamentais, privadas, constituídas anteriormente e que, por suas finalidades estatutárias, recebem esta qualificação para prestar determinado serviço público a ser subvencionado pelo Estado. Este último tipo de qualificação ou credenciamento de uma entidade não governamental – porque na realidade estas entidades não deixam de ser privadas, apenas recebem esta qualificação – foi instituída para a execução do projeto “Comunidade Solidária”, capitaneado pela esposa de FHC, Ruth Cardoso, conforme se depreende da cartilha editada pelo referido projeto: “Entre as iniciativas para fortalecer a sociedade civil destaca-se a proposição da Lei 9.790, de 23 de março de 1999, discutida e elaborada durante as duas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, dedicadas ao tema Marco Legal do Terceiro Setor, realizadas entre 1997 e 1998” (CARDOSO, 2001, p. 3).

A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso é previsível (nas atividades ligadas à produção econômica), mas também onde não é admissível, no campo dos direitos sociais conquistados.

Segundo Warde (1998) as proposições do Banco Mundial para a educação, que estiveram presentes nas reformas dos anos de 1990, têm como premissa a economia e nelas, a ênfase recai sobre a escola básica e sua requalificação. Malanchen (2007) bem sintetiza o significado destas reformas, situando-o na liberalização dos mercados, na flexibilização dos direitos sociais e no atendimento aos interesses mais profundos do capital financeiro.

Para apreender o sentido destas reformas retomemos o PDRAE, no qual se registrou que reformar o Estado significava "resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas" (BRASIL, 1995b, p. 15). Na "constituição" ideológica das reformas, o PDRAE, o governo FHC registrou que o Estado deveria abdicar do "desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento", ou seja, "reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado" (BRASIL, 1995b, p. 17).

Ao circunscrever o que se concebe como a diferença entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, para apontar quais atividades seriam "controladas pelo mercado", o PRDA destaca que "no campo das atividades exclusivas do Estado, dos serviços não exclusivos e da produção de bens e serviços o critério eficiência torna-se fundamental. O que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo" (BRASIL, 1995b, p. 19). Convém reforçar: o Estado mínimo de que tratavam as reformas é o Estado mínimo apenas nos serviços a serem prestados.

Restam aí declaradas as características basilares inculcadas no mecanismo do FUNDEF, percebida desde a promulgação de seu regramento pelos estudos de referência: poder forte e centralizado na regulação, desoneração de obrigações por este poder centralizador, fazer mais por menos, atender muitos a um custo baixo (DAVIES, 1998, 2000, 2001a, 2001b, 2002; MONLEVADE, 1998; BASSI, 2001).

Como dissemos, as reformas neoliberais requerem um novo tipo de trabalhador e, portanto, um novo modelo de formação do homem. Esta questão nos aproxima das razões da opção, na concepção do FUNDEF, pelo Ensino Fundamental.

O foco no Ensino Fundamental tem raízes na “Conferência de Educação para Todos”, patrocinada pela UNESCO, UNICEF, e Banco Mundial, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, que resultou na assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, da qual o Brasil foi signatário. Esta declaração inspirou e impulsionou a política de priorização sistemática do Ensino Fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação sob o postulado de que a educação é “dever de todos” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002; DAVIES, 2001a; PINTO, 2002; MONLEVADE, 2000).

A priorização do Ensino Fundamental foi antevista por Frigotto (1995, p. 38).

O que efetivamente mobiliza, no caso brasileiro, com um atraso de um século em relação às conquistas da universalização da escola básica na Europa, empresários como A. E. de Moraes – o maior “capitão” da indústria nacional, como o apresenta a imprensa – a bradar, face ao fato de que Coreia, Hong-Kong Japão, México, Venezuela, têm, respectivamente 94%, 69%, 96%, 55%, 45% dos seus jovens cursando o segundo grau e que este índice chega a apenas 35% no Brasil: “Educação pelo amor de Deus” (MORAES, Folha de S. Paulo, 1993, p. 2). Este “lamento”, sem perder o caráter moralista e filantrópico que funciona com uma espécie de mea culpa de uma burguesia que ainda cultivava posturas escravocratas e oligárquicas, revela demandas efetivas dos homens de negócio de um

trabalhador com uma nova qualificação que, face à reestruturação econômica sob nova base técnica, lhes possibilite efetivar a reconversão tecnológica que os torne competitivos no embate da concorrência intercapitalista.

Decorrente do avanço tecnológico se insurge a necessidade qualitativa do trabalho em detrimento da necessidade quantitativa da força de trabalho. Mas tão importante quanto a adaptação dos trabalhadores às novas características do processo produtivo, onde as habilidades e um conhecimento mínimo passam a importar ao capital, é a política de redução de custos do Estado e é neste caldo de contradições, que será promulgada a reforma da educação cujos expoentes serão a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e a LDBEN (BRASIL, 1996d) (FRIGOTTO, 1995). Em solo brasileiro, no embate entre o discurso da modernidade e da necessidade de uma educação básica de qualidade e a racionalidade da contenção de gastos prevaleceu o postulado do PDRAE, o do custo baixo (BRASIL, 1995b). De fato, na Exposição de Motivos³⁵ (1995c) que acompanhou a PEC 233 (BRASIL, 1995a) encontraremos sustentação da idéia de que não seriam necessários recursos novos à educação, sendo inverdadeira a “[...] conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos”. Como se vê, a legislação do FUNDEF estava em linha com os demais pressupostos da reforma de Estado antes repisada.

Isto posto, é possível elencar algumas das modificações propostas pela PEC 233 (BRASIL, 1995a):

- a obrigatoriedade da educação escolar, por parte da família e do Estado, é restrita ao Ensino Fundamental na idade própria;
- é reconfigurada a responsabilidade da União para com o ensino fundamental, como veremos mais adiante.

Quanto às outras fases do processo legislativo da PEC nº 233 (BRASIL, 1995a) elencadas – o seu respectivo trâmite na Comissão de

³⁵ Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995 (BRASIL, 1995c), subscrita pelos ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e da Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, interino. A PEC, acompanhada da Mensagem Presidencial e Exposição de Motivos, foi publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 24/10/95, p. 02601-605.

Constituição, Justiça e Cidadania, na Comissão Especial e sua votação no plenário – temos alguns autores de referência na área da educação que se dedicaram a resgatar este momento histórico, a exemplo de Monlevade (2000), Farenzena (2006) e Melchior (1997), muitos dos quais participaram e tentaram intervir na tramitação da PEC em defesa da educação e cujos apontamentos serão abordados na seção seguinte.

2.2.2 O trâmite da PEC

A redação proposta para o artigo 60 do ADCT, constante no texto da PEC do Executivo Federal, imprimia o seguinte texto: (1) a subvinculação ao Ensino Fundamental, para estados e municípios, de 60% dos recursos da parcela de receita de impostos vinculada à educação (sem mencionar uma subvinculação para os recursos da União); (2) a redistribuição, entre estados e municípios, de parte desses recursos subvinculados, de acordo com o número de alunos atendidos, por meio da criação de fundos de desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério, em cada unidade da federação (identificando o imposto e transferências a serem redistribuídos); (3) a destinação de 60% dos recursos que estados e municípios recebessem do Fundo ao pagamento dos professores em exercício no Ensino Fundamental; (4) a complementação da União a fundos estaduais, balizada pela garantia de um valor mínimo nacional por aluno; para tal, a União utilizaria recursos da receita de impostos e do salário educação (FARENZENA, 2001).

Em primeiro plano, é preciso repisar o que dissemos, que as forças conservadoras, presentes nos debates sobre educação na constituinte de 1988 (FERNANDES, 1989), retornariam coesas e representadas, sobretudo, pelos partidos Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Progressista Brasileiro (PPB), garantindo a aprovação da emenda constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e da lei que a regulamentou com mínimas modificações do projeto original.

Farenzena (2001), avaliando este período, produz importante observação quanto à consecução do processo legislativo e denunciando o forte controle do Poder Executivo sobre a produção legal:

Como refere este trabalho, o Executivo conta com a prerrogativa de solicitar urgência para seus

projetos, estabelecendo prioridades e prazos de apreciação. Também é determinante a atuação dos líderes partidários no controle do processo legislativo, por exemplo, na indicação dos membros das comissões, controle para destaques para votação em separado e pedidos de urgência. (FARENZENA, 2001, p. 15)

Ainda assim, o Fórum em Defesa da Escola Pública, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), parlamentares de partidos progressistas e até mesmo o recém-formado Conselho Nacional de Educação afluíram na tramitação da PEC 233 (BRASIL, 1995a) antevendo os possíveis efeitos danosos do fundo, mormente no que toca ao descompromisso com os demais níveis de ensino, o caráter meramente redistribucionista e a ausência de um padrão mínimo de qualidade (XIMENES, 2006).

Para a compreensão e interpretação da regras do fundo são relevantes as críticas produzidas pela CNTE à PEC 233 (BRASIL, 1995a):

- a) certa impraticabilidade de se aplicar a sanção da intervenção federal depois³⁶ de passado o ano fiscal e exarado o Parecer do Tribunal de Contas, o que pode atingir um Governo Estadual que não praticou o delito;
- b) se não existirem mecanismos de controle público, o castigo é desproporcional³⁷. Desde 1988 o preceito existe para os Municípios, que muitas vezes não têm cumprido os mínimos vinculados e nunca sofreram a intervenção prevista. O correto seria o repasse automático dos impostos vinculados da conta única para o órgão da educação, conforme previa emenda do Dep.

³⁶ Juridicamente, o pedido de intervenção em nada depende da atuação do tribunal de contas e, conforme os artigos 34 e seguintes da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), é efetivada por ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O conteúdo dos pareceres prévios, no entanto, podem sustentar faticamente o pedido de intervenção. Mas é certo que transcorrido muito do tempo do fato, na prática, a tendência é a legitimação do ato inquinado de ilegalidade, inclusive pela acomodação à situação decorrente.

³⁷ A CNTE reclama de um fato que verificaremos mais tarde, no capítulo do direito como ele é. Ou seja, em não havendo um regramento, um parâmetro de apreciação das contas pelos tribunais de contas, corre-se o risco de casuísmos, subjetividades, de se proferir, na presença de uma mesma ilegalidade, decisões diferentes entre estados e municípios, por exemplo.

Lindberg Farias, não acatada pelo Relator sob o argumento de que a LDBEN prevê repasse de dez em dez dias. Acontece que a LDBEN ainda não foi aprovada, existem resistências das áreas financeira e administrativa à autonomia da gerência da educação e pode sobrevir um Veto Presidencial exatamente a esta conquista da LDBEN° (MONLEVADE, 2000, p. 20)

Estas duas apreensões da CNTE se confirmaram na prática: de fato, não se identificou, no Brasil, um só caso de intervenção em razão do descumprimento das regras do fundo e, no que tange ao Estado de Santa Catarina, o exame dos pareceres prévios, objeto do capítulo seguinte, indicam a evasão dos recursos vinculados ao fundo para a conta única do Estado (SANTA CATARINA, 1999a, 2000b, 2001b, 2002a, 2003b, 2004a, 2005b e 2006b).

Depois de examinada e admitida pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em 22 de novembro de 1995, a PEC, identificada sob o nº 233-A/95, foi submetida à apreciação da Comissão Especial, designada em 28 de novembro de 1995, presidida por Elias Abrahão (PMDB/PR) e tendo como Relator o Deputado José Jorge (PFL/PE)³⁸. Seguiu-se a apresentação de emendas, no início de 1996, as quais foram em número de 46. O parecer favorável do Relator, com Substitutivo, data de 25 de abril de 1996 (FARENZENA, 2001).

As emendas apresentadas se voltaram, sobretudo, à desoneração da União de suas responsabilidades com o ensino público. Reivindicou-se que a subvinculação de recursos ao Ensino Fundamental fosse extensiva também à União. A emenda 17, de Esther Grossi (PT/RS), complementada por sua emenda 18, e a emenda 24, de Pedro Wilson (PT/GO), reivindicavam o cálculo de um custo-aluno-qualidade para estabelecer “valores por aluno” e o consequente aporte de recursos, a necessidade da elaboração de planos de educação para a distribuição de encargos e recursos e a extensão do fundo à Educação Básica (FARENZENA, 2001; MONLEVADE, 2000; MELCHIOR, 1997). Contudo, estas proposições atingiam em cheio a clara intenção do

³⁸ A Comissão Especial contava com o seguinte número de membros, por partido: sete do Bloco PFL/PTB; seis do PMDB; cinco do PPB; quatro do PSDB; três do PT; dois do PDT; um do Bloco do Partido Socialista Brasileiro (PSB)/ Partido da Mobilização Nacional (PMN); um do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e um deputado do Bloco Partido Liberal (PL)/Partido Social Democrata (PSD)/Partido Social Cristão (PSC).

governo em reduzir ao mínimo a sua responsabilidade constitucional pela educação.

A discussão da PEC em Plenário, em primeiro turno, iniciou em sete de maio de 96 e o projeto final (PEC 233-D/95) foi aprovado em 18 de junho de 96; o substitutivo da Comissão Especial³⁹, portava, apenas, uma modificação, sobre o salário-educação, que foi destacada para votação em separado. O novo texto para o artigo 60 do ADCT será, portanto, o mesmo do Substitutivo da Comissão Especial. O governo FHC provava a sua força.

Para Farenzena (2001) o poder político substantivado por uma massiva e intensa campanha de suas reformas educacionais e de Estado acelerou o processo de tramitação da LDBEN na Câmara, ensejou uma negociação rápida do PL 2380, que regulamentava o Fundo, sob coordenação de outro relator cuidadosamente escolhido, o deputado Ubiratan Aguiar, agora no PSDB e “com bom trânsito entre as entidades da sociedade civil, além de simpático à UNDIME, ao CONSED e à própria CNTE” (FARENZENA, 2001, p. 15).

Os setores críticos da educação e a oposição, articulados em uma comissão na Câmara de Educação Básica, tentaram uma última contra-ofensiva ao texto do Projeto de Lei. O relator chamado a discutir incluiu em seu texto final algumas ponderações dos interessados produzidas pelo CONSED e pela UNDIME. O texto final reflete estes acordos, principalmente quanto à democratização do controle dos Fundos nas esferas federal, estaduais e municipais; a definição do valor mínimo; a inclusão das matrículas do supletivo; e o uso da quota federal e redistribuição das quotas estaduais do salário-educação (MONLEVADE, 2000, p. 32).

Em 24 de dezembro de 1996 foi sancionada a Lei 9.424 (BRASIL, 1996b), com três vetos. Estes vetos são relevantes para que compreendamos o alcance das regras do FUNDEF e, segundo Farenzena (2001), sua ruptura dos acordos realizados nos embates legislativos das regras de regência do fundo.

³⁹ No primeiro turno foram 350 votos a favor, 94 contrários e 11 abstenções. No segundo turno, 358 votos favoráveis, 82 contra e duas abstenções. Recomendaram voto contrário o PT, o PC do B, o PDT (apenas no 1º turno), o PSB e o Partido Verde (PV), os demais recomendaram voto favorável. Os deputados que defenderam a Proposta repetiram muitos dos termos da Exposição de Motivos do Executivo que acompanhava a PEC (FARENZENA, 2001).

O primeiro veto foi no sentido de excluir das matrículas dos Fundos os alunos do Ensino Fundamental de modalidade supletiva que abrangem a maioria dos maiores de quinze anos. A justificativa do veto é coerente com sua política de reduzir os gastos sociais. O segundo veto incluiu a quota federal do salário educação como fonte possível para financiar a complementação da União aos Fundos, algo que o CONSED entendia ser um retrocesso, pois representava o desvio de recursos alocados para outros programas da educação e os vinculava ao fundo, ou seja, não representava dinheiro novo para a educação. O terceiro veto preservou a quota do salário educação dos Estados federados.

Assim, o projeto original do governo FHC manteve-se quase na íntegra na lei promulgada, a Lei 9.424 (BRASIL, 1996b).

2.3 AS REGRAS EDITADAS

Com a nova redação da EC nº 14 (BRASIL, 1996a) as competências dos entes federados para com a educação foram assim assentadas no artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a):

- à União caberia a função redistributiva e supletiva dos recursos;
- os municípios foram responsabilizados pelo Ensino Fundamental, pela Educação Infantil – creches e pré-escolas;
- Estados e Distrito Federal seriam responsáveis pelo Ensino Fundamental e pelo Médio.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988a), por meio do artigo 212⁴⁰, desde a sua redação original, obrigou os Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicarem, anualmente, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos seus recursos de impostos e transferências em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Oito anos depois, a Emenda Constitucional nº 14⁴¹ (BRASIL, 1996a) alteraria a forma de financiamento do Ensino Fundamental no

⁴⁰ O mesmo dispositivo obrigou a União a aplicar, neste mesmo fim, não menos de 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos. Esta disposição não foi alterada pelas reformas.

⁴¹ Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) seria modificada em parte pela Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006), substituindo o FUNDEF pelo FUNDEB, com

país. Bem distante das históricas aspirações dos professores e de grande parte da sociedade civil, o FUNDEF, no bojo das reformas concretizadas nos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002), não trouxe recursos novos para a educação, limitando-se a criar “mecanismos de redistribuição” como se colhe da exposição de motivos que instruiu a PEC nº 233 (BRASIL, 1995a).

Vale explicar estes mecanismos de redistribuição.

Esta nova “racionalidade”, entre outras disposições, subvinculou pelo menos 60% do mínimo constitucional para o Ensino Fundamental e determinou a instituição, no âmbito de cada Estado da federação e do Distrito Federal, do FUNDEF, de natureza meramente contábil⁴². Grande parte daqueles 60% deveriam, ainda, compor os recursos do FUNDEF.

A distribuição dos recursos do Fundo, de acordo como art. 2º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), dar-se-ia entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se, para esse fim, exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental, cujos dados seriam coletados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em censos anuais. O referido Fundo, que vigorou, obrigatoriamente⁴³, a partir de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006, foi disciplinado pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que foi regulamentada, de seu turno, pelo Decreto nº 2.264⁴⁴ (BRASIL, 1997a).

Os recursos do FUNDEF, conforme o assinalado no artigo 2º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), só poderiam custear as despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público na

abrangência a toda a educação básica, da creche ao ensino médio. O FUNDEB está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

⁴² De acordo com o disposto no artigo 71 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), que “estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, Fundo especial é “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Portanto, o Fundef não tem personalidade jurídica, não é uma entidade, não tem patrimônio próprio.

⁴³ A lei contemplava a opção de os governos implantarem o FUNDEF em 1997, como fez o Pará.

⁴⁴ Embora o referido decreto regulamente a atuação da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), este se ocupa das responsabilidades da União para com o fundo.

forma prevista nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996d). Cumpre destacar que, pela técnica jurídica, devem prevalecer as disposições constitucionais, dada a supremacia da Constituição sobre qualquer outra regra⁴⁵.

As definições, positivas e negativas, das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino enunciadas nos artigos 70 e 71 da LDBEN (BRASIL, 1996d), a seguir arroladas, são relevantes e são analisadas nas decisões do TCE/SC objeto da presente pesquisa:

⁴⁵ No capítulo que tratamos do direito como ele é veremos que, na prática, o descumprimento das regras do FUNDEF não foi interpretado pelo TCE/SC como ilegalidade qualificada, como descumprimento de normas constitucionais.

Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com (art. 70, da LDBEN):	Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com (art. 71, da LDBEN):
<p>I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Quadro 1 – Despesas elegíveis em manutenção e desenvolvimento de ensino

O FUNDEF⁴⁶, enquanto esteve em vigência, era composto por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, e constituído por 15% da receita dos seguintes impostos:

- Fundo de Participação do Estado (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

⁴⁶É importante frisar, com fundamento no disposto no artigo 8º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que os governos estaduais e municipais não poderiam se considerar dispensados de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino o restante dos recursos não alcançados pelo FUNDEF.

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIEXP).
- compensação financeira prevista na lei complementar n° 87 (BRASIL, 1996d), lei Kandir⁴⁷, ou de desoneração do ICMS das exportações.

Nos termos do disposto no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei n° 9.424 (BRASIL, 1996b) os recursos do FUNDEF, constituídos na forma acima, deveriam ser redistribuídos, automaticamente, ao Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de matrículas no Ensino Fundamental das respectivas redes de ensino, constantes do Censo MEC do ano anterior.

Ainda sobre a destinação dos recursos do FUNDEF, 60% dos recursos do fundo, no mínimo, deveriam ser alocados ao pagamento dos profissionais do magistério. Importa destacar a divergência terminológica identificada na legislação de regência: A EC n° 14 (BRASIL, 1996a) destina 60% dos recursos do FUNDEF aos professores, ao passo que a Lei n° 9.424 (BRASIL, 1996b) amplia o campo de aplicação da norma aos “profissionais do magistério”.

Outra importante compreensão quanto às regras do FUNDEF se reporta ao o disposto no artigo 9º da Lei n° 9.424 (BRASIL, 1996b), a saber:

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira, conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Trata-se aqui da aplicação de regra de direito transitório, de aplicabilidade restrita no tempo e cuja função é a de reger situações já existentes antes da sua promulgação, como era o caso reconhecido na lei

⁴⁷ Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços – ICMS. A lei Kandir isenta do tributo ICMS os produtos e serviços destinados à exportação, causa perdas na arrecadação de impostos estaduais, tendo a mesma lei previsto um mecanismo de compensação pela União, contudo como as regras desta compensação não restaram claras a União tem definido arbitrariamente estes valores no orçamento, o que, na prática, significou mais evasão de recurso do FUNDEF (HARADA, 2006; DAVIES, 2001a, 2002).

do FUNDEF (BRASIL, 1996b) de professores desprovidos de qualificação mínima em exercício no magistério do ensino fundamental⁴⁸.

Mais adiante, a portaria nº 399, do Ministério da Educação (BRASIL, 1989), assentou a definição de “professores leigos” (SAVIANI, 1987) como sendo os servidores que, embora em exercício da função de magistério, não detinham a formação mínima exigida para o exercício da formação.

Para o cumprimento da regra transitória inscrita nos §§ 2º e 3º do artigo 9º da lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b), tem-se que a qualificação é a disciplinada na LDBEN em vigor (BRASIL, 1996d):

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Como ficaria, então, a situação funcional dos professores não qualificados após o decurso do prazo estabelecido pela lei do FUNDEF em comento?

O mencionado artigo 9º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) ao mesmo tempo em que comporta o limite de cinco anos para a

⁴⁸ Qual foi a situação anterior que demandou a regra de direito transitório acima exposta? A LDBEN do Ensino de 1º e 2º graus, a Lei nº 5692 (BRASIL, 1971), facultou o ingresso de professores sem a qualificação mínima estabelecida como necessária, conforme o disposto no artigo 29 e seguintes⁴⁸ da mesma lei, para o exercício destas funções: Art. 77. Quando a oferta de professores, legalmente habilitados, não bastar para atender às necessidades do ensino, permitir-se-á que lecionem, em caráter suplementar e a título precário: a) no ensino de 1º grau, até a 8ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 4ª série de 2º grau; b) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 3ª série de 2º grau; c) no ensino de 2º grau, até a série final, os portadores de diploma relativo à licenciatura de 1º grau. Parágrafo único. Onde e quando persistir a falta real de professores, após a aplicação dos critérios estabelecidos neste artigo, poderão ainda lecionar: a) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, candidatos que hajam concluído a 8ª série e venham a ser preparados em cursos intensivos; b) no ensino de 1º grau, até a 5ª série, candidatos habilitados em exames de capacitação regulados, nos vários sistemas, pelos respectivos Conselhos de Educação; c) nas demais séries do ensino de 1º grau e no de 2º grau, candidatos habilitados em exames de suficiência regulados pelo Conselho Federal de Educação e realizados em instituições oficiais de ensino superior indicados pelo mesmo Conselho.

capacitação dos professores leigos, impõe, por meio do §1º que estes profissionais integrariam um “quadro em extinção por cinco anos”. O que quer significar que, enquanto não providenciada a formação necessária, não poderia o professor fazer parte da carreira de magistério, embora a lei lhe permitisse a permanência na função. Contudo, uma vez concluída a habilitação o professor leigo não poderia adquirir o direito ao ingresso na carreira de magistério correspondente à qualificação adquirida, uma vez que, por força do disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), o acesso aos cargos públicos só é possível mediante a aprovação em concurso público, regra que a lei ordinária não tem força para elidir.

Assim sendo, o professor leigo, tendo cumprido o prazo de que trata a lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b), pode exercer a função docente, mas cargo e carreira são prerrogativas do professor aprovado em concurso público⁴⁹. Se o professor, antes de sua habilitação, fosse concursado, a lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b), conforme o exposto, admitia a sua permanência no cargo e na carreira, com isso desaparecendo de sua condição funcional a situação de professor leigo.

Quanto aos mecanismos de controle e fiscalização do Fundo a Lei nº 9.424⁵⁰ (BRASIL, 1996b) o concebeu em dois momentos:

a) acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo por meio de conselhos instituídos no âmbito de cada esfera da administração, na forma prevista no artigo 4º da referida lei⁵¹;

⁴⁹ É relevante dizer que, por intermédio do artigo 19 dos ADCT da Constituição em vigor (BRASIL, 1988a), concedeu-se a estabilidade no serviço público aos servidores admitidos sem concurso em todas as unidades da federação que estivessem em exercício há mais de cinco anos da data da promulgação da Carta Política (BRASIL, 1988a). Foi o que se chamou de “trem da alegria”, uma vez que estas admissões se deram de forma arbitrária e, não raro, nepotista, durante todo o regime militar. A solução para a permanência desses servidores no serviço público foi construída na doutrina, encampada pelas Constituições estaduais e pelos estatutos dos servidores, de que estes servidores passassem a prover cargos de provimento isolado, ou seja, isolado da carreira, extinto quando da inativação do servidor.

⁵⁰ Vale a pena mencionar o Ministério Público, que, embora não referido na lei, no exercício de sua função institucional, atua como fiscal do cumprimento da lei – o chamado *custus legis* – no sentido de garantir os direitos à educação assegurados na Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

⁵¹ O artigo 4º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) assinalava que: Art. 4º, O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

b) pelos Tribunais de Contas de todas as esferas de governo, que deveriam ter mecanismos específicos de controle, consoante o assinalado no artigo 11 da lei em foco.

A seção seguinte se ocupa dos aspectos conceituais e jurídicos da emissão dos pareceres prévios e da atuação do TCE/SC.

2.3.1 Os pareceres prévios: a atuação do TCE/SC no dever ser

É preciso distinguir que o Tribunal de Contas tem como atribuição julgar as contas – inciso II do artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) – e, ainda, apreciar e emitir pareceres sobre as contas públicas – inciso I do artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

Na primeira atribuição, os administradores e os gestores públicos estão submetidos ao julgamento do Tribunal de Contas do Estado, que se ocupa dos atos de gestão, nos termos do artigo 59, inciso II, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989). Em se tratando da segunda atribuição, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo são avaliadas para a emissão de parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado e para o julgamento do Poder Legislativo – Câmara Municipal e Assembléia Legislativa do Estado – quando deve ser considerada a situação das finanças do Estado, atentando-se para a demonstração dos níveis de endividamento, o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, dos limites mínimos de gastos com a saúde, educação e gastos com pessoal.

Releva observar que o artigo 11 da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) apenas ratifica a competência do Tribunal de Contas para fiscalizar não só o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, como o cumprimento das regras do FUNDEF. Estas despesas integram as contas prestadas anualmente pelo prefeito. É dever constitucional do Tribunal de Contas analisar a correta destinação dos recursos públicos, bem como a legalidade de toda e qualquer despesa realizada pelo Poder Público.

Todo administrador público tem o dever de prestar contas quanto à sua gestão, obrigação esta que decorre não só de determinações infraconstitucionais, mas de prescrições inscritas no texto constitucional – artigos 37, 70 a 75 da Constituição Federal em vigor (BRASIL, 1988a). A par das normas constitucionais, regem a matéria a lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), a lei complementar nº 101 (BRASIL, 2000a). Além

disso, devem ser consideradas a Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), a lei complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) e o Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a).

No caso do parecer prévio, são responsáveis os chefes do Poder Executivo: No caso do TCE/SC, o Governador do Estado e os Prefeitos.

No que tange aos Estados e Distrito Federal a competência dos Tribunais de Contas para emitir o parecer prévio às contas dos Poderes Executivos encontra previsão no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) que assim refere:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento [...].

Com fundamento neste dispositivo, por simetria⁵², é estabelecida a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios por força do disposto no artigo 75 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

Em razão disso, este comando constitucional é repetido pelo artigo 59, inciso I, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), circunscrevendo a competência do Tribunal de Contas do Estado para a emissão do parecer prévio acerca das contas anuais do Governador do Estado. O processamento da emissão do parecer prévio não exclui a concessão do contraditório⁵³ ao Governador e Prefeitos nas formas previstas na Lei Orgânica do Tribunal – Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) – e no Regimento Interno do

⁵² A Constituição Federal (BRASIL, 1988a) prevê, por meio do artigo 25, que “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. É o princípio da simetria que harmoniza as constituições estaduais às regras da Constituição Federal.

⁵³ Oportunidade de contradizer, de opor defesa, garantida a todo litigante nos processos administrativos e judiciais, na forma preconizada pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

Tribunal de Contas – Resolução nº TC-06 (SANTA CATARINA, 2001a).

É importante falarmos um pouco sobre o controle externo, referido no artigo de lei acima transcrito. O controle externo da administração pública não compreende, apenas os tribunais de contas: há, também, o controle parlamentar direto, e o controle jurisdicional. Estamos nos reportando, portanto, aos órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento. Como bem observa Justen Filho “O controle-fiscalização envolve, portanto, a verificação do exercício regular da competência atribuída pela lei” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 86).

Quanto ao controle parlamentar direto este se constitui na competência constitucional do legislativo de fiscalizar e controlar os atos da administração pública; para isso o legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas. No exercício desta competência cabe sustação de atos e contratos do executivo, a convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor, a possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, as autorizações ou aprovações do necessário para atos concretos do executivo, o julgamento das contas do executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do Chefe do Poder Executivo. No que tange ao controle jurisdicional, este é exercido pelo Poder Judiciário e pode ser efetivado por uma série de medidas judiciais, a maioria prevista no texto constitucional, a exemplo do Habeas Corpus, o Mandado de Segurança, o Habeas Data, o Mandado de Injunção, a Ação Popular, a Ação Civil Pública e a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Neste espaço o Ministério Público pode exercer uma ação relevante. Vigora entre nós o princípio da inércia do juiz, ou seja, o Poder judiciário só pode agir quando provocado. Por força do disposto nos artigos 129 e seguintes da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) cabe ao Ministério Público a titularidade da ação penal, da ação civil pública para a tutela – ou seja, a defesa – dos interesses públicos, coletivos, sociais e difusos e da ação direta da inconstitucionalidade genérica e interventiva, nos termos da Constituição⁵⁴.

⁵⁴ O Ministério Público figura, ainda, no texto constitucional como: o garantidor do respeito aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública; defensor dos direitos e interesses das populações indígenas; pode intervir em procedimentos administrativos; controlador externo da

Neste ponto, é importante assinalar o que pode ser objeto de parecer prévio:

a) no que tange às contas estaduais, nos termos do artigo 47 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a), o Tribunal de Contas se ocupará da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas;

b) quanto aos municípios, assinala o artigo 53 Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) que o parecer prévio deve apresentar a apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, demonstrando se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas. Neste caso o parecer prévio deve ser acompanhado de relatório que evidencie a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais, o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com a Lei do Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por fim, o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social do Município, de acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 53 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a).

Cumprir reforçar que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas envolve uma função opinativa e de assessoramento ao Poder Legislativo. Trata-se de uma apreciação técnico-jurídica. No caso dos municípios, o parágrafo 2º do artigo 31 dá uma valoração distinta para o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. Para os Municípios, ao contrário do previsto para o julgamento das contas dos demais entes da

atividade policial, na forma da lei complementar, podendo para tanto, inclusive, instaurar respectivo procedimento administrativo, quando necessário.

federação, a Constituição impõe uma condicionante, um quórum qualificado para a rejeição, pela Câmara Municipal, do parecer prévio emitido pelo tribunal de contas.

O artigo 31 da Constituição Federal em vigor (BRASIL, 1988a) assim determina:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Note-se que o texto constitucional exige um quórum qualificado: 2/3 da composição do legislativo municipal e não 2/3 dos presentes à sessão do julgamento. Os juristas, ao analisarem esta distinção do constituinte, avaliam que esta medida teria considerado a realidade dos municípios brasileiros: pobres, frágeis institucional e culturalmente (MILESKI, 2003).

Estabelecidas estas diretrizes legais concernentes à nossa pesquisa, cabe ressaltar que a seleção do material objeto da presente pesquisa considerou, sobretudo, a potencialidade dos reflexos políticos do parecer prévio das contas anuais que subsidiará o julgamento pelos Poderes Legislativos, cuja decisão, ainda que vinculada a um parecer que deve ser técnico, tem, notadamente, cunho político. A competência dos tribunais de contas para a emissão dos pareceres prévios é a primeira das competências a figurar no texto constitucional.

A Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a), artigo 48, arrola o parecer prévio na ordem de “instrumento de transparência fiscal”, ao qual devesse ser dada ampla publicidade. Vale citar o disposto no artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64 (BRASIL, 1990) que arrola, entre as causas de inelegibilidade, a rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas “por irregularidade insanável e

por decisão irrecurível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário".

Isto posto, apresentamos no capítulo a seguir as contribuições extraídas do balanço da produção acadêmica.

3 O FUNDEF E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA

Neste capítulo apresentamos um levantamento da produção acadêmica sobre os eixos temáticos de nossa pesquisa: o FUNDEF e os tribunais de contas. Objetivamos conhecer o que se registrou na produção acadêmica sobre a “vida e obra” do FUNDEF, ou seja, como a temática do FUNDEF, no período circunscrito para a sua vigência (1998 a 2006), foi discutida na produção acadêmica do período, evidenciando-se os temas que foram privilegiados para exame e, ainda, os que estiveram ausentes nos debates.

O mapeamento dos autores de referência da área possibilitou identificar em que campo do conhecimento nosso tema foi desenvolvido. Cabe aqui uma reflexão quanto à expressão “autores de referência”. A Doutrina, em direito, corresponde aos estudos jurídicos, aos trabalhos produzidos pelos autores de referência acerca de determinado tema jurídico. Para Martins (2002), o Direito Educacional, como ramo do direito, ainda não possui um corpo doutrinário, com análise e objeto bem definidos. Estudos específicos desta área podem ser identificados nos trabalhos de Ranieri (2009) e Joaquim (2006), e, mais recentemente, de Andrade (2010), entre poucos. Nestes trabalhos, o estudo do direito à educação surge como um dos itens do catálogo dos direitos fundamentais⁵⁵.

De fato, não se constatou, por meio dos levantamentos bibliográficos realizados, obras que comportassem comentários jurídicos sistematizados⁵⁶ da legislação educacional na área jurídica. Mas esta é uma realidade para o direito; na seara do pensamento educacional são profícuos – e relevantes – os estudos de política e de legislação educacional, sobretudo a partir das reformas deflagradas nos anos noventa.

⁵⁵ Quando discutimos o direito à educação, discute-se a efetividade deste direito enquanto expectativa ideal, a do acesso a algum bem ou valor educacional, como o disposto nos artigos 6º e 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). As condições postas para a efetividade deste direito, a forma pela qual este poderia se realizar têm regramento na legislação de regência do FUNDEF, por exemplo.

⁵⁶ Martins (2001) e Boaventura (1996) explicam que a sistematização de um conhecimento jurídico importa em identificar e classificar os princípios que regem suas normas jurídicas, bem como as relações sociais nas quais se desenvolvem, considerando-os como próprios de um determinado ramo de conhecimento jurídico. Assim estaríamos falando em direito do trabalho, direito da educação, direito processual, direito penal, entre outros.

Velloso, Wittmann e Gracindo (2001), ao realizarem um levantamento das pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, no período de 1991 a 1997, observaram a exigüidade de estudos na área. Farenzena et al. (2006), alguns anos depois, encontram uma situação um pouco diferente, identificando um enfoque numericamente mais ampliado de pesquisas.

É fato que a discussão sobre o tema foi intensificada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Souza e Faria (2005) também observam o incremento quantitativo de pesquisas sobre o financiamento da educação a partir dos anos 2000, quando os primeiros impactos do FUNDEF podiam ser avaliados.

Os resultados deste balanço bibliográfico se constituem em uma aproximação das duas dicotomias propostas neste trabalho: os pontos de ruptura e de intersecção da execução do FUNDEF com a legislação de regência relacionados à atuação dos Tribunais de Contas pátrios.

Para desempenhar a tarefa proposta estruturamos este capítulo em três seções: o mapeamento, o panorama e as considerações finais ao capítulo.

3.1 O MAPEAMENTO

Para o mapeamento da produção acadêmica acerca do FUNDEF foram pesquisados periódicos, anais, monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado, publicados no período de 1996 a 2008, cuja data inicial é a do ano de promulgação da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) e a final corresponde ao ano em que se principiou este levantamento.

Como fontes básicas foram pesquisados os bancos de teses, de dissertações, de monografias e de artigos de faculdades, universidades, associações nacionais e órgãos de fomento da pesquisa, disponíveis em bases documentais acessadas via internet e nos acervos de bibliotecas públicas. Para o mapeamento de artigos buscamos os registros da Scientific Electronic Library Online (SciELO)⁵⁷, o Instituto Nacional de

⁵⁷ Biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros, as publicações de artigos em revistas impressas e eletrônicas.

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁵⁸, a Rede de Pesquisadores em Financiamento da Educação⁵⁹ com sede na Universidade Federal do Paraná, os trabalhos publicados nos Anais das Reuniões Anuais da ANPEd – Grupos de Trabalho de Política Educacional (GT-5) e de Educação Fundamental (GT-13) – e no observatório da educação⁶⁰. Foram consultadas, também, revistas impressas, publicadas por institutos, universidades e por órgãos públicos.

Considerando-se a heterogeneidade do tema da dissertação, que envolve diferentes áreas de conhecimento – educação, contabilidade e direito –, a pesquisa não se restringiu às revistas de educação, estendendo-se às revistas jurídicas, aí consideradas as que se ocupam de finanças públicas – porque afetas ao Direito Financeiro – e, ainda, as editadas pelos Tribunais de Contas brasileiros.

A seleção dos trabalhos foi circunscrita às seguintes palavras-chave: “financiamento da educação”, “FUNDEF”, “FUNDEF e Tribunal de Contas”.

A tabela abaixo apresenta e distingue os 446 trabalhos inicialmente selecionados, conforme segue:

⁵⁸ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro.

⁵⁹ Trata-se de uma página na *internet*, hospedada no *site da* Universidade Federal do Paraná, que congrega artigos e troca de informações entre pesquisadores interessados na temática do financiamento da educação.

⁶⁰ Trata-se de um sítio eletrônico vinculado à ONG Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação que oferece artigos e editoriais sobre questões referentes à educação.

Tabela 1 – Produção Acadêmica Pesquisada, 1996-2008

Descritor	Financiamento da Educação	FUNDEF	FUNDEF e Tribunal de Contas
SciELO	21	8	-
Dissertações	73	90	4
Teses	98	25	-
Rede de pesquisadores em financiamento da educação	17	2	10
ANPEd	9	22	-
Observatório da educação	25	13	-
Revistas Jurídicas – Editadas pelos Tribunais de Contas	11	15	3
Total	254	175	17

Em nosso processo inicial de seleção pesquisamos os resumos, palavras-chave e sumários dos trabalhos coletados. Com fundamento nesta leitura preliminar, foi possível perceber os temas que predominaram nas produções acadêmicas arroladas. A partir destes temas predominantes encontrados, selecionamos as produções acadêmicas referenciais para o nosso trabalho, entre teses, dissertações e artigos, os quais citamos nas seções seguintes.

3.1.1 Teses e Dissertações

No que tange às teses e dissertações predominaram os temas:

- impactos (repercussões) do FUNDEF (perdas, municipalização da educação, descentralização);
- controle social por meio da análise da atuação dos conselhos;
- cálculo do valor mínimo e contribuição da União.

O Quadro 2 elenca as produções acadêmicas importantes para o entendimento dos impactos do FUNDEF, os quais se reportam a perdas e a fenômenos relevantes como a municipalização e descentralização da educação. Estes estudos são importantes, também, para entendermos os conceitos e pressupostos básicos da criação do FUNDEF:

Ano	Título	Autor	Instituição	Natureza da pesquisa
2009	A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no município de Fortaleza	Antonia de Abreu Sousa	Universidade Federal do Ceará	Doutorado em Educação
2007	A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos Municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96	Fernanda Stéfani Butarelo	Universidade Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Marília)	Doutorado em Educação
2007	O processo de municipalização do ensino no estado de São Paulo: uma análise do seu desenvolvimento na região de governo de Marília	Silvio César Nunes Militão	UNESP/Marília	Doutorado em Educação
2005	Os recursos financeiros do ensino fundamental: o FUNDEF na diretoria de ensino de Araraquara	Ana Paula Torres	UNESP/Araraquara	Dissertação de mestrado
2005	FUNDEF no RJ: a ótica dos perdedores	Luiz Carlos Gil Esteves	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Doutorado em Educação
2005	A Política de Municipalização do Ensino	Dalva Valente Guimarães	Universidade Federal do Pará	Mestrado em Educação

	Fundamental no Estado do Pará e suas Relações com a Reforma do Estado	Gutierrez		
2004	O FUNDEF na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches	Rosana Maria Oliveira Gemaque	Universidade de São Paulo	Doutorado em Educação
2003	Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF	Arias Vazquez Daniel	Universidade Estadual de Campinas	Mestrado em Economia
2003	Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba	Luiz de Sousa Junior	Universidade de São Paulo	Doutorado em Educação
2001	Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas	Marcos Edgar Bassi	Universidade de São Paulo	Doutorado em Educação
2000	A implantação e os resultados iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: o caso de um município do entorno do Distrito Federal	Hélio Pascoalino	Universidade Católica de Brasília	Mestrado em educação
2000	O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação	Rosimar de Fátima Oliveira	Universidade Federal de Minas Gerais	Mestrado em educação

2000	O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF	Mariane Campelo Konslinski	Universidade Estadual de Campinas	Mestrado em educação
------	---	----------------------------	-----------------------------------	----------------------

Quadro 2 – Teses e dissertações selecionadas que trataram do tema impactos do FUNDEF, 2000-2009

O artigo 4º da Lei 9.424 (BRASIL, 1996b) que regulamenta o FUNDEF impôs a todas as unidades da federação a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CAC/S/FUNDEF). Neste acervo de documentos o tema Tribunal de Contas surgiu de forma transversal, articulado a questões como o controle social do FUNDEF e a utilização de dados orçamentários, contábeis e financeiros publicados pelas Cortes de Contas, tema que procuramos explicar e conceituar no capítulo anterior. O Quadro 3 elenca as teses e dissertações que se ocuparam deste tema:

Ano	Título	Autor	Instituição	Produção Acadêmica
2008	O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo / RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade	Jorge Miguel Bonatto Umann	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Mestrado em Educação
2007	O conselho de acompanhamento e controle social do Fundef: um estudo de caso do município de São Paulo	Katia Aparecida dos Santos	Universidade de São Paulo	Mestrado em Educação
2007	Conselho de acompanhamento do FUNDEF: instrumento de controle social ou legitimação do poder estatal? (um estudo de caso)	Maria da Paz Pereira do Patrocínio	Universidade Federal da Paraíba/João Pessoa	Mestrado em Educação
2007	Financiamento da	I-Juca	Universidade	Doutorado

	educação e gestão democrática: um estudo acerca do conselho do FUNDEF, no âmbito da União	Pirama Camargo Gil	de São Paulo	em Educação
2006	Fiscalização e Controle do FUNDEF: ação dos órgãos do estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro	Derli Silveira	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Mestrado em Educação
2003	Os Conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social	José Wellington Marinho de Aragão	Universidade Federal da Bahia	Doutorado em Educação
2003	Tradição e modernidade: teoria e prática dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF – um estudo de caso	Augusto César Porto da Silva	Universidade Estadual do Ceará	Mestrado acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade
2002	Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/PR (1997-2000).	Andréa Barbosa Gouveia	Universidade de São Paulo	Mestrado em Educação
2000	Financiamento da Educação no Brasil	Maria Theresa Lopes Leite	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Mestrado em Ciências Contábeis

Quadro 3 – Teses e dissertações selecionadas que se ocuparam do controle social, por meio da análise da atuação dos conselhos, 2000-2008

A Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), artigo 2º, previa a fixação de um valor mínimo por aluno/ano fixado nacionalmente que deveria ser assegurado pela união, por intermédio de complementação financeira, aos fundos estaduais cujo valor por aluno resultante da relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do Ensino Fundamental (redes estadual e municipal) fosse inferior a aquele valor mínimo. Esta questão, fulcral para a execução do fundo, tem abordagem nas produções acadêmicas selecionadas conforme segue.

Ano	Título	Autor	Instituição	Produção Acadêmica
2005	O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação brasileira no Brasil: o FUNDEF no centro do debate	Maria das Dores Mendes Segundo	Universidade Federal do Ceará	Doutorado em Educação
2003	Formulação, implementação e resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE	Francisco José da Silva	Universidade de Brasília	Mestrado em Educação
2002	O FUNDEF e o custo - aluno	Juliana Mary Motta Ganimi	Universidade de Juiz de Fora	Mestrado em Educação
2001	O financiamento da educação no Brasil no contexto das mudanças econômico-políticas pós-90	Angélica Maria Pinheiro Ramos	Universidade Federal do Ceará	Doutorado em Educação

Quadro 4 – Teses e dissertações selecionadas que se ocuparam do cálculo do valor mínimo (custo-aluno) e da complementação financeira da União, 2001-2005

A temática do FUNDEF na perspectiva do controle e fiscalização estatal – Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Ministério

Público, Controle Interno dos órgãos –, bem como o questionamento da correlação possível entre as ações de controle e fiscalização e as políticas propostas se afigurou, no repertório acadêmico pesquisado, muito pouco explorado. Sobre este tema encontramos um trabalho acadêmico:

Ano	Título	Autor	Instituição	Produção Acadêmica
2006	O Controle dos Recursos da Educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Município do Estado do Pará	Fabício Aarão Freire Carvalho	Universidade Federal do Pará	Dissertação de mestrado em Educação

Quadro 5 – Tese e dissertação selecionada que se ocupou do controle estatal do FUNDEF

O tema surgiu, ainda, transversalmente no trabalho de Guimarães (1998). Na dissertação de Silveira (2006) encontramos a atuação do Ministério Público quanto ao direito da educação; o FUNDEF aparece, neste contexto – como forma de provimento de recursos à educação – como uma condicionante à “efetivação do direito à educação” (SILVEIRA, 2006, p.14).

3.1.2 Artigos e trabalhos em eventos

Quanto aos artigos e trabalhos em eventos pesquisados identificamos como predominantes os temas a saber:

- impactos (repercussões) do FUNDEF (perdas, municipalização da educação, descentralização);
- controle social, por meio da análise da atuação dos conselhos;
- sonegação fiscal, desvio dos recursos do Fundo;
- despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino;
- cálculo do valor mínimo nacional por aluno e complementação financeira da União;

Dos 156 textos coletados selecionamos 35 trabalhos para compor o panorama que pretendemos oferecer. Muitos dos textos coletados ofereceram os temas acima citados de forma articulada, sendo

que, para a compreensão dos mecanismos de criação e execução do FUNDEF – neste contexto considerados os aspectos da municipalização e descentralização – utilizamos, principalmente, os trabalhos de:

Ano	Autor	Título	Tipo / Origem
2007	Lisete Regina Gomes Arelaro	FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação	Trabalho em Evento (TE) / ANPed
2007	José Marcelino de Rezende Pinto	A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo	Artigo / Educação e Sociedade, v. 28, nº 100
2006	Ana Lúcia F. Magalhães	Quanto custa a Educação Básica de qualidade?	Artigo / Revista Brasileira de política e administração da educação, v. 22, nº 2
2004	Romualdo Portella de Oliveira	FUNDEF: uma análise preliminar	Artigo / Educação: teoria e prática, vol. 12, nº 22/23
2004	Robert Evan Verhine	Discussão acerca do artigo efeitos e impacto do FUNDEF na rede municipal de ensino de salvador	Artigo / Gestão em Ação, v. 7, nº 3
2004	Nicholas Davies	O financiamento da educação e seus desafios	Artigo / Eccos: revista científica, v. 6, nº 1
2004	Vera Maria Peroni; Nalú Farenzena	O FUNDEF no Rio Grande do Sul: apontamentos de uma pesquisa de acompanhamento e avaliação	Artigo / Educação: Teoria e Prática, v. 12, nº 22/23
2004	Donaldo Bello de Souza; Lia Ciomar Macedo de Faria	Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96	Artigo / Ensaio: aval. pol. públ. Educ., v. 12, nº 45
2003	Dora Leal Rosa e Robert Evan Verhine	O FUNDEF no Estado da Bahia	Artigo / Gestão em Ação, v. 6, nº 2
2002	José Marcelino	Financiamento da educação	Artigo / Educação e

	de Rezende Pinto	no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)	Sociedade, v. 23, nº 80
2001	Nalú Farenzena	A prioridade financeira ao ensino fundamental na reforma constitucional da educação de 1996: um olhar sobre o funil parlamentar	TE / ANPEd
2001	Luiz Sousa Júnior	Reformas educativas e qualidade de ensino	TE / ANPEd
2000	Robert Evan Verhine	Um experimento chamado Fundef: uma análise do seu desempenho no cenário nacional e no contexto da Bahia	Artigo / Educação Brasileira, v. 22, nº 45
2000	Vera M. V. Peroni	Descentralização: racionalização de recursos ou maior controle social?	Artigo / Revista de Educação Pública, v. 9, nº 15
1999	Robert Evan Verhine	O FUNDEF: suas implicações para descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil	Artigo / Educação e Contemporaneidade: revista da Faceba, v. 8, nº 12
1999	Mariane Campelo Konslinski	Desvendando o processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estado do FUNDEF	TE / ANPOCS
1999	Camilla Croso Silva, I-Juca P. C. Gil, Maria Clara Di Pierroi	Avaliando o primeiro ano de implantação do FUNDEF	Artigo / Observatório da Cidadania, nº 3
1999	Maria de Fátima F. Rosar; Miriam S. de Sousa	Aspectos da municipalização do ensino do Maranhão e seus efeitos contraditórios no funcionamento da rede	TE / ANPEd
1999	Dermeval Saviani	Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios	Artigo / Educação e Sociedade, ano 20, nº 69
1998	Nicholas Davies	Política fiscal golpeia política educacional	Artigo / Contexto e Educação, v. 14, nº 50
1997	Vera M. V. Peroni	A centralização/descentraliza	Artigo / Intermeio: Revista do Mestrado

		ção da política educacional nos anos 90 no contexto de proposta da reforma do Estado no Brasil	em Educação, v. 3, nº 6
1996	Robert Evan Verhine	O financiamento de ensino fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais	Artigo / Temas em Educação, nº 5
1996	José Marcelino de R. Pinto	A divisão de responsabilidade pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação	Artigo / Padéia: Cadernos de Psicologia e Educação, nº 10/11, fev./ago

Quadro 6 – Artigos e trabalhos em eventos selecionados com a temática: mecanismos de criação e execução do FUNDEF, 1996-2000

No que tange aos mecanismos de controle e fiscalização dos recursos do FUNDEF – controle social e os controles exercidos pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas – buscamos, principalmente, as considerações dos seguintes autores:

Ano	Autor	Título	Tipo / Origem
2010	Nicholas Davies	Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação	Artigo / Ensaio: aval. pol. públ. Educ., v. 18, nº 66
2009	Marcos Edgar Bassi; Rubens Barbosa de Camargo	Participação e controle social no FUNDEF e no FUNDEB	Artigo / Poiésis, v. 2, nº 1
Ano	Autor	Título	Tipo / Origem
2007	Nicholas Davies	Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas de Mato Grosso.	Artigo / Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 88, nº 219
2006	Nicholas Davies	Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação	Artigo / Eccos: Revista Científica, v. 8, nº 1

2002	Maria Dalva P. de Andrade	Os Conselhos do Fundef: a dinâmica de implementação em municípios goianos	TE / ANPEd
2002	Andréa Barbosa Gouveia	Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF em municípios do Paraná	TE / ANPEd
2001	Nicholas Davies	Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 1 bilhão em 1998 e 1999	Artigo / Movimento: Revista da Faculdade de Educação da UFF, nº 3
2001	Nicholas Davies	O Tribunal de Contas de Minas Gerais e sua eficácia na avaliação dos gastos governamentais em educação	Artigo / Educação em Foco, v. 6, nº 1
2001	Nicholas Davies	O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial	Artigo / Cadernos de Pesquisa, nº 113
1999	Nicholas Davies	Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação?	Artigo / Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 80, nº 194
1999	Nicholas Davies	CONFUNDEF: As confusões criadas pelas autoridades a respeito do FUNDEF e da remuneração/valorização do magistério.	TE / ANPEd
1997	Nicholas Davies	Verba de R\$ 31 milhões não aplicada em educação (1990-1995) - caso da prefeitura de São Gonçalo - RJ	Artigo / Cadernos do Ces, nº 4

Quadro 7 – Artigos e trabalhos em eventos selecionados com a temática: mecanismos de controle e fiscalização dos recursos do FUNDEF, 1997-2010

3.2 O PANORAMA

3.2.1 O FUNDEF

Os primeiros estudos dedicados ao FUNDEF procuraram situá-lo no amplo debate das reformas do Estado dos anos de 1990. Para Saviani (1998), a criação do FUNDEF representa a principal investida do governo federal no que diz respeito ao financiamento da primeira etapa da Educação Básica. Focado na suposição de que o problema do financiamento da educação seria somente o de administração, o FUNDEF expressa à larga o gerencialismo. Para Silva, Camargo e Pierro (1999) a reforma educacional foi implementada sob o imperativo de restrição do gasto público, integrando-se ao modelo de ajuste estrutural e à política de estabilização econômica adotados pelo governo central. Não foram poucos os estudos que reconheceram nas reformas dos anos de 1990 a pauta neoliberal, na conjuntura descrita por Frigotto e Ciavatta (2003), Davies (1999 e 2000), Saviani (1998), Malanchen (2007), Peroni (2003) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2000).

Há que se reconhecer, portanto, no bojo do conjunto de medidas implementadas no Brasil na área da educação, a partir dos anos noventa, que este encontra melhor compreensão "quando articulado com o projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital" (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106-107).

Arelaro (2000), ao avaliar o contexto histórico da promulgação das normas de regência do FUNDEF – Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), salienta que as ações do governo federal se basearam em duas justificativas principais: 1ª- O Brasil não teria mais problema de atendimento da demanda; 2ª- Os recursos destinados à educação seriam suficientes. Interessa para esta pesquisa uma análise mais acurada desta justificativa, propalada pelo governo federal, segundo Arelaro (2000), incorre na idéia de que, de um lado, não haveria, necessariamente, problema com a qualidade do ensino, uma vez que se optou por não trazer recursos novos para a educação, e, de outro, que as deficiências constatadas decorreriam de um mau gerenciamento dos recursos alocados. Este critério econômico de mercado importado exportado para o financiamento da educação, o “de se fazer mais com menos”, está presente na concepção e implementação do FUNDEF em dois principais tópicos, quais sejam, no estabelecimento da fórmula custo/aluno e na desresponsabilização do Estado, em particular, pois os governos estaduais e municipais, estes

assumiram o ônus da gestão do ensino e tiveram ampliadas suas responsabilidades financeiras.

O momento percebido pelo meio acadêmico era de alerta: pressentia-se que a União abria caminho para uma desoneração de suas responsabilidades, entendimento que encontraremos em Melchior (1997). Farenzena (2001) assinala que Melchior compareceu às comissões legislativas que discutiam a proposta de emenda constitucional, PEC nº 233 (BRASIL, 1995a), por meio da qual tramitou a promulgação da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), ocasiões em que Melchior criticou o aumento da subvinculação de recursos de estados e municípios, a imprecisão das responsabilidades da União e a dissociação dos custos mínimos de uma lógica de qualidade de ensino (FARENZENA, 2001).

A ausência da concepção, nas regras do fundo, de um padrão de custo-aluno que correspondesse, efetivamente, a um padrão mínimo de qualidade de ensino estão fortemente presentes nestes primeiros estudos sobre o FUNDEF (CALLEGARI, 1997; MONLEVADE, 1998; CASTRO, 1998; MELCHIOR, 1997).

Quanto à questão do custo-aluno, é importante lembrar que a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) estipulou uma fórmula de cálculo de um valor nacional mínimo por aluno/ano pelo qual o Governo Federal deveria realizar a complementação financeira ressalvado o primeiro ano da sua vigência do FUNDEF quando esse valor seria de R\$ 300,00. Inscreveu-se no § 1º, art. 6º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) que este valor nacional mínimo nunca poderia ser “inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas [...]”. Em Pereira (2006) vemos que a fórmula custo-aluno, transformando o aluno em dinheiro, desconfigura a educação como direito social básico. Quer o autor expressar que o financiamento da educação fundamentado sob o critério da mera permanência na escola, pelo número de matrículas, portanto, sem nenhum elemento definidor e garantidor de uma educação de qualidade, não satisfaz o atendimento ao direito constitucional à educação: a consecução deste direito social não se configura pela aparência do ato, que seria a presença ou a matrícula deste aluno, mas pela substância do ato, ou seja, uma efetiva educação e formação cujo elemento garantidor, o financiamento, esteja apoiado em uma referência do que se entenda por qualidade.

Assim, conforme o regido no art. 60 do ADCT, § 3º (BRASIL, 1988a), sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse este mínimo definido, caberia à União complementar os recursos do fundo, suplementação esta que deveria ser repassada, a cada 10 ou 15 dias, às contas vinculadas ao FUNDEF.

A metodologia estabelecida na legislação de regência do FUNDEF para o cálculo do valor por aluno ano deveria ser utilizada até 12 de setembro de 2001 – cinco anos a partir da vigência da EC 14 (BRASIL, 1996a) – após o que deveria haver um ajuste progressivo do valor mínimo anual por aluno para um valor que correspondesse ao custo do padrão mínimo de qualidade do ensino.

Melchior (1997, p. 31), entre outros autores, observou que esta fórmula não estava calcada em critérios fáticos de qualidade da educação, como a disponibilização de infraestrutura, qualificação do magistério e, sim, nas disponibilidades orçamentárias e cuja temeridade repousa nos seguintes fatos:

Na situação conjuntural que atravessamos, em que o país está submetido a um plano de estabilização copiado, em parte do FMI, é uma temeridade sustentar-se nas “disponibilidades financeiras”. Os planos de estabilização adotados em diferentes países e sob a tutela do FMI, procuram combater, principalmente, as altas taxas de inflação. A redução do processo inflacionário exige medidas duras que ocasionam, quase sempre, queda no ritmo da atividade econômica e, conseqüentemente, queda na arrecadação tributária que, por sua vez, prejudica todas as atividades do setor público, aí incluída a educação pública.

Davies (2006) dedicado a explicar e fomentar o acompanhamento dos recursos vinculados à educação, ao se ocupar da questão custo-aluno ao longo da vigência do FUNDEF oferece os seguintes dados:

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF é capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da

lei do FUNDEF (nº 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei nº 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei nº 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões. (DAVIES, 2006, p. 757)

Confessadamente, portanto, a União, por meio dos seus governantes, definiu o valor mínimo anual à margem das normas de regência, com o objetivo de diminuir o montante de sua contribuição ao Ensino Fundamental, o que só confirma o empenho dos governos FHC e Lula em não trazer recursos novos para educação⁶¹.

É de Bassi e Viegas (2009) a síntese das duas grandes questões atinentes a este tema, quais sejam, a ausência de um padrão de qualidade na definição deste custo e a insuficiência da complementação da União:

Convém registrar, de passagem, que, apesar da melhoria na equiparação do valor nacional por aluno/ano no ensino público dentro de um mesmo Estado, e das diferenciações feitas a partir de 2000, não se pode deixar de chamar a atenção para os baixos valores anuais do gasto por aluno,

⁶¹ Sobre esta mesma crítica cf. Arelaro (2000, p. 104-105) e Rodriguez (2001).

muito distantes de um custo aluno condizente e suficiente. Tal quadro é agravado pela manutenção das desigualdades de gastos inter-regionais ao longo de todo o período, decorrentes da omissão da União na função de complementação (BASSI; VIEGAS, 2009, p. 3).

Pesquisadores como Pinto (1999), Oliveira (2001) e Davies (2001), se contrapõem à versão oficial de que esta metodologia teria um efeito equalizador, garantidor de uma qualidade mínima do Ensino Fundamental para todas as unidades da federação. Para os referidos autores outros elementos determinantes se impuseram na definição desta política, como o não cumprimento da aplicação obrigatória de 50% dos recursos vinculados na erradicação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental, assim como às pressões dos organismos internacionais, no contexto de minimização do tamanho e do papel do Estado, para a focalização dos recursos no Ensino Fundamental.

Mas o FUNDEF haveria de sofrer outro revés, apontado pelos autores de referência: o Governo Federal, que deveria estabelecer e atualizar o custo mínimo, desrespeitou a metodologia de cálculo do custo-aluno, o que resultou em prejuízo ao Ensino Fundamental em milhões de reais (DAVIES, 1999; MONLEVADE, 1998; PINTO, 1999). Em mesma direção, Davies (1999) denuncia a contradição do discurso federal de valorização do Ensino Fundamental e do magistério com o aporte dos recursos federais para o FUNDEF, que foram “ínfimos e bem menores do que os devidos legalmente” (DAVIES, 1999, p. 1).

Por tudo isso, concluía Arelaro (1999), firma-se a política de ajuste fiscal, imposta pelos “acordos” como os firmados com o FMI, sob a égide de uma “útil convicção de que os recursos investidos seriam suficientes” (ARELARO, 1999, p.41). Esta questão foi bastante referenciada nos estudos que tratam do FUNDEF, desde os primeiros anos da execução do fundo, a exemplo do apontado por Davies (1999), Arelaro (1999), Pinto (2002; 2007) e Rodriguez (2001).

Sobre a reincidente ilegalidade perpetrada pela União, combatida e denunciada pelos estudiosos da área, Castro (2001, p. 19) registra:

Alguns pesquisadores e mesmo entidades de classe argumentam que na implementação dessa

inovação o valor gasto mínimo por aluno/ano não está adequado aos custos mínimos de que fala a lei, o que neste caso prejudica os alunos dos Estados em que se verificarão necessidades de complementação de recursos, pois a mesma pode vir a ser insuficiente diante do volume requerido, justamente porque aquele valor aluno/o estipulado não seria o mais adequado. Para acabar com tal controvérsia, o Ministério deveria apresentar, de acordo com a LDB e a lei de regulamentação do FUNDEF, justificativa tecnicamente convincente dos valores que estão sendo praticados.

Para Gouveia (2009) a aferição do custo-aluno é um debate profícuo, que ainda se ressent de experiências que “possibilitem a observação de política educacional que tome o custo-aluno-qualidade como critério para a execução de tal política” (GOUVEIA 2009, p. 4). Segundo a autora, no que é acompanhada por Davies (2006), não vivemos, ainda, a experiência de uma política educacional que relacione, ainda que no plano do dever ser, os valores alocados ao financiamento da educação a um padrão de qualidade.

Em se tratando de qualidade do ensino, os autores referenciais para a presente pesquisa, a exemplo de Portela de Oliveira (2003), Sousa Júnior (2003, p. 107) destaca que os dados oficiais do sistema de Avaliação da Educação Básica reconhecem uma queda do rendimento dos alunos, particularmente nas regiões mais pobres. Nesse sentido, diz Pereira (2006), a política de financiamento da educação parece não estar enfrentando as desigualdades regionais. (2002), Davies (1999; 2000) e Melchior (1997), ressaltam que a qualidade do ensino pressupõe um padrão mínimo de estrutura física das escolas, de materiais didáticos, um padrão adequado de remuneração docente e, até mesmo, questões sociais outras, cada vez mais agravadas, que vão muito além dos muros da escola e até mesmo das possibilidades da política educacional. Em mesma direção, diz Arelaro (2005) que o esforço em se dimensionar um padrão mínimo de qualidade pressupõe perceber a diferença fundamental entre gasto/aluno, presente na concepção do FUNDEF, e o custo/ aluno, quando são consideradas as efetivas condições adequadas para a oferta de ensino.

Contrapondo a realidade ao discurso oficial, Azevedo (2002), ao avaliar a execução do FUNDEF, registra que os dados obtidos pelo Sistema Nacional de Avaliação (SAEB) revelam a precariedade dos

resultados de aprendizagem, embora se tenha registrado no período avaliado o notável aumento de matrículas no Ensino Fundamental municipal. Esta contradição também é bem explicada por Esteves (2006, p. 3):

Nesse panorama, um dos fatores que certamente colaborou para a difusão da imagem ufanista criada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso acerca do FUNDEF foi, sem dúvida, o predomínio de análises oficiais bastante parciais. Estas, ao enaltecerem os números apresentados, muitas vezes acompanhados por interpretações duvidosas ou até questionáveis, denunciam que, para aquele governo, o sentido de democratização educacional residia unicamente na colocação de "toda criança na escola". Ainda assim, mesmo o amplo acesso ao ensino fundamental verificado a partir da criação do fundo não pode ser considerado, de fato, democrático, uma vez que as condições do ensino atestam uma qualidade persistentemente precária, incompatível com os requisitos mínimos de uma educação cidadã.

Esta mesma percepção teremos com Rezende Pinto (2007) que, em estudo fundamentado nos dados do Censo Escolar do INEP, constatou o grande aumento do peso das matrículas da rede municipal ao analisar a distribuição de responsabilidades pela Educação Básica entre estados e municípios ao longo dos últimos anos no Brasil:

Assim é que, se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas. (REZENDE PINTO, 2007, p. 2)

As questões da municipalização e dos impactos do FUNDEF têm necessária intersecção, como indica Sousa Júnior (2003), uma vez que a legislação de regência e a execução do FUNDEF, conforme

constatado nos estudos de referência da área, indicam a desoneração das obrigações da União e dos Estados federados para com a educação.

Arelaro (2007), ao avaliar o FUNDEF, quando decorridos dez anos de sua vigência, aponta a consequência imediata desta política: a municipalização, em lugar da universalização do ensino fundamental defendida pelo governo federal. O descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade, pois os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender às novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas e eles dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido. Bremaeker (2003) explica que o FUNDEF compromete expressivamente o FPM, cuja concepção, como vimos, é a de repassar mais recursos para os Municípios de menor população que, em sua maioria, são de base econômica rural e contam com uma reduzida receita tributária, uma vez que Constituição Federal (BRASIL, 1988a) atribuiu aos Municípios os impostos de natureza eminentemente urbana. Com isso, diz Bremaeker (2003), a lógica do FUNDEF colide com a lógica do FPM, uma vez que os Municípios de menor aporte populacional receberam menos recursos, porque possuem menos alunos, ainda que o sistema municipal fosse responsável por 100% dos alunos matriculados no ensino fundamental:

[...] que dos Municípios que perdem recursos com o FUNDEF, 71,0% deles são Municípios de pequeno porte demográfico, ou seja possuem menos de 10 mil habitantes. Estão nesta situação 1.552 Municípios. Este fato se deve a que, ao receberem os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os Municípios de pequeno porte demográfico recebem um valor “per capita” bem mais elevado que os demais [...] À medida em que vai aumentando o quantitativo demográfico dos Municípios o valor “per capita” vai se reduzindo [...] Na prática o que está acontecendo é uma transferência de recursos dos Municípios de menor porte demográfico para aqueles de médio e grande portes demográfico, contrariando a lógica social. Para os Municípios de pequeno porte demográfico o saldo negativo entre o crédito e a dedução à conta do FUNDEF é bastante significativo nas suas finanças,

representando uma parcela relativamente pequena para o conjunto dos demais Municípios do País. (BREMAEKER, 2003, p. 3)

Sousa Júnior (2003), em suas pesquisas, identificou uma grande dependência dos municípios brasileiros (59,8%) dos recursos que lhes são repassados pela União e pelos estados para a sua sobrevivência. Araújo (2007) entende que, no modelo neoliberal, esta descentralização de atribuições e a racionalização de recursos seriam postulados de uma lógica que apontava como questão central da educação brasileira a “otimização” dos recursos já disponíveis. Gomes (2008), ao relatar o debate registrado no processo legislativo da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), transcreve a manifestação do deputado Lindberg Farias (PCdoB – RJ):

[...] acredito que há um grande desconhecimento sobre o teor da PEC. Acho também que vários parlamentares acabam, por engano, votando a favor de uma proposta que vai prejudicar seus municípios. (GOMES, 2008, p. 51)

Gemaque (GRUPO DE ESTUDO EM GESTÃO E FINANCIAMENTO EM EDUCAÇÃO– GEFIN, 2005), ao colacionar os resultados de um estudo procedido em treze municípios paraenses que tiveram municipalizados o Ensino Fundamental, visando avaliar a política de municipalização em curso no Estado do Pará, concluiu que os governos federal e estadual, por meio do FUNDEF, reduziram os seus custos financeiros e se beneficiaram politicamente. Segundo a autora o Estado do Pará, por meio do processo de municipalização, vem reduzindo os seus gastos com a educação e a União, embora tenha indicado que o “governo Federal estava injetando recursos nos estados e municípios pobres”, para disso auferir benefícios políticos e eleitorais, pouco contribuiu para o fundo, contrariando, neste ponto, inclusive a lei de regência.

Crítica contundente, neste sentido, também pode ser vista nos trabalhos de Davies (2005) e Calegari (2002). A análise de Araújo (2007, p. 5) bem resume o papel do FUNDEF neste processo de desoneração do Estado:

As tentativas anteriores de municipalização não haviam dado certo por resistência municipal, mas

após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, aumentar as matrículas passou a ser uma fonte de elevação nos recursos dos municípios. Este modelo tornou-se um poderoso indutor do processo de descentralização na municipalização do ensino.

Esses dois vieses – desresponsabilização e controle – evocam um estudo mais aprofundado acerca dos recursos da descentralização e desconcentração, a exemplo do que realizou Araújo (2007). Este processo de desoneração⁶² da União tem, ainda, outra cruel faceta, qual seja, à medida que se promovia a desconcentração da responsabilidade de gestão dos recursos do FUNDEF transferiu-se, também, as responsabilidades pelos insucessos da educação brasileira aos municípios.

Melchior (1997) afirma que a desigualdade do nosso país em nossas constituições só é considerada em nível de regiões, ao passo que, diz o autor, a miséria está distribuída em todas as regiões do país, pobres ou prósperas. Acrescenta o referido autor que:

[...] os recursos do Fundo irão para regiões pobres e ricas. As regiões pobres terão o sistema de compensação da complementação federal, mas as regiões ricas, que tenderão a não receber os recursos da parcela federal, ou receberão recursos pouco significativos, também têm pessoas pobres não assistidas pelo sistema escolar do ensino fundamental. (MELCHIOR, 1997, p. 20)

Como Esteves (2007) explica se, de um lado, o governo central enaltecia as suas próprias ações na educação, de outro, engendrava-se a estigmatização a priori daqueles que, de algum modo, “fossem afetados negativamente por elas, imputando-lhes a culpa pelos percalços a que eram submetidos”.

É de Arelaro (2005, p. 1043) esta importante reflexão:

Como se pode constatar, esse processo de municipalização do ensino fundamental é bastante significativo, sendo que em alguns estados ela já

⁶² Utilizamos a palavra “desoneração”, no sentido de desobrigar-se, desresponsabilizar-se.

corresponde a mais de 80% do atendimento do ensino fundamental e, portanto, é impossível discutir a questão da qualidade de ensino sem conhecer qual a distribuição dos municípios no Brasil, pelas diferentes regiões, e como e onde vivem os cerca de 170 milhões de brasileiros neste país-continente. Além disso, se os municípios tivessem um mesmo padrão de arrecadação de recursos, de tal maneira que se pudesse constatar alguma “homogeneidade” distributiva, seria fácil discutir e entender o processo radical de “descentralização” das responsabilidades de atendimento das políticas sociais, porém o quadro brasileiro está longe dessa situação de equilíbrio financeiro entre as diferentes esferas públicas, e entre cada uma delas.

Para Rodriguez (2001) esta desresponsabilização dos governos estaduais e federal pelo Ensino Fundamental pode ser definida como uma “descentralização selvagem”, gerada pelos efeitos financeiros do FUNDEF. Com efeito, alinham-se a esta percepção muitos outros autores, assentando-se que as propostas de descentralização educacional formuladas pelos organismos internacionais para os países da América Latina têm como finalidade maior apenas o alívio da União dos gastos sociais.

A par do que Martins (2001) assinala, os conceitos de autonomia e descentralização têm o seu significado desconfigurados nas reformas dos anos noventa: a reestruturação da educação, de um lado, intentou promover alguma descentralização da gestão, mas, de outro, arrefeceu e institucionalizou os procedimentos de avaliação e controle do sistema, para, com isso, oportunizar o “desembarque” da União do financiamento da Educação Básica (ARAÚJO, 2007).

Se, na seara das intencionalidades, à União, na sistemática do FUNDEF, seriam atribuíveis somente as tarefas da regulação e da suplementação de recursos, na prática, nem ao menos a função supletiva restou preservada, o que demonstra a desresponsabilização dessa instância do Estado Brasileira para com a educação básica (YANAGUITA, 2006).

Se as palavras têm força, fazem a diferença, como alertam Shiroma, Campos e Garcia (2005), é tarefa do pesquisador contrapor aos documentos oficiais o seu real significado para revelar como as

instituições procuram “legitimar a suas atividades” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429). Por isso, é importante, explicitarmos aqui a diferença entre desconcentração e descentralização.

Como lembra Bassi (2001), a descentralização ainda aparece vinculada às idéias de democratização e participação popular. Contudo, a questão no âmbito da concepção e implementação do FUNDEF não deixa dúvidas quanto à desconfiguração do conceito. Descentralizar significa, como sugere a etimologia da palavra, deslocar o poder do centro, transferir as responsabilidades, os recursos financeiros e, sobretudo, o poder decisório; as expectativas de municipalização presentes nos debates constituintes de 1988 tiveram, portanto, esse sentido de autonomia, de expectativa de autogestão destas unidades da federação.

Em outra senda, em sede de Direito Público, desconcentrar significa a transferência de algumas atribuições, cujo desempenho continua subsumido ao poder central (MEIRELLES, 1997; CARVALHO FILHO, 1999; BANDEIRA DE MELLO, 1998). No que tange ao FUNDEF, o poder regulatório do fundo, sem qualquer poder de interferência ou decisão dos municípios, foi reservado ao Poder central, o Governo Federal. Com as reformas como um todo, afirma Saviani (1998), o MEC conseguiu assumir o controle da política nacional de Ensino Fundamental sem arcar com a primazia de sua manutenção. Por conseguinte, em se tratando de FUNDEF, não há que se falar em descentralização, sendo mais próprias as expressões “desoneração” ou “desresponsabilização” da União ou, ainda, “desconcentração”.

Também estiveram presentes nestes primeiros estudos a idéia de que a focalização no Ensino Fundamental, expressa no FUNDEF, em detrimento do provimento da educação nos demais níveis e modalidades, incorreria na precarização do modelo de atendimento e na proliferação de uma imensa rede de escolas infantis comunitárias e filantrópicas (DAVIES, 1998; MONLEVADE, 1998; PINTO, 1999).

Tratamos, a seguir, do controle exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros sobre o FUNDEF na produção acadêmica em estudo.

3.2.2 O controle e fiscalização exercidos sobre o FUNDEF: o Ministério Público, os Tribunais de Contas brasileiros e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

Carvalho (2006) situa os Tribunais de Contas brasileiros no contexto de um modelo institucional brasileiro de controle dos gastos públicos, no qual figuram o Poder Legislativo e o Ministério Público. O autor, no entanto, entende relevante para a atuação destas instituições a participação social, instrumentada pelos Conselhos Sociais. Na dissertação de Guimarães (1998) o tema surgiu transversalmente, destacando-se a imperiosa necessidade de fiscalização e acompanhamento dos recursos do fundo pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, Ministério Público e Tribunais de Contas.

Nesta breve análise, vamos nos ocupar das produções acadêmicas voltadas à atuação dos tribunais de Contas – como órgão auxiliares do Poder Legislativo, na dicção constitucional – do Ministério Público e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Na dissertação de Silveira encontramos a atuação do Ministério Público – MP quanto ao direito à educação; o FUNDEF – como forma de provimento de recursos à educação – aparece, neste contexto, como uma condicionante à “efetivação do direito à educação” (SILVEIRA, 2006, p. 14). Esta definição é relevante para o nosso trabalho⁶³ porque enquadra o acesso ao Ensino Fundamental na esfera dos direitos subjetivos públicos⁶⁴, cujo exercício é preponderante sobre qualquer outro. Diz Silveira (2006) que a Constituição Federal (BRASIL, 1988a) ampliou os poderes e possibilidades de atuação do MP para a defesa dos direitos sociais. A autora identifica em seus estudos que as medidas judiciais e extra-judiciais promovidas pelo Ministério Público de duas

⁶³ Porque nos voltamos ao conhecimento da efetividade da lei de regência do FUNDEF, vale frisar.

⁶⁴ Para Duarte direito subjetivo público confere ao indivíduo a “possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio” (DUARTE, 2004, p. 113). Miranda ensina, ainda, que “o direito subjetivo não é a faculdade, ainda que seja ela uma só; o direito subjetivo é que contém a faculdade. Porque o direito subjetivo é o poder jurídico de ter a faculdade. A faculdade é fática, é meio fático para a satisfação de interesses humanos; o direito subjetivo é jurídico, é meio jurídico para a satisfação desses interesses” (MIRANDA, 2000, p. 271).

idades do interior paulista, para a defesa do direito à educação, foram provocadas, em grande parte, pelo exercício do controle social – conselhos tutelares, pais de alunos e professores. Sobressai a importância do exercício deste controle articulado ao controle estatal. Contudo, anota Silveira (2006), não foi identificada nenhuma ação promovida pelos Conselhos locais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; aponta a pesquisadora, como principal determinante deste fato, a falta de preparo dos integrantes dos conselhos sociais em geral e o não entendimento devido da importância de sua função. As ações do MP estudadas por Silveira (2006) voltaram-se, quase todas, a problemas de acesso, o que reforça a idéia, percebida por muitos autores (CALEGARI, 2002; DAVIES, 2006; GOUVEIA, 2009), que a consecução deste direito no Brasil ainda se encontra em seu estágio mais primário, o do mero acesso, o que veio a informar a própria concepção do FUNDEF, uma vez que a sua respectiva lógica se fundamentou no acesso, na matrícula de alunos e não em critérios fáticos de qualidade.

Dos resultados coligidos apenas uma dissertação (CARVALHO, 2006) abordou, especificamente, a fiscalização do FUNDEF pelo Tribunal de Contas dos Municípios⁶⁵ do Estado do Pará (TCM/PA). Carvalho (2006) aprecia de forma geral a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. O autor também reforça a importância do controle social para a fomentação do controle estatal e, embora não tenha se dedicado a examinar o mérito das decisões do TCM/PA, anotou as irregularidades que fundamentaram os pareceres de rejeição de contas, relacionadas ao uso dos recursos do FUNDEF:

- o não cumprimento do art. 60, § 5º do ADCT (BRASIL, 1988a) e do art. 7º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que assegurava a destinação de pelo menos 60% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público;

⁶⁵ A Constituição Federal (BRASIL, 1988a) – artigo 31, § 4º – embora tenha proibido a criação de Tribunais e Conselhos de Contas na esfera municipal, permitiu a manutenção dos dois tribunais de contas de municípios existentes: os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo têm seus próprios Tribunais de Contas, como instituições municipais. Nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará há Tribunais de Contas dos Municípios, que examinam, apenas, contas municipais, mas são instituições mantidas pelos Estados.

- realização de despesas não elegíveis como manutenção e desenvolvimento do ensino, em descumprimento do que está estabelecido no artigo 70 da LDB (BRASIL, 1996c) e
- não apresentação das prestações de contas, acompanhado do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Carvalho (2006) identifica, ainda, pontos positivos na atuação do TCM/PA, como a informatização de processos e procedimentos, e demais medidas adotadas pela instituição, para agilizar, padronizar e aperfeiçoar o controle de recursos públicos e, como pontos negativos, a não articulação com os conselhos de controle social, necessidade de investimentos em ações de treinamento e capacitação dos membros destes conselhos e de uma maior rigidez no julgamento de má aplicação dos recursos educacionais.

No que tange à expressão de pesquisa “FUNDEF e Tribunal de Contas”, a grande referência acadêmica é o trabalho de Davies (1998, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2003, 2004 e 2005) que se dedicou a avaliar o FUNDEF, buscando compreender as truncadas questões orçamentárias e a atuação dos Tribunais de Contas.

As críticas elaboradas foram expressivas e contundentes quanto à atuação dos Tribunais de Contas brasileiros no que tange à eficácia na fiscalização dos recursos vinculados à educação, seja no que toca à forma dos provimentos dos cargos de Conselheiros dos Tribunais de Contas (DAVIES, 2001; SILVEIRA, 2006), à inexistência de um padrão de sistematização e interpretação das regras do FUNDEF (DAVIES, 2001), aos equívocos de interpretação da lei de regência do FUNDEF (DAVIES, 2001; SILVEIRA, 2006) ou à omissão nas ações de fiscalização (DAVIES, 2001; 2004). Quanto à interpretação das regras do FUNDEF, Silveira (2006, p.87), realizando levantamento nos acervos documentais do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, não encontrou uma “documentação que formalizasse e padronizasse a posição do TCE/RJ em relação ao FUNDEF”.

Segundo Davies (2001) esta ausência de padronização – ou coerência – na interpretação das regras do FUNDEF foi um padrão no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, pois as suas “resoluções só foram editadas dezenas de meses depois de dezembro de 1996”⁶⁶.

⁶⁶ A esse propósito, é importante dizer que apenas a partir do ano de 2003, decorridos sete anos da vigência do FUNDEF, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da

As demais dissertações atinentes ao eixo temático “FUNDEF e Tribunal de Contas” não se dedicam às questões mais específicas do exercício do controle e fiscalização do Fundo pelos Tribunais de Contas⁶⁷.

Quanto aos estudos que se ocuparam do eixo temático “Tribunal de Contas”, estes privilegiaram a análise desta Instituição na seara do “dever-ser”, avaliando os pressupostos jurídicos da jurisdição, competências e eficácia das decisões das Cortes de Contas brasileiras (BRITO, 2003; SIQUEIRA CASTRO, 1997; NOGUEIRA, 2003). Para além da interpretação das competências dos Tribunais de Contas circunscritas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988a), Fernandes Fernandes (2004, p. 10) expõe um quadro menos idealizado destas Instituições:

Desconhecidos pela sociedade, submetidos a intensas pressões políticas oriundas dos segmentos controlados, sem autonomia financeira para arrecadar recursos e dependentes de liberação de verbas por parte dos órgãos fiscalizados [...].

Ainda quanto ao controle e fiscalização do FUNDEF, teremos o controle exercido pelos conselhos de acompanhamento e controle social (CACS). A Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) trouxe impressa, em suas disposições, que o controle social deveria ser exercido pelos CACS sobre o FUNDEF, criados, para este fim, em todas as unidades da federação – Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

É considerável a presença, nas teses e dissertações pesquisadas, a contribuição crítica sobre a composição e atuação dos conselhos instituídos. Sobre este tema encontraremos situados dois aspectos principais, a saber: de um lado os CACS são compreendidos meritoriamente como um mecanismo democrático de participação social e, de outro lado, são enumerados os problemas no exercício deste controle, quais sejam, a manipulação das representações nos conselhos, a maquiagem das informações apresentadas, a ausência de estrutura

portaria nº TC – 233 (SANTA CATARINA, 2003c), passa a considerar a afronta à Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) como irregularidade ensejadora de rejeição das contas municipais.

⁶⁷ Estas oferecem as seguintes perspectivas: ● obtenção de dados contábeis de municípios pelos Tribunais de Contas (TORRES, 2005; MESQUITA, 2000); ● apresentação das diversas formas de controle dos recursos do FUNDEF, inclusive a exercida pelo Tribunal de Contas, privilegiando, contudo, as ações do controle social (SILVEIRA, 2006).

física para as atividades do controle, o autoritarismo na relação entre representantes do poder público e o conselho e a ausência de preparo técnico dos conselheiros (DAVIES, 1999a, 2000b; RODRIGUEZ, 2001; FARENZENA et al., 2002; GOUVEIA, 2002).

Alguns destes problemas são gerados pela própria lei do FUNDEF que compromete a legitimidade e independência dos CACS ao prever a participação de representantes da própria administração fiscalizada nos conselhos (DAVIES, 1999). Gouveia (2002, p. 4-5) ao avaliar os dados obtidos em sua pesquisa sobre a implantação destes conselhos no Estado Paraná, assim percebeu:

Tais dados corroboram em certa medida a preocupação com a legitimidade dos representantes, uma vez que a relação fundamental entre representante/representado não está garantida, mesmo nos termos do mandato fiduciário onde a representação não está vinculada a posições, a deliberações fixas [...] Apesar da maioria dos conselhos no ano 2001, ter na presidência usuários ou trabalhadores da educação, há ainda um número considerável onde o poder público é quem preside o conselho, mesmo sendo quem tem como tarefa executar a política.

Esta é uma situação que expressa o que Shiroma e Evangelista (2007) identificam na dinâmica capitalista de se tentar superar as contradições e os conflitos no plano formal, mantendo-as sob controle no plano real: aparece assim, na legislação, e nos dados colhidos pelos pesquisadores, um CACS mais voltado à aparência de controle social do que com a substância da idéia de participação social. É o que Barroso (2006) entende por insinceridade da lei, um dado relevante quando se pretende estudar a questão da efetividade da lei, até porque, no caso do CACS, não tratamos de uma norma que não teve aplicabilidade, mas de uma norma que, tal como foi concebida, impõe dificuldades de aplicação do seu propósito declarado, que seria o do exercício do controle social dos recursos públicos.

Quanto à valorização do magistério é preconizada pelo artigo 2º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), tendo especial destinação para este fim 60% dos recursos do fundo. Os estudos pesquisados não só não indicam o cumprimento do propósito declarado da lei, a valorização do

magistério, como uma perda nos valores reais de seus salários. Na maioria das pesquisas avaliadas o tema, embora fulcral para a legislação, aparece de forma periférica das pesquisas.

Nos primeiros anos da vigência do fundo, Davies (1999, p. 19) contrapunha ao discurso oficial:

A alegação federal de que o magistério teria melhorado sua remuneração com o Fundef, “comprovada” com estatísticas em profusão no Balanço citado, precisa ser tratada com muita cautela. Em primeiro lugar, as fontes de informações da “pesquisa” do MEC foram as Secretarias de Educação, que obviamente tenderão a pintar um quadro não muito fiel da realidade do magistério. Uma consulta aos profissionais do magistério e suas entidades mostraria uma situação bastante diferente.

Quanto à criação ou reformulação dos planos de carreira, Farenzena et al. (2007) chamam a atenção para o fato de que ainda são poucos os estudos voltados para a avaliação dos planos de carreira exigidos pela lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), o que comprovamos na literatura examinada. Em sendo este um propósito declarado da própria lei, estas pesquisas são relevantes para que se revele a efetividade da lei.

É representativa do quadro teórico pesquisado a opinião de Mello (2007) chamando a atenção para o fato de que a maioria das ações deflagradas para este fim não contaram com a participação de professores e, ainda, que estes planos tiveram um cunho meramente de forma, não modificando em substância a progressão e a carreira dos professores, como sugeriu a lei.

Davies (1998, p. 2), em mesmo sentido, respondendo se o FUNDEF poderia promover a valorização do magistério, redarguiu que não, assim fundamentando:

O FUNDEF não irá necessariamente valorizar o magistério pelo simples fato de estabelecer o cálculo da sua remuneração não com base nos 25% (ou o percentual que vigorar em Estados e municípios) da totalidade de impostos por eles arrecadados, mas apenas com base em 60% de uma parte (15%) do ICMS, do Fundo de

Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, do Imposto sobre Produtos Industrializados exportados, e da compensação financeira prometida pelo governo federal pela desoneração do ICMS das exportações, mas que, segundo reclamações de autoridades aos jornais, não estaria sendo cumprida. A remuneração dos docentes em efetivo exercício no ensino fundamental, portanto, não será calculada com base no percentual mínimo do total de impostos vinculado à educação (25%), mas numa parcela que, no caso dos municípios, não inclui o IPTU, o ISS, o IPVA, e a diferença de 10% entre os 15% vinculados Fundef e os 25% de percentual mínimo, e, no caso dos Estados, esta diferença de 10% mais o total do IPVA.

A resposta é, portanto, crucial e fundante de toda a crítica dirigida ao FUNDEF, a de que o fundo não trouxe recursos novos à educação.

Mello (2007) e Monlevade (1998) apontam inegável contradição à idéia de valorização do magistério presente na legislação e alardeada pelo governo federal: a permissão de que, por cinco anos, se pudesse financiar com os recursos do fundo a habilitação dos professores leigos, o que transferiu para o magistério a responsabilidade pelo seu financiamento e, ainda, desonerando o governo federal de mais esta responsabilidade com o ensino superior: a se considerar que a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) permitia que parte dos recursos da parcela de 60% do FUNDEF fosse utilizada na capacitação dos professores leigos, nos primeiros cinco anos de vigência da lei – 1997 a 2001 – foram extraídos parte dos recursos vinculados às condições de manutenção e melhoria da remuneração docente para o financiamento da formação dos professores leigos.

Com base nesta revisão da literatura foi possível perceber os temas que predominaram nas produções acadêmicas arroladas, sendo possível destas extrair um entendimento acerca dos apontamentos relacionados ao FUNDEF, os quais resumiremos na seção seguinte.

A grande preocupação expressa no meio acadêmico voltou-se, em primeiro plano, ao estabelecimento da referência para uma educação de “qualidade para todos” fundamentada em um “percentual mínimo”

dos impostos, o que induziria a imensa maioria dos governos a aplicar apenas o percentual mínimo. Em outras palavras, o que foi concebido pelo legislador como um limite mínimo de destinação de recursos, na prática. Acabou subsistindo com um limite máximo. Nesta senda, os 60% do FUNDEF não garantiriam a valorização dos profissionais do magistério, se entendemos por valorização as efetivas melhorias das condições de trabalho. Por essas razões, é que pudemos entender com os autores de referência que o FUNDEF trouxe poucos recursos novos para o sistema educacional caso seja considerada a pífia contribuição da União.

Ao nos aproximarmos, por meio dos trabalhos examinados, dos mecanismos de implementação e execução do FUNDEF, observamos que o FUNDEF, como política, ao transformar o “aluno em dinheiro”, sem que os recursos fossem atrelados ao um padrão factível de qualidade, redefiniu o direito do acesso à educação como direito social básico, esvaziando-lhe o significado. Este representa um ponto relevante para a nossa dissertação, o de preservar o FUNDEF no contexto dos direitos sociais, em um ambiente jurídico de superioridade constitucional. Quero com isso dizer que o FUNDEF é pertinente ao atendimento, ainda que parcial, pelo Estado, à prestação de um direito fundamental que é a educação e, ainda, que este fundo é um regramento de origem constitucional – Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) – e que o seu descumprimento, ainda que dirigido à lei que o regulou, incorre em uma ilegalidade qualificada, uma afronta ao exercício de um direito fundamental.

O panorama que buscamos alcançar possibilitou compreender alguns dos mecanismos que causaram a evasão dos recursos mínimos vinculados ao ensino fundamental, como a sonegação fiscal, por exemplo. De fato, a impunidade verificada em vários casos de não-aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal) evidenciou a pouca confiabilidade dos órgãos de controle, nesse universo compreendidos os tribunais de contas, os CAC e o ministério público (DAVIES, 2001, 2004; UMANN, 2008; SILVEIRA, 2006). Quanto aos CAC vimos a ingerência na constituição e funcionamento desses conselhos de acompanhamento do FUNDEF. Além disso, os trabalhos analisados nos ajudaram a compreender alguns artifícios que institucionalizaram e “legalizaram” a evasão de receitas do fundo, como a criação ou ampliação de contribuições sociais e econômicas, a criação do Fundo Social de Emergência e depois o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF,

até 1999, e da Desvinculação de Receitas da União – DRU (XIMENES, 2006).

Após esta primeira aproximação dos temas que constituem o nosso trabalho, tratamos no próximo capítulo do direito na expectativa ideal, no “dever-ser”, municiados dessas primeiras problematizações.

4 A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DO TCE/SC POR MEIO DOS PREJULGADOS

Este capítulo se ocupa da eficácia da interpretação dada à legislação de regência do FUNDEF registrada nos prejudgados exarados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), apurada por meio do cotejo entre estes e as decisões exaradas nos pareceres prévios municipais e estaduais.

Os prejudgados figuram na presente pesquisa como um acesso para o entendimento de como se concretizou o FUNDEF no repertório de decisões do TCE/SC, sobretudo em razão do caráter normativo atribuído a estas decisões pronunciadas pelo Tribunal, decorrentes de consultas submetidas ao TCE/SC sobre questões em tese.

Este caráter normativo está previsto no artigo 155 do Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a). De acordo com o disposto nos artigos 154, caput, do Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a), o prejudgado é o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno, de natureza interpretativa de direito em tese, em sede de consulta, com caráter normativo, sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência.

Questão de direito em tese é a que não diz respeito ao caso concreto. Por exemplo, o Tribunal não pode se pronunciar nos processos de consulta sobre o caso concreto da admissibilidade de enquadramento em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE do Ensino Fundamental de uma específica despesa já assumida, mas deve se pronunciar em tese sobre quais as despesas podem ser consideradas como MDE do Ensino Fundamental, interpretando os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996d). As consultas são submetidas, inicialmente, a um juízo de admissibilidade no TCE/SC, não podendo ser sequer “conhecidas” caso se reportem a um caso concreto, ou seja, não poderão ter uma decisão de mérito do TCE/SC, não serão respondidas.

De acordo com as normas de regência da matéria podem formular consultas ao TCE/SC o Governador do Estado, os Presidentes da Assembléia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) e Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ), o Secretários de Estado e os Procuradores Gerais, conforme o art. 59, inciso XII da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), os dirigentes de autarquias,

sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações estaduais e municipais, autorizados pelo artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) e, finalmente, os Prefeitos e Presidentes de Câmaras, consoante os artigos 103, 104, 105 e 106, todos do Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a).

De acordo com a pesquisa realizada no banco de dados do TCE/SC nos processos de consulta obteve-se 47 processos que resultaram em 39 prejudgados que se ocuparam do FUNDEF.

Nesta seção, além de examinarmos a incidência dos prejudgados no julgamento das contas anuais Municipais e Estaduais nos processos de prestação de contas de Prefeito (PCP), vamos nos ocupar de alguns pontos preliminares de referência ao tema proposto, como o conceito de prejudgado, a interpretação de leis, além dos aspectos destacados nos prejudgados. Por fim, estudamos a incidência destes prejudgados de acordo com a efetividade da aplicação da receita proveniente do FUNDEF: a aplicação dos 40% do FUNDEF não reservados à remuneração dos profissionais do magistério admitida pelos prejudgados e a destinação dos 60% da remuneração dos profissionais do magistério admitida pelos prejudgados. É importante observar que a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) apenas para a circunscrição da destinação dos recursos considerou os dispêndios com a remuneração docente do Ensino Fundamental e as demais despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino separadamente. Contudo o caput do artigo 70 da LDBEN (BRASIL, 1996d) registra que são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas aquelas que visem à concreção dos objetivos básicos das instituições básicas das instituições educacionais, neste universo incluso a remuneração do pessoal docente – artigo 70, I, da LDBEN (BRASIL, 1996d).

Vale observar que não separamos os prejudgados de acordo com a sua procedência – se a consulta foi formulada por autoridade municipal ou estadual – porque a lei de regência do FUNDEF, ao circunscrever o que podia ou não ser suportado com os recursos do fundo, não estabeleceu distinção entre os entes federados.

Isto posto, segue a exposição destes pontos preliminares ao tema deste capítulo.

Os prejudgados têm status de norma porque contêm – ou devem conter – uma explicação adequada à aplicação da lei, uma interpretação,

um dever-ser dirigido a não só a quem apresentou a consulta, mas a todos os jurisdicionados⁶⁸, inclusive o próprio Tribunal, e de cujo desatendimento pode incorrer uma consequência jurídica, como, por exemplo, o parecer de rejeição das contas anuais. Por isso, fala-se aqui em força vinculativa dos prejulgados, ou seja, a decisão do TCE/SC em prejulgado vincula, obriga, vamos repetir, o próprio Tribunal e todos os submetidos à sua jurisdição.

Para Kelsen (1998), quando um órgão estatal determina o sentido de uma lei para a sua aplicação produz um enunciado normativo e sua força vinculante repousa na capacidade do órgão; no caso presente, como vimos, esta força vinculativa é estipulada por instrumento normativo, o Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a). Contudo, quanto às demais decisões pronunciadas pelos tribunais de contas não há essa força vinculante senão para aqueles que integram a relação processual. Por exemplo, a decisão do TCE/SC acerca do resultado de uma auditoria realizada em Joinville – processo denominado de processos de relatório de auditora (RLA) – sobre os recursos do FUNDEF deve identificar os responsáveis pelas despesas auditadas e só a estes vincula em nível imediato, embora intrinsecamente seja uma interpretação de uma norma jurídica aplicada a um caso concreto. Justamente para evitar a divergência entre as várias decisões do TCE/SC é que a tese postulada no prejulgado teria instrumentalidade, qual seja, pacificar um determinado entendimento, o qual todos os integrantes da relação processual deveriam seguir, sobretudo os julgadores. Daí a relevância destes prejulgados para a análise dos processos de prestação de contas do Prefeito (PCP) e de prestação de contas do governo estadual (PCG).

⁶⁸ Em linhas gerais, a jurisdição é a função ou o poder do Estado de dizer o direito. Embora para muitos juristas o conceito de jurisdição só seja aplicável ao Poder Judiciário, uma vez que de acordo com o disposto no artigo 5, inciso XXV da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), nenhuma contenda sobre os direitos pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, usamos a expressão jurisdição como o poder do Tribunal de Contas de dizer o direito e a expressão “jurisdicionados” como todo aquele poder cujos atos podem ser submetidos ao julgamento do TCE, mesmo que estas decisões possam ser submetidas, em alguns casos, à apreciação do Poder Judiciário, como veremos adiante.

4.1 A APLICAÇÃO DOS 40% DO FUNDEF NÃO RESERVADOS À REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ADMITIDA PELOS PREJULGADOS

Este item objetiva identificar a interpretação do TCE/SC registrada nos prejulgados no que diz respeito à destinação dos 40% do FUNDEF não reservados à remuneração dos profissionais do magistério, ou seja, trata-se aqui da definição das despesas enquadráveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Interessa reforçar que, conforme o disposto na Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), uma vez deduzida a remuneração do magistério, o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 40% do FUNDEF) deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas do ensino fundamental de acordo com as regras previstas no artigo 70 da LDBEN (BRASIL, 1996d). No artigo 71, da LDBEN (BRASIL, 1996d) estão explicitadas as despesas que não podem ser consideradas para o cumprimento da vinculação.

Portela de Oliveira (2001) assinala que o debate sobre as despesas admissíveis como manutenção e desenvolvimento do ensino não é novo para a educação brasileira, remontando à primeira vinculação de recursos estabelecida na Constituição Federal de 1934. Mas a dinâmica de definição explícita, positiva e negativa⁶⁹, das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) já figurou no direito educacional brasileiro, na LDBEN de 1961⁷⁰ e na Lei 7.348⁷¹ (BRASIL, 1985).

⁶⁹ O que pode e o que não pode ser enquadrado em MDE.

⁷⁰ Constava no artigo 93 de nossa primeira LDBEN, Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961) que os recursos vinculados à educação pela Constituição de 1946 seriam aplicados “preferencialmente” na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino. Não cabe aqui aprofundar os antecedentes históricos da LDBEN de 1961, mas vale observar, sobretudo acerca da expressão “preferencialmente”, imprimida no dispositivo citado, que esta ressalva atendeu aos interesses privatistas, porque oportunizava que os recursos públicos então reservados constitucionalmente à educação pudessem ser repassados à iniciativa privada de ensino, em oposição aos que defendiam o desenvolvimento do ensino público e gratuito, como Anísio Teixeira (SAVIANI, 2008). Em que pese esta concessão aos interesses privatistas o aludido artigo 93 (BRASIL, 1961) trouxe, nos parágrafos 1º e 2º, as definições positivas e negativas de quais as despesas públicas seriam enquadráveis em MDE: § 1º São consideradas despesas com o ensino: a) as de manutenção e expansão do ensino; b) as de concessão de bolsas de estudos; c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino; d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com

Se para Saviani (2008) as definições presentes nos artigos 70 e 71 da LDBEN (1996d) representam um ponto positivo na lei, para Davies (1997) esta sistemática representa avanços, mas comporta omissões e contradições. Para Oliveira (2007) as principais omissões identificáveis na LDBEN (BRASIL, 1996d) se reportam a não inclusão, no rol das proibições inscritas no artigo 71 da referida lei, do pagamento de inativos, de destinação de recursos da educação aos hospitais universitários e de pagamentos de funcionários de outros setores da administração pública à disposição da educação. Interessam para a presente pesquisa o pagamento de inativos e o possível enquadramento em MDE do Ensino Fundamental das despesas com funcionários à disposição da educação, questões a serem investigadas nas decisões que integram o recorte de análise.

atividades extra-escolares. § 2º Não são consideradas despesas com o ensino: a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino; b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural (Lei número 1.493, de 13-12-1951).

⁷¹ Num ocaso do regime autoritário a Emenda à Constituição Federal de 1967 nº 24 (BRASIL, 1983) designada como Emenda Calmon, restabeleceu a vinculação de recursos à educação, antes presente na Constituição de 1946, que havia sido retirada na Carta Constitucional de 1967. Por meio da emenda Calmon (BRASIL, 1983) estava a União obrigada a aplicar, no mínimo, 13% da receita dos impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino e que pelo menos 25% das receitas de impostos dos Municípios e Estados tivesse mesma destinação. Esta emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348 (BRASIL, 1985) que assim circunscrevia as despesas em MDE: Art. 6º Os recursos previstos no *caput* do art. 1º desta Lei destinam-se ao ensino de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar a educação de excepcionais e a pós-graduação. § 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que: a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus; b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino; c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino; d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b; e) importem em concessão de bolsas de estudo; f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino; g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria. § 2º Não se consideram despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino: a) as efetuadas com pesquisa quando não vinculada esta ao ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino; b) as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural; c) as que se destinem à formação específica de quadros para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticos.

Ainda na ordem de omissões, cite-se como exemplo a admissão como despesas com MDE a “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”, de onde se colhe das vagas expressões “qualidade” e “expansão do ensino” a oportunidade para interpretações extensivas e o potencial ofensivo à lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b).

São estes conceitos fluidos que admitem um alargamento do campo de interpretação, subsistindo os recursos vinculados à educação à mercê de determinações subjetivas, quando o objetivo do legislador ao detalhar o que pode ou não pode se constituir em MDE pareceu se reduzir drasticamente à discricionariedade⁷² do administrador público ou, como explicou Saviani (2008, p. 222), “evitar” ou, pelo menos, diminuir a “dispersão ou o desvio dos recursos destinados à educação”.

Sobre a interpretação das regras inscritas nos artigos 70 e 71 da LDBEN (BRASIL, 1996d) não considero demais lembrar que o TCE/SC não editou nenhuma orientação sistematizada de interpretação seja da Emenda 14 (BRASIL, 1996a), da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) da LDBEN (BRASIL, 1996d) e da própria CF/88 (art. 212), ao contrário do que o fizeram o TCE de São Paulo (SÃO PAULO, 1998) e o TCE gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, 1998a; 1998b).

Davies (1997) lembra que a inclusão, por intermédio do inciso V do artigo 70 da LDBEN (BRASIL, 1996d), da realização das atividades – meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino possibilita que recursos contingenciados à educação sejam apropriados pelas funções meramente burocráticas, em detrimento da atividade fim e foco da lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b).

Por fim, vale comentar outro problema na consecução de despesas em MDE vigente na LDBEN (BRASIL, 1996d), qual seja, o inciso VI do artigo 70, no qual se assenta a possibilidade da concessão

⁷² É clássica para o direito a lição de Meirelles (1986) segundo a qual se para o administrador privado é lícito agir de acordo com que a lei não lhe proíbe, o administrador público só pode agir segundo o que a lei expressamente lhe permite. Contudo, há para o administrador público uma margem de discricionariedade que consiste na solução, entre duas ou mais alternativas ou, ainda, entre duas ou mais condutas admitidas pela Lei. Para Grau (1988) o poder discricionário estaria baseado em um juízo de oportunidades – eleição entre dois indiferentes jurídicos. No caso do inciso IV do artigo 70 da LDBEN (BRASIL, 1996d) a expressão “qualidade e aprimoramento do ensino” – Ensino Fundamental por que se trata aqui do campo de aplicação das regras do FUNDEF – é um conceito fluido, aberto, que permite interpretações flexíveis e até possíveis juridicamente, mas que não contribuem faticamente com o aprimoramento do ensino.

de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas – saldo do embate presente na própria tramitação da LDBEN (PINTO, 2002) entre os interesses privatistas da educação e os representantes da defesa da escola pública. Este dispositivo traduz clara antinomia⁷³ com o inscrito no caput do artigo 69 da LDBEN (BRASIL, 1996d) no qual figuram estabelecidos os percentuais mínimos de vinculação apenas para o ensino público, excluindo, portanto, as escolas privadas do percentual destinado à MDE (DAVIES, 1997).

Esta antinomia presente na LDBEN (BRASIL, 1996d) tem antecedentes no texto constitucional, conforme aponta Portela de Oliveira (2001). Fernandes (1989) assinala que, nos embates constituintes contra o privatismo a educação pública “ficou com meia vitória”. O artigo 213 admite o repasse de recursos públicos às escolas de regime privado, de natureza comunitária, confessional ou filantrópica, mediante algumas condicionantes, tais como: finalidades não lucrativas, aplicação de seus antecedentes financeiros em educação e, por fim, que a instituição beneficiária tenha assegurado juridicamente que em caso de sua extinção o seu patrimônio seja destinado a outras instituições. Contudo o artigo 61 do ADCT (BRASIL, 1988a) relativizou estas restrições e assegurou às entidades educacionais e fundações de ensino e pesquisa que tenham recebido recursos públicos no últimos três anos poderiam continuar a recebê-lo (PORTELA DE OLIVEIRA, 2001).

Feita esta pequena digressão sobre as despesas elegíveis como MDE do Ensino Fundamental, identificamos nos prejulgados atinentes ao FUNDEF, no período assinalado para a vigência do fundo – 1998 a 2006 – os temas a saber:

- Capacitação de professores leigos:

PREJULGADO nº 1.080

Nos termos do parágrafo único do art. 7º da lei federal nº 9.424/96, nos primeiros cinco anos contados da sua publicação, ou seja, até 26 de dezembro de 2001, os municípios podem aplicar parcela dos recursos do FUNDEF (parte dos 60% destinados à remuneração dos profissionais do

⁷³ Norberto Bobbio (1982, p. 88) designa como antinomia "a situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico e tendo o mesmo âmbito de validade".

magistério) para capacitação de professores leigos pertencentes ao quadro de professores do ente, quando em efetivo exercício nas atividades de magistério no ensino fundamental público. (SANTA CATARINA, 2001c)

PREJULGADO nº 1.239

Os recursos do FUNDEF não podem ser utilizados no pagamento de servidores inativos, ainda que tivessem exercido atividades no ensino fundamental. O poder público, a partir de 25.12.2001, não pode custear cursos de capacitação e aperfeiçoamento de professores com recursos oriundos da parcela dos 60% do FUNDEF, podendo, no entanto, utilizar a parcela dos 40% restantes, que deve ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização de seu magistério. (SANTA CATARINA, 2002b)

Em primeiras palavras interessa dizer que, ao contrário do que consta no prejulgado 1239 (SANTA CATARINA, 2002b), não se trata aqui de aperfeiçoamento de professores leigos que, no caso, não poderia ser suportado com a parcela dos 60% do FUNDEF, após o decurso dos cinco anos da vigência inicial do FUNDEF, mas da capacitação, da aquisição da habilitação mínima. Há nos prejulgados acima uma questão terminológica a ser enfrentada.

Os prejulgados acima transcritos tratam do disposto no artigo 9º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), a saber:

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira, conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Conforme o acima transcrito, a Lei do FUNDEF permitiu que até o final do ano de 2001, parte dos seus recursos relativos aos 60% (sessenta por cento) fosse alocados para a habilitação do professor leigo, desde que os mesmos estivessem em efetivo exercício.

Embora o termo “capacitação”, utilizado pela Lei nº 9.424/96 (art. 9º, § 2º) (BRASIL, 1996b), possibilite interpretações de que estariam incluídos quaisquer tipo de cursos ou despesas relativas ao aperfeiçoamento e reciclagem dos professores leigos, vale frisar que esta capacitação, para ser custeada com os 60% do FUNDEF, era dirigida à habilitação do professor leigo. Se tomamos a LDBEN (BRASIL, 1996d) como fundamento, veremos que, nos artigos⁷⁴ 85 e 87, parágrafo 4º, o legislador ordinário se refere à habilitação como requisito mínimo para o exercício da docência e, ainda, no artigo 87, §3º, III, também da LDBEN (BRASIL, 1996d), à capacitação à professores em exercício, ou seja, os que já possuem a habilitação mínima exigida pela lei.

Para o cumprimento da regra transitória inscrita nos §§ 2º e 3º do artigo 9º da lei do FUNDEF (BRASIL,1996b), tem-se que a qualificação é a disciplinada na LDBEN em vigor (BRASIL, 1996d):

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Além disso, mesmo o custeio desta capacitação com “a parcela dos 40%”, com fundamento no inciso I do artigo 70 da Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996d) é discutível juridicamente, como veremos a seguir.

Trata-se aqui da aplicação de regra de direito transitório, de aplicabilidade restrita no tempo e cuja função é a de reger situações existentes antes da sua promulgação, como era o caso reconhecido na lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b) de professores desprovidos de qualificação mínima em exercício no magistério do Ensino Fundamental. Qual foi a situação anterior que demandou a regra de direito transitório acima exposta?

⁷⁴ Art. 85 da LDBEN (BRASIL, 1996d): Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 87, § 3º, inciso III, da LDBEN (BRASIL, 1996d): § 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem: III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância.

A Lei nº 5.692⁷⁵ (BRASIL, 1971) facultou⁷⁶ o ingresso de professores sem a qualificação mínima estabelecida como necessária, para o exercício destas funções:

Art. 77. Quando a oferta de professores, legalmente habilitados, não bastar para atender às necessidades do ensino, permitir-se-á que lecionem, em caráter suplementar e a título precário:

a) no ensino de 1º grau, até a 8ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 4ª série de 2º grau;

b) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 3ª série de 2º grau;

c) no ensino de 2º grau, até a série final, os portadores de diploma relativo à licenciatura de 1º grau.

Parágrafo único. Onde e quando persistir a falta real de professores, após a aplicação dos critérios estabelecidos neste artigo, poderão ainda lecionar:

a) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, candidatos que hajam concluído a 8ª série e venham a ser preparados em cursos intensivos;

⁷⁵ A Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961) fixava as “Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. De acordo com o seu preâmbulo, a Lei nº 5692 (BRASIL, 1971) “Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências”. Este Diploma legal revogou expressamente os artigos de números 18, 21, 23 a 29, 31 a 65, 92 a 95, 97 a 99, 101 a 103, 105, 109, 110, 113 e 116 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Ambas as leis foram revogadas expressamente pela Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996d).

⁷⁶ Assim versava o artigo 30 Lei nº 5.692 (BRASIL, 1971): Art. 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério: a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau; b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau obtida em curso de curta duração; c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente à licenciatura plena. § 1º Os professores a que se refere a letra a poderão lecionar na 5ª e 6ª séries do ensino de 1º grau se a sua habilitação houver sido obtida em quatro séries ou, quando em três mediante estudos adicionais correspondentes a um ano letivo que incluirão, quando for o caso, formação pedagógica. § 2º Os professores a que se refere a letra b poderão alcançar, no exercício do magistério, a 2ª série do ensino de 2º grau mediante estudos adicionais correspondentes no mínimo a um ano letivo. § 3º Os estudos adicionais referidos nos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores.

b) no ensino de 1º grau, até a 5ª série, candidatos habilitados em exames de capacitação regulados, nos vários sistemas, pelos respectivos Conselhos de Educação;

c) nas demais séries do ensino de 1º grau e no de 2º grau, candidatos habilitados em exames de suficiência regulados pelo Conselho Federal de Educação e realizados em instituições oficiais de ensino superior indicados pelo mesmo Conselho.

Mais adiante, a portaria nº 399, do Ministério da Educação (BRASIL, 1989), assentou a definição de “professores leigos” (SAVIANI, 1987) como sendo os servidores que, embora em exercício da função de magistério, não detinham a formação mínima exigida para o exercício da formação.

Como ficaria, então, a situação funcional dos professores não qualificados após o decurso do prazo estabelecido pela lei do FUNDEF em comento?

O mencionado artigo 9º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) ao mesmo tempo em que comporta o limite de cinco anos para a capacitação dos professores leigos, impõe, por meio do §1º, que estes profissionais integrariam um “quadro em extinção por cinco anos”. O que quer significar que, enquanto não providenciada a formação necessária, não poderia o professor fazer parte da carreira de magistério, embora a lei lhe permitisse a permanência na função.

Contudo, uma vez concluída a habilitação o professor leigo não poderia adquirir o direito ao ingresso na carreira de magistério correspondente à qualificação adquirida, uma vez que, por força do disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) o acesso aos cargos públicos só seria possível mediante a aprovação em concurso público, regra que a lei ordinária não tem força para elidir.

Assim sendo, o professor leigo, tendo cumprido o prazo de que trata a lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b), pode exercer a função docente, mas cargo e carreira são prerrogativas do professor aprovado em concurso público⁷⁷.

⁷⁷ É relevante dizer que, por intermédio do artigo 19 dos ADCT da Constituição em vigor (BRASIL, 1988a), concedeu-se a estabilidade no serviço público aos servidores admitidos sem concurso em todas as unidades da federação que estivessem em exercício há mais de cinco anos da data da promulgação da Carta Política (BRASIL, 1988a). Foi o que se chamou de

Se o professor, antes de sua habilitação, fosse concursado, a lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b), conforme o acima exposto, possibilitou-lhe a permanência no cargo e na carreira, com isso desaparecendo de sua condição funcional a situação de professor leigo.

Por conseguinte, é equivocada e é contrária ao ordenamento vigente a orientação registrada nos prejulgados supra, qual seja, a de que seria possível o uso da parcela dos 40% do FUNDEF para a “capacitação de professores leigos” uma vez que estes não poderiam permanecer nas funções de magistério após o prazo de cinco anos da promulgação da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b).

Vê-se que, no que tange à capacitação dos professores leigos, procurou-se vincular recursos na lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b) e imprimir um dispositivo de coerção para o seu respectivo cumprimento e um prazo para o seu atendimento, mas de outro lado, tem-se que o TCE/SC, por meio de um julgamento de cunho normativo, relativiza e esvazia o seu potencial de atendimento à proposição de capacitação de professores leigos.

Há, aqui, outra questão a acrescentar e, para isso, vamos retomar o texto do parágrafo 1º do artigo 9º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que segue reproduzido: “§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos”.

Notadamente, a própria lei repete a confusão terminológica, embora seja claro que por capacitação entenda-se a habilitação, a capacidade legal para o exercício da profissão. Vemos que o estabelecimento dos planos de carreira, de que trata o artigo acima transcrito, não era uma faculdade das administrações estaduais e municipais, mas um dever cujo descumprimento incorreria em sanção, consoante o disposto no artigo 10, da Lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b):

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

“trem da alegria”, uma vez que estas admissões se deram de forma arbitrária e, não raro, nepotista, durante todo o regime militar. A solução para a permanência desses servidores no serviço público, construída na doutrina, encampada pelas Constituições estaduais e pelos estatutos dos servidores, foi a de que estes servidores passassem a prover cargos de provimento isolado, ou seja, isolado da carreira, extinto quando da inativação do servidor.

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;

III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis e penais ao agente executivo que lhe der causa.

Assim como a capacitação dos professores leigos, o estabelecimento de novos planos de carreira – por meio de lei, de iniciativa dos chefes do Poder Executivo – era uma norma para ser cumprida no prazo de cinco anos, omissão punível penal e administrativamente.

É preciso ressaltar que o prazo de seis meses estabelecido no caput do artigo 9º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) foi suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1997c), em medida cautelar⁷⁸, sem que lhe tenha sido retirada, contudo, a obrigação de prover esses planos de carreira.

A medida cautelar é a que garante provisoriamente alguns efeitos do pedido apresentado à justiça de modo a evitar dano irreparável pela espera do provimento final, a sentença. Na ação de inconstitucionalidade examinada, deferiu-se a medida cautelar para se evitar, por exemplo, a punição pelo descumprimento do prazo. Entretanto, a possibilidade de punição não se dirigia, apenas, ao descumprimento do prazo suspenso, mas à efetiva proposição do plano de cargos e remuneração do magistério. Mas está claro que a retirada do ordenamento jurídico do prazo em questão, esvazia o potencial de realização da lei.

Em pesquisa realizada no sistema de processos do TCE/SC, e no planejamento de auditoria daquela Corte de Contas, infere-se que não

⁷⁸ Em razão da inconstitucionalidade do estabelecimento de prazo para o exercício de competência legislativa.

foi instaurado nenhum procedimento de verificação⁷⁹ do cumprimento dos artigos 9º e 10 da lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b), os quais, juntos e articulados com a LDBEN (BRASIL, 1996d), expressavam a expectativa da não existência de professores sem a formação mínima em exercício no magistério no Ensino Fundamental.

A formação, a reserva e a efetiva alocação de recursos públicos para a qualificação e aperfeiçoamento profissional é uma expectativa histórica irrealizada dos profissionais do magistério. A habilitação de professores leigos e o estabelecimento de planos de carreira – ainda que subjugados pelas diretrizes do Conselho Nacional de Educação – longe de ser um encaminhamento satisfatório à questão da formação dos professores (SAVIANI, 2008) representa a esperança de um primeiro passo⁸⁰.

Chamamos a atenção para o alerta de Davies (2004, p. 9) de que são muito mais importantes do que se inscreve no espírito da lei a vontade dos governantes de cumpri-la e dos órgãos fiscalizadores de obrigá-los a isso.

- Custeio de atividades esportivas recreativas e culturais:

PREJULGADO nº 1382

Em conformidade com o art. 212 da Constituição Federal e a Lei federal nº 9394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, é admitido que as despesas com atividades, exemplificativamente, desportivas, culturais e recreativas voltadas aos alunos da educação infantil e do ensino fundamental, que resultam comprovadamente em ampliação do período de permanência dos estudantes no estabelecimento de ensino, observadas no que couber, as normas editadas pelo conselho estadual da educação a esse respeito, sejam consideradas como gastos

⁷⁹ Por meio dos próprios PCP ou de programação de auditoria *in loco*, cuja realização depende, apenas, de iniciativa da Presidência ou dos titulares das Diretorias técnicas, conforme o disposto no artigo 46 e seguintes do Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a).

⁸⁰ Sobre a formação dos professores entendo com Saviani (2008) que esta questão só pode ser enfrentada se articulada à melhoria das condições salariais e de jornada de trabalho, as quais juntas, todas, são capazes de dar conta realisticamente da expressão “valorização do magistério” perseguida pela lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b) e, hoje, pela lei do FUNDEB (BRASIL, 2007a).

com manutenção e desenvolvimento do ensino, correndo, portando, à conta da aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências. Quando houver o incremento de atividades esportivas, culturais e recreativas, entre outras, e estas forem voltadas especificamente para os alunos do segmento ensino fundamental, requerendo tempo integral ou aumento do período de permanência dos estudantes no estabelecimento de ensino, observadas, no que couber, as normas editadas pelo conselho estadual de educação a esse respeito, com fulcro nas disposições do art. 34, § 2º, da lei nº 9394/96, que institui o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério⁸¹, e do art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias da constituição federal, com redação dada pela emenda constitucional nº 14/96, poderão as despesas correr à conta dos recursos vinculados ao FUNDEF, com relação ao percentual de 40%. (SANTA CATARINA, 2003d)

PREJULGADO nº 1635

A visita de estudantes do ensino fundamental a parques que desenvolvem projetos de educação ambiental, objetivando vivenciar o meio ambiente integrante do currículo escolar configura-se como hipótese de despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo, pois, viável, sua execução com recursos do FUNDEF, desde que destinado precipuamente ao ensino fundamental, observados os princípios constitucionais da razoabilidade e eficiência e o limite previsto no art. 7º da lei nº 9.424/96. Evidenciando-se a singularidade de projetos de parques ecológicos e por conseguinte a inviabilidade de competição, a administração poderá valer-se do instituto da inexigibilidade de licitação para as despesas decorrentes, previsto no art. 25 da lei federal nº 8.666/93, observadas as

⁸¹ Notadamente, o TCE/SC errou, a Lei que instituiu o FUNDEF é a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b).

exigências do art. 26 do mesmo diploma legal.
(SANTA CATARINA, 2005c)

Conforme se depreende dos citados prejulgados entende o TCE/SC, em caráter normativo, que as despesas com a realização de projetos sócio-educativos para alunos do Ensino Fundamental, tais como teatro, visitas a parques ecológicos, corais, danças e escolinhas esportivas, poderiam ser suportadas pela parcela dos 40% do FUNDEF. Com efeito, o custeio de atividades recreativas não se enquadra em nenhuma das possibilidades das despesas em Ensino Fundamental admitidas pelo artigo 70 da LDBEN (BRASIL, 1996d).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul editou documento técnico, enfrentando as questões relativas à interpretação das regras do FUNDEF e da LDBEN (BRASIL, 1996d) e compilando procedimentos de auditoria dos recursos destinados constitucionalmente à educação, por meio do qual registrou a impossibilidade do enquadramento da despesa aqui enfrentada em MDE do ensino fundamental (RIO GRANDE DO SUL, 1998, p. 61).

Buscando-se nos estudos de referência da área, esta interpretação é encontrada em Davies (2001a, p. 70) que adverte, para a confusão usual entre as despesas em MDE e as despesas com educação e cultura (DAVIES, 2001b, p. 12). É preciso lembrar que não foram trazidos para os pareceres de instrução⁸² os estudos produzidos sobre esta temática, necessários ao aprimoramento técnico do entendimento jurídico. No entanto, a orientação do TCE/SC foi encampada pela Diretoria de Auditoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda, que a divulgou em caráter orientativo (SANTA CATARINA, 2005d), demonstrando a consolidação do entendimento editado pelo TCE/SC, ainda que colidente com a legislação de regência.

- Aquisição de linha telefônica:

⁸² Pareceres emitidos pela Consultoria Jurídica do TCE/SC – COG – por meio dos quais os técnicos, os auditores fazem o relatório e oferecem a análise técnico-jurídica do processo, para a fundamentação do voto do conselheiro ao qual foi confiada a consulta, sendo que é este último o submetido ao julgamento pelo plenário do TCE/SC. Denomina-se “plenário” não só o espaço físico onde se realizam os julgamentos dos processos sob jurisdição do TCE/SC, como assim se denomina a reunião dos conselheiros para esta tarefa e, identifica, por fim, o tipo de julgamento: julgamento plenário ou por juízo singular – decisões que podem ser exaradas por, apenas, um dos conselheiros.

PREJULGADO nº 1081

Na aplicação dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF deverá o município observar as prescrições específicas contidas na constituição federal, atentar para as disposições do art. 70 da lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e para a lei federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (regulamentação do FUNDEF), que consideram como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas efetivadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. A aquisição de linha telefônica com recursos do FUNDEF é viável, quando ela se destinar ao uso por unidade escolar com vistas à execução ou aprimoramento de atividades efetivamente ligadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental público (como no caso do uso para acesso à internet), e desde que seja previamente observada a regra do art. 7º da lei federal nº 9.424/96, que determina a aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos do fundo na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício nas atividades diretamente relacionadas ao ensino fundamental público. (SANTA CATARINA, 2002c)

Note-se que à época da edição do prejulgado supra ainda se utilizava com frequência o acesso à internet por meio de linha telefônica. De outra sorte não haveria que se considerar, de modo algum, a aquisição de linha telefônica como despesa elegível em MDE do Ensino Fundamental a ser suportada pelo FUNDEF.

No entanto, o TCE/SC comete uma impropriedade no prejulgado em tema, que pode contribuir com o uso devido dos 40% do FUNDEF, ao subtrair de sua decisão a condicionante de uso exclusivo no Ensino Fundamental da linha telefônica então adquirida com os recursos do fundo.

- construção de quadra esportiva e a aquisição de materiais pedagógicos:

PREJULGADO nº 1453

As despesas com construção de quadra esportiva coberta para a prática de educação física e recreação de alunos do ensino fundamental não podem ser consideradas para efeito do cômputo do percentual de 60% (sessenta por cento) que trata o caput do art. 7º da lei federal nº 9.424/96, pois esta parcela de recursos se destina unicamente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Pode a municipalidade, entretanto, utilizar a parcela restante de 40% (quarenta por cento) dos valores repassados pelo estado ao município, através do FUNDEF, para pagamento de despesas com aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino fundamental (art. 70, II, da lei federal nº 9.394/96). (SANTA CATARINA, 2003e)

PREJULGADO 1633

1. A aquisição de coletânea de estudos para o ensino fundamental denominada caderno de apoio pedagógico, com verba extraída do FUNDEF, pode ser efetivada por processo de inexigibilidade de licitação, se só uma editora for capaz de confeccioná-la e vendê-la ao mercado, tendo o disposto no caput do art. 25 da lei federal nº 8.666/93 como fundamento legal para a realização da despesa, devendo ser observados os ditames do art. 26 do mesmo diploma legal, especialmente quanto à justificativa de interesse público na aquisição daqueles específicos materiais e sua relação com as atividades do órgão, bem como do preço e sua compatibilidade com o mercado.

2. Quando se tratar de uma obra específica confeccionada a pedido do município, com informações do seu interesse, é obrigatória a licitação, haja vista a possibilidade de competição, nos termos do inciso xxi do art. 37 da constituição federal e do art. 2º da lei federal nº 8.666/93, podendo ser efetivada por processo de dispensa de licitação quando o valor for inferior ao limite para o certame na modalidade de convite, hipótese consagrada pelo inciso II do art. 24 da lei de

licitações e contratos. (SANTA CATARINA, 2005e)

No caso das despesas em MDE do Ensino Fundamental para custeio com a parcela dos 40% do FUNDEF, acima definidas, releva dizer que estas não ensejam maiores dúvidas, desde que fossem de uso exclusivo do Ensino Fundamental.

4.2 A DESTINAÇÃO DOS 60% DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ADMITIDA PELOS PREJULGADOS

Trata-se aqui da busca pelos conceitos base identificados nos prejudgados, ensejados pela aplicação da emenda constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e do artigo 7º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) no que tange à aplicação dos recursos destinados à remuneração dos profissionais do magistério.

Entre as metas a serem atingidas pelo fundo então criado, nos dez anos de vigência circunscritos pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), figuraram, expressamente no caput do artigo 60 da ADCT (BRASIL, 1988a) e na denominação dada ao fundo no § 1º do mesmo artigo, respectivamente, a saber: remuneração condigna do magistério e valorização do magistério.

A este propósito foi alocada a maior parcela dos recursos do fundo, 60%, os quais, conforme a interpretação e a aplicação que se conferiu à legislação que o criou e regulou, poderiam significar, na prática, parcelas bem menores do que as almejadas pela lei.

Davies (2001a, p. 29) em obra de referência sobre o tema faz uma provocação, a mais crucial para a legislação de regência do FUNDEF: o fundo valoriza o magistério? Nesta esteira, é tarefa da presente pesquisa a de responder a seguinte pergunta: como o TCE/SC cuidou desta obrigação imposta pela lei?

Seguem avaliados os principais eixos temáticos relativos a este assunto, extraídos dos prejudgados exarados pelo TCE/SC:

PREJULGADO nº 619

2. Para os fins da lei 9.424/96, consideram-se profissionais de magistério, além dos profissionais em regência de classe, as funções de direção ou

administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, professores de educação especial, professores do ensino supletivo e o responsável pela TV escola, desde que atuem no ensino fundamental público (1ª. a 8ª. SÉRIES). [...]

4. os recursos do fundo destinados à remuneração dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental (pelo menos 60% dos recursos) não podem ser utilizados para pagamento de remuneração de professores de educação infantil, demais profissionais de educação e inativos. (SANTA CATARINA, 1998a)

PREJULGADO nº 00953

Os recursos do FUNDEF destinam-se apenas ao ensino fundamental, sendo possível ao município utilizar recursos provenientes do fundo para remunerar professores que atuam na educação de jovens e adultos, em se tratando de cursos "supletivos" do ensino fundamental.

6. Não encontra amparo legal a cessão de servidores públicos para instituições ou entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos, por ofender os princípios insculpidos no art. 37 da constituição federal. Por conseqüência, as eventuais despesas com pagamento de professores municipais, cedidos a escolas privadas de educação especial, não poderão ser contabilizados como despesas com educação para os efeitos de apuração da aplicação mínima prevista no art. 212 da carta magna, nem podem ser contabilizadas no FUNDEF. (SANTA CATARINA, 2000c)

PREJULGADO nº 1050

É legal a concessão de gratificação aos profissionais de ensino em efetivo exercício de atividades no ensino fundamental, assim compreendidos o professor, o diretor, o supervisor, o orientador, o inspetor e o técnico de planejamento escolar, custeando-a com recursos do FUNDEF. (SANTA CATARINA, 2001d)

PREJULGADO nº 1239

Os recursos do FUNDEF não podem ser utilizados no pagamento de servidores inativos, ainda que tivessem exercido atividades no ensino fundamental. (SANTA CATARINA, 2002b)

PREJULGADO nº1674

As despesas com os encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos professores do ensino fundamental, em efetivo exercício do magistério, podem ser incluídas no cálculo dos 60% (sessenta por cento) dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF (art. 60, § 5º, ADCT). (SANTA CATARINA, 2005f)

O primeiro problema a ser enfrentado diz respeito ao conflito estabelecido no seio da própria lei de regência da matéria, considerado pelos autores de referência no financiamento da educação, a exemplo de Davies (2004; 2001c) e Portela de Oliveira (2002). A Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) se refere a "professores do ensino fundamental", os artigos 2º e 7º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) se reportam aos "profissionais do magistério". No primeiro caso, trata-se notadamente do exercício da função docente, em sala de aula e, no segundo caso, conforme se colhe da Resolução nº 3, exarada pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1997d), estão as categorias profissionais que exercem o suporte pedagógico aí inclusas "as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional".

Todavia, raciocina Bobbio (1995), caso se admitisse que o princípio de que uma lei ordinária especial possa prevalecer sobre normas constitucionais, os princípios fundamentais do ordenamento jurídico estão destinados a esvaziar-se, rapidamente, de seu conteúdo. Mas é aqui que aparece com renovada força a antinomia entre o direito como deve ser e o direito como se revela nas decisões de quem tem o direito de dizê-lo coercitivamente⁸³.

⁸³ Entre as características atribuíveis ao direito figura a coercibilidade, ou seja, o uso da força para o cumprimento de determinada norma, da qual faz uso o direito para efetivar-se. Nesta ordem, à regra de conduta deve corresponder uma sanção pelo seu descumprimento, cuja aplicabilidade, no direito público, incumbe aos Poderes de Estado previstos constitucionalmente: o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas.

A interpretação conferida pelo TCE/SC foi que a parcela dos 60% do FUNDEF teria a destinação assinalada nos artigos 2º e 7º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), ou seja, optou pela ampliação do alcance das regras do fundo em relação ao previsto na Constituição (BRASIL, 1988a).

O Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2004b) foi consultado sobre a questão da identificação dos beneficiados pela parcela dos 60% do FUNDEF, tendo admitido a interpretação extensiva ao que dizia a Constituição, ressalvando que em sendo a participação da União no fundo apenas de forma suplementar, deveria a questão ser submetida ao TCE estadual. No entanto, unidade técnica que instruiu o processo no TCU produziu um enfrentamento técnico-jurídico da questão, reconhecendo a superioridade da Constituição Federal, assinalando que a melhor interpretação do artigo 7º da lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) é aquela que preserva o sentido do texto constitucional, restringindo a parcela dos 60% do FUNDEF ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental. De outro lado, por intermédio dos prejulgados supra, o TCE/SC decidiu que a concessão de abonos e encargos sociais poderiam ser suportados com os recursos do fundo.

Se para a lei do FUNDEF (BRASIL, 1996b) a remuneração condigna do magistério estava articulada à elaboração dos planos de carreira, o TCE/SC ao abordar a questão – admitir o pagamento de abonos, encargos ou definir os profissionais beneficiados pela lei – manteve-se silente sobre esta questão, inobstante a sua importância para o atendimento ao espírito da lei. Com efeito, de nada adianta atribuir ao FUNDEF objetivos afetos à valorização do professor, retirando-lhe os meios concretos para efetivá-los.

Cabe, ainda, uma observação acerca do prejulgado nº 619 (SANTA CATARINA, 1998a), acima transcrito, e o que decidiu o TCE/SC, em mesma linha, no prejulgado nº 1516 (SANTA CATARINA, 2004b), a saber:

1. Visando atender à aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEF, conforme a Lei nº 9.424/96, e se ao final do terceiro trimestre verificar-se tendência de saldo financeiro ao final do exercício em curso, é admissível a concessão de abono aos profissionais do ensino fundamental em efetivo exercício, que pode ser instituído de

forma proporcional à carga horária de cada profissional ou de outra forma que privilegie o tratamento isonômico.

2. Qualquer vantagem atribuída a detentores de cargos ou empregos públicos, tais como, gratificação, abono, aumento, reajuste, reestruturação de cargos e salários, etc., somente pode ser implementada após atendidos aos seguintes requisitos:

- a) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);
- b) existência de dotação suficiente na Lei do Orçamento Anual para o pagamento no exercício (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);
- c) autorização em lei específica, observada a iniciativa em cada caso, que estabeleça condições e critérios para a concessão;
- d) observância das condições e limites de despesas com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial os arts. 15 a 17, 19, 21 e 23.

Decidiu o TCE/SC, por meio dos prejulgados, que na ocorrência de saldo financeiro dos recursos do FUNDEF, a administração poderia adotar dois caminhos: conceder abono aos professores ou utilizá-los no exercício seguinte. Note-se que este entendimento contribuiu para o esvaziamento da exigência da instituição de um plano de carreira para os professores que possibilitaria o planejamento da melhoria efetiva e contínua da remuneração dos professores do Ensino Fundamental, o que dificultaria a sobra de caixa. Aliás, esta sobra só foi assim entendida porque os recursos destinados à educação como um todo foram interpretados como limites máximos e não mínimos, como imprimiu a Constituição Federal (DAVIES, 2001a).

Podemos identificar duas graves consequências desta interpretação. A primeira delas é a de que as características atribuídas ao FUNDEF pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) de “remuneração condigna” e “valorização do magistério” não são compatíveis com a idéia de abono, uma espécie de “rateio” variável e esporádico dos recursos do fundo, ainda que por meio de lei. E a segunda recomendação, a de que estas eventuais “sobras” possam ser aproveitadas no exercício seguinte, oportunizam que estes recursos não

retornem, no exercício seguinte, para a remuneração, mas para a assunção de outras despesas, ainda que compatíveis com o Ensino Fundamental. Em seguimento a esta orientação, produzida no prejudgado, em nenhum dos PCP estas questões foram arguidas.

Após o exposto, considerando os prejudgados examinados como um dos objetos de cotejo, segue a análise dos processos PCP e processos de PCG.

5 OS PARECERES PRÉVIOS NA VIGÊNCIA DO FUNDEF

Tratamos, nas seções seguintes, da análise dos pareceres prévios da contas municipais e das contas estaduais, por exercícios. É necessário lembrar que o parecer prévio é uma das fases dos processos de prestação de contas governamental que finda com a decisão do legislativo de rejeitar ou aprovar as contas com base no parecer do TCE.

O desrespeito a qualquer regra do FUNDEF se constitui em desacato à Constituição Federal (BRASIL, 1988a) porque foi criado por uma Emenda Constitucional, nº 14 (BRASIL, 1996a). A lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) apenas veio regulamentar a sua aplicabilidade. A gravidade do descumprimento das regras do FUNDEF se expressa, ainda, na sanção que se estabeleceu na própria lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), por meio de seu artigo 11, qual seja, a possibilidade de intervenção nos Estados e no Distrito Federal pela União, e nos Municípios pelos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Assim sendo, podemos depreender o grau de importância que o legislador procurou conferir ao cumprimento das vinculações obrigatórias à educação. Lembremos que no modelo federativo, previsto constitucionalmente, vigora a regra da autonomia dos entes federados, sendo a intervenção de um ente federado sobre o outro uma situação de excepcionalidade, admissível somente para garantir os mais proeminentes princípios constitucionais e republicanos (MORAES, 2004). Mas esta possibilidade de intervenção é uma consequência indireta da emissão do parecer de rejeição de contas do ente federado. Não cabe ao Tribunal de Contas um papel direto no processo de intervenção, mas é certo que os fatos registrados nos pareceres prévios podem influir ou serem utilizados na instrução da intervenção.

Uma consequência direta da decisão de rejeição de contas pelo TCE/SC é a inelegibilidade, assinalada pelo artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64 (BRASIL, 1990a) para qualquer cargo daquele que tiver contas rejeitadas por irregularidade insanável por decisão irrecurável do órgão competente, no caso o Tribunal de Contas, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes. Mas há uma ressalva: não haverá inelegibilidade declarada pela justiça eleitoral se a questão tiver sido submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Neste capítulo buscamos identificar nos pareceres prévios o tratamento dispensado pelo TCE/SC ao FUNDEF na análise das

prestações de contas dos municípios que integraram a empiria – cuja seleção obedeceu aos critérios registrados na Introdução deste trabalho – e das contas do Governo do Estado nos dez anos de vigência do fundo, para o TCE/SC. Para tanto, examino os pareceres prévios sob os seguintes aspectos:

- o mérito das decisões sobre a execução do FUNDEF;
- a incidência e a reincidência de irregularidades ao longo dos dez anos de vigência do fundo;
- as interpretações que subsistiram ao longo dos dez anos analisados e as interpretações que foram superadas.

5.1 PARECERES PRÉVIOS DAS CONTAS MUNICIPAIS

Começamos esta análise pelos históricos de aprovação e rejeição de contas, por municípios, em cada exercício: um quadro geral, que julgo útil para iniciarmos a compreensão de como o TCE/SC agiu na fiscalização e defesa dos recursos reservados ao FUNDEF. Aqui veremos quais os municípios reincidiram, de um exercício para o outro, no descumprimento das regras do FUNDEF e quais municípios, no entendimento do TCE/SC, cumpriram estas regras.

O endereço eletrônico do TCE/SC⁸⁴ oferece as estatísticas de aprovação e rejeição de contas. Além de buscar as estatísticas em relação ao FUNDEF, utilizamos os dados oferecidos pelo TCE/SC, com as estatísticas do FUNDEF, para oferecer um “cenário geral” por exercício, durante o período circunscrito para a vigência do fundo, de 1998 a 2006, conforme segue.

5.1.1 Contas Municipais de 1998

No que se refere às contas do exercício de 1998, estas foram julgadas pelo Tribunal Pleno⁸⁵ entre os meses de outubro a dezembro de 1999. Após a emissão dos pareceres prévios neste período, muitos

⁸⁴ Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/municipal-estatisticas>.

⁸⁵ Tribunal Pleno é, em linha com o disposto no artigo 85, I, *a*, da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a), o órgão deliberativo do Tribunal de Contas do Estado, instância de julgamento, composto por, no mínimo, quatro Conselheiros, inclusive o Presidente, conforme o previsto no artigo 192, do Regimento Interno (SANTA CATARINA, 2001a).

recursos de reapreciação⁸⁶ tramitaram no TCE/SC até a metade dos anos 2000. Para a emissão dos pareceres prévios foram analisadas pelo TCE/SC as contas de 293 municípios, tendo sido aprovadas as contas de 225 municípios, o que representa 76,79% do total de municípios, e foi recomendada a rejeição de contas de 68 municípios, o que significa 23,21% do total.

No universo de nossa empiria obtivemos estatísticas muito próximas deste total, sendo que dos 79 municípios que integram o estudo, foram 17 pareceres de rejeição, ou seja, 21, 51% de rejeições.

A emissão do parecer prévio do TCE/SC implica na decisão de rejeição ou aprovação das contas. Em 1998 o TCE/SC, ao constatar irregularidades nas contas, realizava uma gradação destas restrições da seguinte forma:

- restrições de ordem constitucional, se o dispositivo violado era constitucional;
- restrições de ordem legal, se o dispositivo violado era de natureza infraconstitucional, ou seja, proveniente de legislação não originária, não presente na Constituição;
- restrições de ordem regulamentar, se as contas não atendiam a regulamento⁸⁷, como a Resolução expedida pelo TCE/SC;

⁸⁶Nos termos do artigo 55 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a), o Prefeito pode formular pedido de reapreciação das contas do período de seu mandato, no prazo de 15 dias, contados da publicação do parecer prévio no Diário Oficial do Estado e as Câmaras de Vereadores podem encaminhar o pedido de reapreciação, no prazo de 90 dias, contados do recebimento da prestação de contas acompanhada do parecer prévio do TCE. Conforme o disposto no artigo 56 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) a decisão sobre o pedido de reapreciação se constitui na última e definitiva decisão sobre a prestação de contas anual do Município.

⁸⁷Regulamento é a norma emanada da administração em caráter complementar à lei; a lei, portanto, inova a ordem jurídica, o regulamento a pormenoriza (MELLO, 1995), como o Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 (BRASIL, 1997a), que explicitou e pormenorizou as normas previstas na lei do FUNDEF, a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b). No TCE/SC, por exemplo, temos a Resolução nº TC 016 (SANTA CATARINA, 1994), que se ocupou do “sistema de comprovação e de demonstrações contábeis, por meios informatizado e documental, das unidades gestoras das Administrações do Estado e dos Municípios de Santa Catarina, pertinentes ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado”. Neste caso, vemos que a Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), a Lei Orgânica do TCE/SC – a atual (SANTA CATARINA, 2000a) e anterior (SANTA CATARINA, 1990) – e a Lei nº 4320 (BRASIL, 1964) estabeleciam as competências do TCE/SC de fiscalização e de exigir documentos contábeis e de execução orçamentária, e a Resolução pode, apenas, melhor defini-los e disciplinar a forma de envio destes documentos. No entanto, nem sempre os limites do poder regulamentar são respeitados, sendo que muitas vezes os poderes administrativos extrapolam este poder regulamentar para modificar ou ampliar o conteúdo da lei.

- restrições de ordem técnico-formal, que, de sua aceção, podemos compreender como alguma imprecisão de registros contábeis, sem repercussão na lisura das contas ou na conduta do administrador.

Esta gradação é procedida no relatório de instrução⁸⁸ que oferece o exame e esta gradação de restrições, mas não produz nenhuma sugestão de recomendação ou de aprovação, tarefa exercida pelo Conselheiro relator.

Observamos, nas contas analisadas que o registro de uma restrição de ordem constitucional não necessariamente incorreu na emissão do parecer prévio de rejeição de contas, a exemplo do parecer prévio emitido sobre as contas de 1998 do município de Itá (SANTA CATARINA, 1999b).

Esta gradação de irregularidades se constituía em uma práxis do TCE/SC sem que houvesse, em 1998, uma norma a regulamentar em quais circunstâncias seriam as irregularidades classificadas e quais seriam as ensejadoras do parecer prévio de rejeição, ampliando, sobremaneira, a margem de discricionariedade dos julgadores, ou seja, facultava que estes julgadores – os conselheiros – pudessem julgar estas contas utilizando-se, em grande proporção, de elementos de sua própria convicção ou interesse.

Para o julgamento das contas de 1998, por exemplo, que foi o primeiro ano de vigência obrigatória do fundo, a práxis percebida na pesquisa foi a de que o descumprimento das regras do FUNDEF foi interpretado como restrição de ordem legal, embora, ressalte-se com especial veemência, o FUNDEF tenha sido criado por uma emenda constitucional (BRASIL, 1996a), que foi regulado por uma lei infraconstitucional (BRASIL, 1996b).

No ano precedente, e tampouco neste exercício, o TCE/SC, por sua administração e corpo deliberativo, não se preocupou em editar um instrumento normativo para a apreciação da execução do novo fundo e os demais recursos resguardados constitucionalmente à educação, conforme o assinalado pelo artigo 11 da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b).

Tão importantes eram este fundo e a criação de mecanismos específicos de fiscalização – ao menos para o legislador – que o mencionado artigo 11 (BRASIL, 1996b) estabelece a possibilidade de intervenção nos Estados e Municípios descumpridores desta regra e

⁸⁸ Ver nota de rodapé nº 17

aponta que as práticas de fiscalização adotadas pelos Tribunais de Contas seriam insuficientes para que se verificasse se as regras constitucionais atinentes ao financiamento da educação seriam cumpridas. O legislador não criou uma faculdade, mas uma obrigatoriedade de criação destes mecanismos de fiscalização. Além disso, conjugando estes dois comandos presentes no referido artigo, inferimos que se procurou, por meio da lei em estudo, imprimir, mais uma vez, a idéia de prioridade que a educação deveria ter – em linha com o discurso oficial – e atribuir uma característica de excepcionalidade e especialidade às regras do FUNDEF.

Assinale-se que houve tempo hábil para isto: o legislador da referida lei, datada de 24 de dezembro de 1996, impôs, por meio do artigo 1º (BRASIL, 1996b) que o FUNDEF deveria ser implantado, obrigatoriamente, a contar de 1º de janeiro de 1998, portanto, um ano para que os TC se preparassem tecnicamente para o novo fundo.

Em se tratando da lei de responsabilidade fiscal (LRF⁸⁹) o TCE/SC estabeleceu outra prioridade, editando logo no exercício seguinte a Instrução Normativa nº 002 (SANTA CATARINA, 2001e) que se ocupou da disciplina de dados e informações atinentes à gestão fiscal, entre outras orientações mais tarde produzidas pelo TCE/SC. Os TC do Ceará, por meio da Instrução Normativa nº 07 (CEARÁ, 1997) e

⁸⁹ O artigo 59 da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2001a) atribui aos Tribunais de Contas especial relevância para o cumprimento da lei. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º; II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. § 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20. § 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos § 2º, 3º e 4º do art. 39.

do Rio Grande do Sul, por exemplo, procuraram atender à determinação de instituir mecanismos específicos de fiscalização do FUNDEF.

No que tange à orientação dos municípios jurisdicionados, quanto à aplicação da lei de regência do FUNDEF, de mesma forma o TCE/SC não estabeleceu prioridade alguma ao FUNDEF, como veremos a seguir. Somente em setembro de 1997, na iminência da aprovação das leis orçamentárias para o próximo exercício financeiro, o de 1998, é que o TCE/SC encaminhou aos municípios um ofício circular o de nº GAP-33/97 (SANTA CATARINA, 1997), cujo signatário era o então Conselheiro Presidente, por meio do qual este se reportava à legislação de regência do FUNDEF, para salientar “a necessidade de que a lei Orçamentária Municipal para o exercício de 1998 contemple dotações orçamentárias próprias para as receitas e despesas concernentes às transferências para o fundo e do fundo para o município” (SANTA CATARINA, 1997, p.1).

A Presidência do TCE/SC reconhecia, por meio do referido documento, a obrigação a esta instituição imposta pelo artigo 11 da Lei nº 9.424(BRASIL, 1996b) de instituir mecanismos adequados de fiscalização, mas que estaria, ainda, desenvolvendo “estudos [...] visando definir uma eventual necessidade de adoção de mecanismos operacionais uniformes” (SANTA CATARINA, 1997, p. 1). Já de início, o TCE/SC relativiza o cumprimento da obrigação que lhe foi atribuída pela lei. Ainda por meio do referido ofício circular o então Conselheiro Presidente encaminhou aos municípios “como contribuição inicial” uma orientação, elaborada pela assessoria da Presidência do TCE/SC à época, que deveria ser considerada pelos municípios para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 1998, “na parte referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério” (SANTA CATARINA, 1997, p. 1).

Somente no exercício de 1998 é que o TCE/SC encaminhou aos municípios um questionário, composto de 24 perguntas e respostas (SANTA CATARINA, 1998c), as quais visariam à solução de dúvidas relativas ao novo fundo, no qual o TCE/SC mais uma vez destaca a provisoriedade de suas orientações: “Ressalva-se que poderá ocorrer nova orientação acerca deste assunto, decorrente de manifestação do Ministério da Educação/ Ministério da Fazenda ou nova deliberação do Tribunal de Contas” (SANTA CATARINA, 1998c, p. 2). Mas se para Davies (2001) as orientações produzidas pelo MEC e pelo Conselho

Nacional de Educação – CNE nos primeiros anos de vigência do FUNDEF foram contraditórias e equivocadas, também o TCE/SC produziu informações incorretas e conflitantes. O TCE/SC, no referido questionário (SANTA CATARINA, 1998c), assinalava que a contribuição de 15% das receitas de impostos denominados de FPE, FPM, ICMS e IPI⁹⁰ ao FUNDEF, conforme se tratasse de Estado ou municípios, deveria ser considerada total ou parcialmente como

aplicação em manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental (inclusive para efeitos do art. 212 da CF), conforme vier o Estado ou o município a receber do FUNDO quantia maior, menor ou igual a que tiver contribuído para ele. (SANTA CATARINA, 1998c, p. 4)

Dizia, então, o TCE/SC que o valor que o município contribuía ao FUNDEF de suas receitas – a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios, que é uma transferência constitucional feita aos municípios – seria considerado para o cálculo dos 25% que, por força do artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), deveriam as unidades da federação empregar na manutenção e desenvolvimento de ensino.

Cabe acrescentar que a redação do artigo 8º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) era muito clara ao estabelecer que a instituição do FUNDEF não isentaria Estados, Distrito Federal e Municípios do cumprimento do 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Com isso, é possível evitar a dupla contabilização, ou seja, o percentual da vinculação deveria ser calculado considerando-se a parcela da contribuição ao FUNDEF e não contabilizando a receita recebida em função das matrículas e aplicado depois que fosse descontada a contribuição ao fundo.

Se tivesse prevalecido a primeira orientação, presente no mencionado ofício circular (SANTA CATARINA, 1997), ainda menos recursos seriam alocados ao Ensino Fundamental e seriam considerados municípios cumpridores do percentual mínimo constitucional que deveria ser destinado à manutenção e desenvolvimento de ensino, os municípios que o desatenderam; uma vez que a dupla contabilização eleva falsamente as despesas com MDE.

⁹⁰ Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI).

Ao examinarmos as contas de 1998 podemos perceber que o TCE/SC modificou e corrigiu a sua primeira orientação acerca do FUNDEF dirigida aos municípios. Em razão disso, em muitos dos pareceres prévios emitidos pelo TCE/SC, sobre as contas de 1998, estava presente o descumprimento do percentual constitucional mínimo de 25% que deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino, embora o descumprimento dos percentuais mínimos alocados à educação não tenha sido relevante para o TCE/SC em 1998.

Observamos, também, que a primeira interpretação acerca da contabilização dos recursos do FUNDEF não teve repercussão maior na rejeição das contas de 1998 pelo TCE/SC e, destacamos, os relatórios de instrução sequer ofereceram uma análise da execução do FUNDEF.

Tomemos para análise os pareceres prévios das contas de Garuva (SANTA CATARINA, 1999c), de Brusque (SANTA CATARINA, 1999d), de Rio do Sul (SANTA CATARINA, 1999e) e de Balneário Camboriú (SANTA CATARINA, 1999f).

A administração municipal de Garuva, de acordo com o registrado no relatório de instrução e o parecer prévio emitido (SANTA CATARINA, 1999c), descumpriu o referido percentual na ordem de 1,52%, tendo, além disso, realizado despesas com transporte escolar sem a realização de licitação precedente, em ofensa ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Além dessas, cometeu outras dez restrições de “ordem legal” e mais nove restrições de ordem regulamentar. Com isso, as suas contas foram rejeitadas. No entanto, interposto o pedido de reapreciação, a decisão anterior do TCE/SC foi revista para que fossem aprovadas as contas (SANTA CATARINA, 2001f).

As contas municipais de 1998 do município de Rio do Sul obtiveram do TCE/SC o parecer de rejeição (SANTA CATARINA, 1999e). No que toca aos recursos destinados à educação considerou a não vinculação dos 25% mínimos – tendo sido aplicados o equivalente a 22,93% das receitas de impostos – como restrição de ordem constitucional e o não cumprimento da subvinculação de pelos menos 60% da vinculação constitucional da receita de impostos de estados e municípios no ensino fundamental como restrição “de ordem legal”, embora esta subvinculação tivesse fundamento na Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a). Interposto o recurso de Reexame, nos termos do artigo 227, inciso I, do Regimento Interno do

Tribunal (SANTA CATARINA, 2001a), o TCE/SC manteve a decisão de rejeição das contas (SANTA CATARINA, 2000d).

O parecer prévio atinente ao município de Brusque assentou a rejeição das contas de 1998. Como restrição, de “ordem constitucional”, foi registrado o descumprimento do percentual mínimo de 24,22% a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino, que foi na ordem de 0,38%, e mais restrições de ordem legal, formal e regulamentar (SANTA CATARINA, 1999d). Diante do Pedido de Reapreciação, nos termos do art. 93, inciso I, do Regimento Interno, o TCE/SC, em 30 de junho de 2004, modificou o parecer prévio anteriormente emitido pelo Tribunal e recomendou à Egrégia Câmara Municipal a aprovação das contas do exercício de 1998 da Prefeitura Municipal de Brusque.

Isso não impediu que o município de Balneário Camboriú, ao receber parecer de rejeição das contas de 1998, manejasse como argumento a imprecisão da orientação do TCE/SC no ofício circular encaminhado em 1997 aos municípios. Esta alegação de defesa foi acatada em recurso cujo provimento final aconteceu somente em 2008. Neste caso, os recursos que deveriam ser aplicados minimamente em educação – e não o foram – cuja infração não teve relevância para o TCE/SC nas decisões de rejeição de contas, foram preponderantes para reformar a decisão do TCE/SC de rejeição das contas de 1998 de Balneário Camboriú. O parecer de voto do relator do recurso impetrado contra o parecer de rejeição das contas de 1998 de Balneário Camboriú, mesmo diante de infringência de quatro restrições de ordem constitucional, mesmo diante da aplicação a menor dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério, considerou em sua análise, apenas, o equívoco identificado na orientação produzida pelo TCE/SC em 1997. Reputou-se “perfeitamente ponderável relevar a restrição pertinente à questão da aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino” (SANTA CATARINA, 2008a). Quanto às demais restrições, inclusive a não aplicação dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério, foram dez anos de trâmite da questão no TCE/SC para que se chegasse à conclusão que a adoção de providências, quando, inclusive, havia expirado o FUNDEF, seria ineficaz (SANTA CATARINA, 2008a). Ou seja: reconhecidamente, a atuação do TCE/SC foi ineficaz.

Nos casos analisados acima reforçamos que o descumprimento da vinculação constitucional à educação não tiveram relevância para a

rejeição de contas, ao considerarmos que as administrações que o fizeram, obtiveram a aprovação das contas em grau de recurso.

Outra questão relevante à execução da legislação de regência do FUNDEF diz respeito à constituição do conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEF – CACS/FUNDEF exigido pelo artigo 4º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996), cuja redação reproduzimos:

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Em que pese o forte viés estatal na previsão da composição dos conselhos, o que indicava a fragilidade das possibilidades de ação destes conselhos, é possível considerar que os CACS/FUNDEF têm potencial para exercício do controle popular sobre a ação do poder público. Se para Barroso (2006, p. 126) este tipo de controle da efetividade do direito, por integrantes da sociedade civil, constitui-se em um importante instrumento de cidadania participativa para o controle da efetividade do direito, os estudos produzidos sobre o assunto (DAVIES, 2005; GOUVEIA, 2002) indicam a desídia ou atraso na criação dos conselhos e que a atuação dos conselhos foi prejudicada em razão da ingerência do Poder Público na composição dos CACS/FUNDEF, a indisponibilidade dos documentos públicos pertinentes à execução orçamentária e à falta de preparo técnico dos conselheiros. Nesta questão os TC tinham poderes para fiscalizar o cumprimento do referido artigo 4º da lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), no sentido de impor a criação dos conselhos no prazo previsto pelo mesmo artigo, realizar procedimentos de auditoria para garantir a disponibilidade dos documentos públicos aos conselhos, conforme o expressamente determinado no artigo 5º da lei nº 9.424⁹¹ (BRASIL, 1996b), e oferecer treinamento e orientação técnica aos conselhos.

⁹¹ Assim versava o art. 5º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b): os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição

Essas ações dependem do que chamamos de vontade política, da priorização das ações e do estabelecimento de metas de controle. Buscando identificar este movimento não encontramos nas decisões de 1998, que integraram a empiria, votos e relatórios de instrução, elementos que indicassem esta ação do TCESC, à exceção de um relatório de instrução que arrolou como restrição de ordem legal a constituição em atraso do CACS/FUNDEF em relação ao prazo estatuído no artigo 4º da lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) no município de Itá. No entanto, esta restrição não foi sequer considerada no voto do conselheiro relator das contas e, tampouco, na decisão que recomendou a aprovação das contas de 1998 de Itá (SANTA CATARINA, 1999b).

5.1.2 Contas Municipais de 1999

No que se refere às contas do exercício de 1999, estas foram julgadas pelo Tribunal Pleno nos meses de outubro a dezembro de 2000. Como já observamos, após a emissão dos pareceres prévios, muitos recursos de reapreciação tramitaram no TCE/SC até o final dos anos 2000. Ao avaliar as contas de 293 municípios o TCE/SC recomendou a aprovação de 237 contas municipais – o que representa 80,89% do total de municípios – e recomendou a rejeição de 56 contas municipais – 19,11% do total de municípios.

Sobre as contas de 1999 os dados da empiria se aproximaram, mais uma vez, do quadro geral dos 293 municípios. Dos 79 municípios que integraram a empiria da pesquisa, observamos 17 pareceres de rejeição, o que perfaz 21,51% do total de pareceres prévios pesquisados.

Neste exercício de 1999, subsistiu a práxis no exame das contas municipais, ou seja, ainda não havia um instrumento normativo que relacionasse as irregularidades constatadas às decisões de aprovação ou rejeição, de acordo com a gravidade da irregularidade constatada, e que fosse aplicado uniformemente a municípios e Estado. Naquele ano de 1999, diferente do que constatamos em 1998, a aplicação de menos de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação do magistério do Ensino Fundamental, conforme o estatuído na Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), passou a figurar como restrição de ordem

dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

constitucional, a exemplo das contas do município de Itaiópolis (SANTA CATARINA, 2000e).

A emenda 14 (BRASIL, 1996a) assentou, em primeiro plano, a subvinculação de pelos menos 60% da vinculação constitucional da receita de impostos de estados e municípios no Ensino Fundamental. Na sequência, é realizada outra subvinculação, da maior parte desses recursos e correspondentes a 15% de algumas das principais transferências, capturados pelo FUNDEF e então redistribuída. O primeiro percentual é calculado sobre os 25%, ao passo que o segundo é apurado sobre a receita das transferências; é o mesmo valor, mas calculado sobre locações diferentes da receita. No que tange à primeira vinculação – 60% dos 25% – de acordo com os dados fornecidos pelo TCE/SC (SANTA CATARINA, 2006a), a média de aplicação dos municípios do Estado em 1999 foi de 22,72%, ou seja, em média, os municípios aplicaram no Ensino Fundamental um valor substancial, quase o percentual mínimo da vinculação. Quanto à destinação obrigatória e mínima à remuneração dos profissionais do magistério, se o limite mínimo legal era de 60%, apurou o TCE/SC que a média de municípios correspondeu, em 1999, a 75,18% (SANTA CATARINA, 2006a).

De outro lado, o registro de uma restrição de ordem constitucional não necessariamente incorreria na emissão do parecer prévio de rejeição de contas, a exemplo das contas municipais de Entre Rios (SANTA CATARINA, 2000f). Neste caso, a instrução das contas constatou que o município de Entre Rios não aplicou o mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, conforme estabelece o art. 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 14, tendo deixado de aplicar o valor de R\$ 12.576,51. Ainda assim, o TCE/SC emitiu o parecer prévio sobre as contas municipais de Entre Rios, de 1999, recomendando a aprovação (SANTA CATARINA, 2000f).

De outra parte, a administração municipal de Blumenau cumpriu à larga os limites de aplicação na educação, seja no que tange ao FUNDEF ou no que toca ao artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), e, ainda assim, as suas contas obtiveram o parecer de rejeição (SANTA CATARINA, 2000g) por outros fatos relacionados à execução orçamentária. Ressaltamos que não se está, aqui, estabelecendo a valoração ou examinando o conteúdo da decisão do

TCE/SC na parte não afeta ao FUNDEF, mas procuramos compreender o nível de importância que tiveram o cumprimento ou o descumprimento das regras atinentes ao FUNDEF.

5.1.3 Contas Municipais de 2000

No que se refere às contas do exercício de 2000, estas foram julgadas pelo Tribunal Pleno entre os meses de outubro e dezembro de 2001. O exercício de 2000 foi o primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a), por meio da qual foram introduzidas profundas modificações na gestão das finanças públicas. Em razão disso, o TCE/SC recomendou a aprovação de apenas 81 contas municipais, o que representou 27,65% dos 293 municípios e recomendou a rejeição de 212 contas, equivalentes a 72,35% do total de municípios. Em nossa pesquisa, compulsamos 57 rejeições de 79 pareceres prévios analisados, o equivalente a 72% destes pareceres.

Como se vê, o advento da entrada no mundo jurídico da lei de responsabilidade fiscal teve um impacto bem maior para o TCE/SC do que o FUNDEF. A par disso, observamos as primeiras decisões de rejeição de contas em razão do descumprimento da aplicação mínima em educação de 25%, prevista pelo artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) e pela violação à legislação de regência do FUNDEF, a exemplo do decidido na apreciação das contas de Itaiópolis (SANTA CATARINA, 2001g), de São Miguel do Oeste (SANTA CATARINA, 2001h), Campos Novos (SANTA CATARINA, 2001i) e Balneário Camboriú (SANTA CATARINA, 2001j).

No entanto, a despeito desta aparente rigidez do TCE/SC com as contas públicas no exercício de 2000, na sequência de nossa análise, observamos que dos pedidos de reapreciação impetrados, foram reformados os pareceres de rejeição na ordem de 68% das 57 rejeições. Quer isso dizer que, ao examinar os recursos, o TCE/SC não manteve o mesmo cuidado com os recursos vinculados; o descumprimento destas vinculações deixou de ser relevante para fundamentar a rejeição das contas.

O PCP de São Miguel do Oeste (SANTA CATARINA, 2001h) revela situação ainda mais grave: o parecer prévio das contas de 2000 foi o de recomendar a rejeição das contas, o recurso de reapreciação tramitou por mais de três anos no TCE/SC, tendo merecido o

provimento final apenas em 13 de dezembro de 2004, para reformar o primeiro parecer prévio e considerar as contas merecedoras de aprovação. No entanto, o município, de acordo com os dados Registrados pelo próprio TCE/SC (SANTA CATARINA, 2004), descumpriu a norma de vinculação de 25%, tendo investido na manutenção e desenvolvimento apenas 21,30% do percentual mínimo, bem como deixou de aplicar no Ensino Fundamental R\$ 65.750,86 (SANTA CATARINA, 2006a).

Não se pode deixar de dizer: não há efetividade possível da lei sem que se acione um mecanismo de sanção, promovendo-se coercitivamente a sua obediência. Esvaziada esta pretensão punitiva, é inevitável reconhecer o esvaziamento das possibilidades de eficácia da lei e o desgaste do próprio TCE/SC como instituição a quem cabe cumprir e fazer cumprir a lei.

5.1.4 Contas Municipais de 2001

No que se refere às contas do exercício de 2001, estas foram julgadas pelo Tribunal Pleno entre os meses de outubro e dezembro de 2002. Neste período, o TCE/SC recomendou a aprovação de 258 contas municipais, o que representou 88,05% dos 293 municípios e recomendou a rejeição de, apenas, 35 contas, equivalentes a 11,95% do total de municípios. No universo de nossa pesquisa, de 79 municípios, compulsamos somente nove rejeições, o equivalente a 11,39% destes pareceres. Os pareceres prévios foram emitidos no período de outubro a dezembro do ano de 2002.

Em agosto de 2002 o TCE/SC editou a portaria nº TC-275 (SANTA CATARINA, 2002d) que se ocupou dos critérios para a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais. Por meio da portaria em comento, o TCE/SC manteve a classificação de irregularidade em constitucionais, de ordem legal, regulamentar e técnico formal. O artigo 3º da citada portaria nº TC-275 (SANTA CATARINA, 2002d) registrava que as irregularidades gravíssimas se constituíam em fator de rejeição das contas anuais de 2001 e arrolava como irregularidades gravíssimas, entre outras, o descumprimento da vinculação a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal e da legislação de regência do FUNDEF.

Havia, finalmente, um critério de graduação de irregularidades e aparentemente visava-se garantir o atendimento às normas

constitucionais atinentes ao financiamento da educação mediante a vinculação de sanção pelo seu descumprimento. Contudo, o TCE/SC no julgamento das contas municipais de 2001 não atendeu aos seus próprios regramentos, evidenciando que a questão da eficácia da lei é muito mais uma questão política do que jurídica; novamente critérios não declarados e não declaráveis regeram a apreciação das contas municipais.

Assim temos que o município de Agrolândia, cujas contas do exercício de 2001 foram aprovadas após o provimento do recurso de apreciação, não empregou o mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, conforme estabelece o art. 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988a), alterado pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), tendo deixado de aplicar neste objetivo o valor de R\$ 8.113,64 (SANTA CATARINA, 2002e). No entanto, teremos, contraditoriamente, no que se refere às contas de 2001, decisões de improvimento de recursos de reapreciação de contas rejeitadas sob o fundamento do não atendimento ao citado dispositivo legal, como o considerado no PCP de Laguna (SANTA CATARINA, 2002f).

5.1.5 Contas Municipais de 2002

Na apreciação das contas de 2002 o TCE/SC recomendou a aprovação de 267 contas municipais, ou seja, de 91,13% dos 293 municípios catarinenses e recomendou a rejeição de 26, 8,87% do total de municípios. Na presente pesquisa estudamos 79 contas, das quais 10 foram rejeitadas, na proporção de 12,65% do total de contas analisadas. As contas de 2002 foram apreciadas de agosto a dezembro de 2003.

A portaria nº TC-275 (SANTA CATARINA, 2002d) foi substituída pela Portaria nº 233 (SANTA CATARINA, 2003c). Neste Diploma Normativo o descumprimento da destinação mínima de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, conforme estabelece o art. 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), desaparece do rol de irregularidades ensejadoras de rejeição de contas. É possível identificar a razão: na seara das contas do governo estadual catarinense o TCE/SC não adotou a mesma medida; alguns recursos de apreciação (SANTA CATARINA, 2001j) insurgiram-se contra a decisão do TCE/SC,

argumentando exatamente isso: que o Tribunal tratava de modo desigual Estado e municípios. E o TCE/SC, entre exigir do Estado o cumprimento da lei e esvaziar a sua competência para o julgamento da matéria, notadamente, fez a última opção

Vemos que as contas de 2002 do município de Laguna (SANTA CATARINA, 2006a) se afigurava contumaz no descumprimento da destinação mínima de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, conforme estabelece o art. 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), conforme segue:

Tabela 2 – Despesas com pessoal do magistério do município de Laguna, 1999-2002

Ano	Despesa pessoal magistério	Limite mínimo legal	Aplicação a menor/maior	Situação legal
1999	503.107,74	475.302,13	27.805,61	cumpriu
2000	416.710,58	736.073,97	319.363,39	não cumpriu
2001	754.324,25	794.988,73	40.664,48	não cumpriu
2002	824.794,57	1.014.287,96	189.493,39	não cumpriu

Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2006a)

Acresça-se que a despeito do reiterado descumprimento das regras do FUNDEF pelo município de Laguna, este – ou qualquer outro município – não sofreu intervenção pelo desacato à lei, conforme o previsto na última parte do artigo 11 da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b):

Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

Dos dados até aqui examinados é possível ver a estreita relação entre a impunidade e a ineficácia da lei.

A administração de Canelinha descumpriu, em 2002 (SANTA CATARINA, 2003f), a obrigatoriedade da destinação mínima de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, conforme estabelece o art. 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a):

Tabela 3 – Despesas com pessoal do magistério do município de Canelinha, 2002

Ano	Despesa pessoal magistério	Limite mínimo legal	Aplicação a menor/maior
2002	194.538,15	196.312,26	1.774,11

Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2006a)

Isto posto, a se considerar o disposto no artigo 3º da Portaria nº TC-275 (SANTA CATARINA, 2002d) na presença desta irregularidade, considerada de natureza constitucional, cabia ao TCE/SC deliberar pela rejeição das contas, mas o Tribunal recomendou a aprovação das contas de 2002 (SANTA CATARINA, 2003f). O TCE/SC, portanto, contrariou o seu próprio regulamento, relativizando o cumprimento da lei.

5.1.6 Contas Municipais de 2003

Para o exercício de 2003, o TCE recomendou a aprovação de 268 contas municipais, 91,47% dos 293 municípios e a rejeição de 25 contas, apenas 8,53% do total de municípios catarinenses. Em nosso universo de pesquisa, constatamos a rejeição de somente nove das 79 contas municipais estudadas.

Neste ponto, podemos inferir que aplicar em educação apenas os percentuais mínimos já é conduta encampada pelos municípios catarinenses. É o que se depreende do exame das nove contas rejeitadas que integram a presente pesquisa:

Município	Art. 212	FUNDEF	Decisão final após a reapreciação
Porto Belo	cumpriu	cumpriu	rejeição
Campos Novos	não cumpriu	cumpriu	aprovação
Canoinhas	cumpriu	cumpriu	aprovação
Timbó Grande	cumpriu	cumpriu	rejeição
Painel	cumpriu	cumpriu	aprovação

Criciúma	cumpriu	cumpriu	aprovação
Laguna	não cumpriu	não cumpriu	rejeição
Tubarão	cumpriu	cumpriu	rejeição

Quadro 8 – Recursos da educação nas Contas Municipais de Santa Catarina, 2003 - Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2006a)

Como se depreende do quadro acima apenas Laguna não cumpriu a legislação de regência do FUNDEF, no que tange à parcela do fundo que deveria ser destinada aos profissionais do magistério, tendo deixado aplicar neste item R\$ 340.615,84. Podemos ver que o município que deixou de aplicar o mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento de ensino em 2003, Campos Novos, a despeito do que constava na Portaria nº TC 233 (SANTA CATARINA, 2003c), não recebeu a recomendação de rejeição das contas. Ressalte-se que Campos Novos deixou de aplicar o equivalente a R\$ 539.957,27 em 2003 na manutenção e desenvolvimento de ensino. O município de Entre Rios não atendeu à regra da vinculação mínima dos 25%, tendo deixado de aplicar o valor de R\$ 14.515,52, cujas contas de 2003 foram aprovadas.

5.1.7 Contas Municipais de 2004

Em 2004 observamos a recomendação de aprovação de 216 municípios, equivalente a 73,72% e a recomendação de rejeição de 77 municípios, equivalente a 26,28% do total de 293 municípios.

Nos municípios que integraram a empiria da pesquisa observamos 22 recomendações de rejeição, sendo que em apenas uma delas figurou, entre outras irregularidades, o descumprimento da destinação mínima de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação – 2001 foi o último ano em que as receitas do FUNDEF poderiam ser aplicadas na capacitação do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, conforme a legislação de regência. No entanto, observamos que o desacato a esta regra, de per si, não tinha força vinculante para ensejar a recomendação de rejeição das contas, como no PCP de Rio Negrinho que empregou na remuneração dos profissionais do magistério R\$ 84.542,79 a menos que o valor mínimo assinalado pela lei (SANTA CATARINA, 2005g) e não teve recomendada a rejeição das contas.

Para que se mensure o resultado desta interpretação para a educação vejamos que os valores nominais, nos quatro exercícios em

que a administração municipal de Laguna não aplicou os percentuais mínimos na remuneração dos profissionais de magistério, perfazem, aproximadamente, R\$1.000.000,00 (SANTA CATARINA, 2006a).

5.1.8 Contas Municipais de 2005

Em 20 de dezembro de 2004, o Tribunal de Contas editou a Decisão Normativa nº TC-02/2004 (SANTA CATARINA, 2004c), após sete anos passados do advento da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e quase ao final da vigência do FUNDEF, por meio da qual o TCE/SC circunscreve os critérios para a apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, válidos a partir do exercício de 2005, por meio do qual assenta que

Art. 1º A apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde, visando à verificação do cumprimento do disposto no art. 212 e parágrafos 2º e 3º do art. 198 e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todos da Constituição Federal, será promovida tomando-se por base a despesa liquidada, assim considerada nos termos do Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, aprovado pela Portaria nº 471, de 31 de agosto de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. (SANTA CATARINA, 2004c)

Até então, o TCE/SC apurava a execução do FUNDEF e demais despesas em MDE sob o parâmetro da despesa empenhada. É importante explicarmos brevemente o que significa “empenhar despesas”, porque consideramos esta definição importante para a compreensão da decisão normativa que estudamos. O empenho constitui uma das fases da despesa pública.

O artigo 58 da Lei Federal nº 4.320 (BRASIL, 1964) assim define o empenho: “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. É uma reserva que se faz ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços fundamentada no orçamento de que o fornecimento ou o serviço

contratado será pago. Para complementar este entendimento preliminar interessa citar que, de acordo com o disposto nos artigos 59 e 60 da Lei Federal nº 4.320 (BRASIL, 1964) o empenho não deve exceder o limite estabelecido no orçamento para determinado tipo de despesas e que, por isso, deve ser prévio à realização das despesas. O empenho é materializado por meio de um documento denominado nota de empenho, documento que materializa o empenho, ou seja, empenho é o ato enquanto a nota de empenho é o documento que o materializa. Após o empenhamento passamos à fase seguinte da realização da despesa pública, que é a liquidação, descrita no artigo 62 da Lei Federal nº 4.320 (BRASIL, 1964): “O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação”. Ou seja, a liquidação da despesa é que permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, quando é verificado, pelo setor competente na administração pública, com fundamento em documentos fiscais e outros, se a despesa procede, surgindo daí a obrigação de pagamento. Segue-se à fase de liquidação o pagamento. Portanto, empenhar a despesa não significa que este recurso tenha sido efetivamente gasto, pago; é este apenas um estágio da realização da despesa pública, constitui-se apenas um compromisso orçamentário inicial para com a despesa. Estes empenhos podem ter sido cancelados, por exemplo, o que, na prática, pode encorpar, significativamente, o total da receita do FUNDEF. Observe-se que, ao contrário das portarias emitidas pelo TCE/SC, este critério é válido para o exame das contas anuais dos municípios e dos Estados. É a primeira vez, portanto, que o TCE/SC estabelece um critério homogêneo de julgamento entre Estado e municípios, ao contrário das portarias que já mencionamos.

De outro lado, neste exercício houve um índice histórico de aprovação de contas, 94,885% dos 293 municípios catarinenses, em que pese que vários municípios que obtiveram o parecer de recomendação de aprovação das contas tenham infringido a vinculação mínima de 25% e a legislação de regência do FUNDEF na remuneração e capacitação do magistério do Ensino Fundamental em efetivo exercício, como Irati (SANTA CATARINA, 2006a), Blumenau (SANTA CATARINA, 2006b), Porto Belo (SANTA CATARINA, 2006c), uma atitude recorrente do TCE/SC.

Contudo, destacamos que este não foi um critério aplicado isonomicamente aos municípios: o parecer prévio das contas do município de Tubarão (SANTA CATARINA, 2006f) registra, na fundamentação da decisão de rejeição, o desatendimento à

subvinculação de que trata a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a). Mas o município de São José (SANTA CATARINA, 2006g), localizado na grande Florianópolis, tendo incorrido na mesma irregularidade neste mesmo exercício, teve as suas contas aprovadas. A administração municipal de Porto Belo (SANTA CATARINA, 2006e), entre outras restrições, descumpriu a subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEF que deveriam ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério e, ainda assim, suas contas foram aprovadas.

5.1.9 Contas Municipais de 2006

Neste exercício, que representou o último ano de vigência do FUNDEF, o TCE/SC recomendou a aprovação das contas de 274 municípios e a rejeição de 19 municípios, o que incorre num índice de aprovação 93,52% das contas analisadas, índice de aprovação que em nossa empiria equivale a, aproximadamente, 88%.

Consolidou a práxis que percebemos ao longo de nossa análise: municípios que afrontaram não só a legislação de regência do FUNDEF, como a vinculação aos 25% tiveram as suas contas aprovadas sem maiores embargos a exemplo dos que citamos: Ituporanga (SANTA CATARINA, 2007a), Itajaí (SANTA CATARINA, 2007b), Irati (SANTA CATARINA, 2007c), Laguna (SANTA CATARINA, 2007 d) e Porto Belo (SANTA CATARINA, 2007e).

Examinados os percalços a que foi submetida a legislação de regência do FUNDEF no TCE/SC, tratamos, nas próximas seções, dos pareceres prévios das contas do Governo Estadual.

5.2 PARECERES PRÉVIOS DAS CONTAS ESTADUAIS

Oferecemos, a seguir, a análise dos pareceres das contas do governo estadual, os PCG. Embora neste processo a tarefa do TCE se limite à emissão de um parecer sobre as contas do governo, não se tem notícia de um só parecer prévio que tenha sido desconsiderado pela Assembléia Legislativa catarinense. Daí se reafirma a importância do TCE neste processo e se presume os interesses políticos que podem influir nesta decisão.

Da decisão que culmina no parecer prévio participam todos os Conselheiros, após a leitura do “projeto de parecer prévio” lido pelo Conselheiro relator, cujo nome é escolhido mediante sorteio. O trabalho

do Conselheiro relator é subsidiado pelo trabalho de instrução de uma equipe de auditores, que até o ano de 2007 era designada pela Presidência do TCE/SC⁹². Os relatórios técnicos oferecem um relato e uma interpretação jurídica dos “atos e fatos contábeis de natureza orçamentária, econômica, financeira e patrimonial de todas as Unidades Gestoras da Administração Direta do Estado” (SANTA CATARINA, 2006b) e não registram, em conclusão, a sugestão de qualquer medida propositiva, ao contrário do que é feito em outros trabalhos realizados pelos auditores, como o relatório de auditoria; o encaminhamento da análise está, portanto, sob o restrito controle dos Conselheiros. Em consonância com este poder centralizador, identificado no processo de emissão do parecer prévio pelo TCE, observamos que a instrução dos pareceres foi procedida por uma equipe de auditores cuja composição pouco mudou ao longo dos quase dez anos analisados. Em alguns casos, como veremos a seguir, este controle se mostra tão evidente que a equipe de auditores ao se ocupar do pagamento de inativos com recursos do FUNDEF (SANTA CATARINA, 2004a), que é uma ilegalidade reconhecida pelo próprio TCE/SC, ofereceu dois cálculos para a aferição do cumprimento dos percentuais mínimos assinalados pela lei de regência.

O julgamento das contas estaduais é um momento importante no jogo político do Estado. É quando se afirma e se firma o poder do governo estadual no legislativo. Dizer-se que em um julgamento político por excelência afluem interesses, jogos políticos, forças em disputa, é premissa. Se lembramos que um dos momentos cruciais, mais importantes neste processo, é o parecer prévio pronunciado por ex-políticos – nomeados pela própria instância julgadora, a Assembléia Legislativa – a presença destes interesses beira a cristalina obviedade.

A espinhosa, difícil e quase impossível tarefa é a de se identificar quais, exatamente, são estes interesses em cada um dos exercícios analisados. “É preciso se apoderar da matéria em seus pormenores”, afirmava Marx (1980), sobre a tarefa da investigação histórica, contudo, esses pormenores não estão nos papéis. O que apuramos, ali, é produto e, algumas vezes, nefasta consequência. No caso dos PCG tivemos, para estudo, os relatórios técnicos, a defesa do Governo Estadual, o projeto de parecer prévio relatado pelo Conselheiro

⁹² Hoje existe na estrutura do TCE/SC uma divisão subordinada a uma Diretoria denominada de Diretoria de Controle da Administração Estadual. Contudo, o relatório de instrução conta com a colaboração de servidores de outras diretorias técnicas.

relator da matéria e até mesmo a ata da sessão de pronunciamento do parecer prévio, todos publicados e editados; mas os pormenores, os detalhes, grandes e decisivos, ficam nos gabinetes, jazem nos corredores da Assembléia Legislativa e em tantos outros ambientes, até mesmo distantes das instituições públicas. Alguns desses fatores, muitas vezes, chegam ao nosso conhecimento: acesso a cargos comissionados, repasses e suplementação de verbas. Destaco que, neste exemplo específico, não estamos tratando, e sequer considerando, a impessoalidade ou a neutralidade do julgador, porque o princípio da impessoalidade⁹³, constitucionalmente inscrito no caput do artigo 37 da Magna Carta (BRASIL, 1988a) tem aplicabilidade – e esta é uma construção de nosso sistema jurídico, no reino do “dever ser” – na presença de determinadas condicionantes e situações, a saber: concurso público, licitação, igualdade de todos perante a lei – artigos 37, incisos II e artigo 5º, inciso XXI, todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) – e os Conselheiros, ainda que de ilibada reputação, e ainda que detentores de notório saber jurídico, são nomeados mediante critérios políticos.

Por essas razões, oferecemos nas linhas seguintes, sobretudo, coerência com o nosso propósito inicial, o de buscarmos a identidade do FUNDEF nos PCG, reputando-se onipresentes, em maior ou menor grau, o critério político nas decisões estudadas.

No período analisado a manifestação do TCE/SC pode ser assim resumida:

⁹³ Para a seara do Poder Judiciário – Ministérios Públicos Federal e Estadual, Justiça Comum, Federal e Trabalhista – há clara disciplina visando a garantir a imparcialidade do juiz, seja pelo intermédio de determinadas garantias, como a vitaliciedade, seja pelo regramento, nos artigos 134 a 138, do Código de Processo Civil – CPC (BRASIL, 1973), por exemplo, das causas de impedimento e suspeição. Em linha com estes artigos, depreende-se que é dever do juiz declarar-se impedido ou suspeito, podendo alegar motivos de foro íntimo, e, também, que a imparcialidade do juiz é um dos pressupostos do processo válido. No CPC (BRASIL, 1973) está disciplinado, por exemplo, que o magistrado está proibido de exercer suas funções em processos de que for parte ou neles tenha atuado como advogado e que será considerado suspeito por sua parcialidade quando for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer das partes, receber presentes antes ou depois de iniciado o processo, aconselhar alguma das partes sobre a causa, entre outros.

Exercício	Governador	Conselheiro Relator	Parecer Prévio
2006	Luiz Henrique da Silveira – PMDB	Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall	Pela aprovação com 5 ressalvas e 14 recomendações
2005	Luiz Henrique da Silveira – PMDB	Conselheiro José Carlos Pacheco	Pela aprovação com 5 ressalvas e 11 recomendações
2004	Luiz Henrique da Silveira – PMDB	Conselheiro Otávio Gilson dos Santos	Pela aprovação com 8 ressalvas e 15 recomendações
2003	Luiz Henrique da Silveira – PMDB	Conselheiro Moacir Bertoli	Pela aprovação com 7 ressalvas e 22 recomendações
2002	Esperidião Amin Helou Filho – PP	Conselheiro Luiz Roberto Herbst	Pela aprovação com 3 ressalvas e 9 recomendações
2001	Esperidião Amin Helou Filho – PP	Conselheiro Wilson Wan-Dall	Pela aprovação com 3 ressalvas e 4 recomendações
2000	Esperidião Amin Helou Filho – PP	Conselheiro Luiz Roberto Herbst	Pela APROVAÇÃO com 11 ressalvas e 9 recomendações
1999	Esperidião Amin Helou Filho – PP	Conselheiro Antero Nercolini	Pela aprovação

Quadro 9 – Contas do governo estadual, 1999-2006

Como comprovaremos a seguir, o desrespeito à legislação de regência do FUNDEF resultou, em seus anos de vigência, em ressalvas e recomendações aos governos inadimplentes com a lei e com a educação. Que respostas nos dão estes dados? Em primeiro plano, os dados estudados, extraídos das decisões analisadas nos anos de vigência do FUNDEF, nos dão conta que o fundo em nenhum exercício foi suficientemente implementado. Houve, sim, uma solução de continuidade: na existência parcial do fundo, na adoção de mecanismos de evasão de receitas, como Davies (1999, 2001, 2004) em suas análises a respeito de outras unidades da federação vinha denunciando na política de descumprimento que atravessou dois governos federais – o de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva.

O descumprimento reiterado do FUNDEF revelou um total descaso com as ressalvas e recomendações produzidas pelo TCE/SC.

Mas o que significa, juridicamente, a inserção de uma ressalva ou recomendação nos pareceres prévios? A resposta a esta questão é relevante para que se firme a identidade do FUNDEF no TCE/SC.

É importante fixarmos que o parecer, a despeito de sua relevância política, a despeito de ser determinante para o julgamento das contas pelo Legislativo, é um parecer, um entendimento sobre as contas. Portanto, o parecer prévio não comporta determinação, imposição de multa ou, ainda, a imputação de débito por recursos desviados. Neste processo cabe ao TCE/SC duas medidas: a aprovação ou a rejeição, momento em que aos Conselheiros julgadores cabe mensurar a gravidade da lei. Dizemos isso para firmarmos que as ressalvas e recomendações não têm repercussão no mundo jurídico – podem quando muito influir na decisão do poder legislativo – o que nunca ocorreu no julgamento das contas estaduais. Que papel teriam, então, estas ressalvas? Podemos responder que nenhuma funcionalidade têm estas ressalvas, se considerarmos o direito como ele é – e é a verdade que perseguimos neste trabalho – e que, como vamos expor a seguir, nos dez anos de vigência do FUNDEF, a afronta à legislação de regência do FUNDEF foi contumaz, reiterada e contínua.

Ainda respondendo à pergunta sobre o significado jurídico da ressalva e da recomendação nos pareceres prévios teremos dois pontos de partida: o primeiro deles está na Lei Orgânica do TCE/SC, LC nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a), artigo 18, inciso II, no qual está assentado que no julgamento das contas a regularidade com ressalva só é possível quando a impropriedade tenha natureza formal e que desta não resulte dano ao erário. Vejamos que esta é uma definição dirigida ao TCE no exercício da função de julgar contas e não de emitir parecer prévio.

No Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a), artigo 76, § 1º, está registrado que, no que diz respeito ao parecer prévio, as ressalvas são as observações de “natureza restritiva” em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis. A ressalva no julgamento de contas difere da ressalva do parecer prévio? Notadamente não. As definições supra, embora alicerçadas em palavras diferentes, são, inclusive, complementares. Quando o legislador se referiu a falhas de natureza formal, não desconheceu que o ato administrativo é ato formal por excelência, cuja forma é disciplinada ou dispensada pela lei

(MEIRELLES, 1997). Na Lei Orgânica impõe-se uma condição para que esta forma seja relevada: que desta não resulte dano, circunstância que deverá o legislador avaliar. Por exemplo: se nos deparamos com a ausência de uma certidão negativa de débito para com a Fazenda, quando esta é exigível por lei ou Regulamento, mas no processo avaliado resta claro que não existe dívida, esta é uma falha que pode ser constituída em ressalva; de outro lado, a realização de licitação ou de concurso público tem um conteúdo de forma, de formalidade, mas esta forma é essencial à validade do ato e, portanto, não pode – no dever ser – integrar ressalva. Então se no Regimento Interno se menciona a possibilidade de aprovação com ressalva quando do descumprimento da lei, só pode ser esta faculdade entendida no sentido melhor descrito na Lei Orgânica. Por isso, com toda a certeza, o descumprimento da Constituição não pode integrar a mera ressalva.

Quanto à recomendação não há dúvidas: a recomendação decorre da interpretação de um fato cujo atendimento não tem o conteúdo de obrigatoriedade. Portanto, se estamos falando de desrespeito a mandamento constitucional, do qual poderá resultar intervenção⁹⁴ no ente federado, não há que se falar em recomendação.

A exemplo dos PCP apresentamos a análise dos PCG por exercícios, procurando destes extrair um cenário posto para o FUNDEF.

5.2.1 Contas Estaduais de 1998

O primeiro ano de vigência obrigatória do FUNDEF correspondeu ao último período do governo Paulo Afonso Evangelista Vieira, do PMDB. Seu governo foi marcado pelos escândalos dos precatórios⁹⁵, atraso nos repasses ao TCE/SC, ao Ministério Público e ao

⁹⁴ Está assentado na lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), por meio de seu artigo 11, a possibilidade de intervenção nos Estados e no Distrito Federal pela União, e nos Municípios pelos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). A intervenção materializa-se no afastamento da autoridade, na perda de autonomia do ente federado e na intervenção direta na administração deste ente federado.

⁹⁵ O precatório é um documento pelo qual a União, o Estado ou município reconhecem uma dívida – dívida calculada pela Justiça e já transitada em julgado, ou seja, sem possibilidade de recurso ou contestação, para que se inclua o pagamento desse precatório no orçamento dos anos seguintes. A emenda constitucional nº 3 (BRASIL, 1993) admitia que até 31 de dezembro de 1999 o Distrito Federal, os Estados e municípios emitissem títulos públicos – letras financeiras do Tesouro Municipal ou Estadual negociáveis no mercado financeiro – com o objetivo de antecipar arrecadação de dinheiro para pagar os precatórios. A partir disso foram emitidos títulos em valores superiores ao necessário para quitar os precatórios não só por Santa

Tribunal de Justiça catarinenses, atrasos de salários e por uma tentativa frustrada de impeachment⁹⁶.

Em 1996 o Governo do Estado de Santa Catarina emitiu o total de 552.152 letras do Tesouro para pagar precatórios, como são denominadas as ordens de pagamento de dívidas judiciais, as quais, na verdade, inexistiam, num total equivalente a cerca de R\$ 1,2 bilhão. Os títulos foram vendidos a 15 entidades no mercado, bancos e fundos de pensão. R\$ 605 milhões foram colocados à venda pelo então existente Banco Estadual de Santa Catarina – BESC e metade deste valor foi, de fato, comercializada, embora estas transações tenham sido anuladas pela Justiça por causa da inexistência de precatórios anteriores a 1988 para pagar, o que justificaria a emissão dos títulos no mercado. Na época, o Estado arcou com um prejuízo de R\$ 120 milhões, R\$ 33 milhões pagos ao Banco Votorantim a título de taxa de sucesso e R\$ 87 milhões ao IBF, empresa do setor financeiro. O pedido de impeachment⁹⁷ do governador Paulo Afonso foi frustrado, à época, por interferência direta do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que temia, com isso, perder o apoio do PMDB no Congresso Nacional. Coube ao TCE/SC dar à sociedade, de alguma forma, uma resposta, materializada na rejeição das contas de 1998.

No que tange aos recursos alocados ao FUNDEF, em seu primeiro ano de vigência, o relatório técnico registrou as seguintes irregularidades (SANTA CATARINA, 1999a):

- os recursos do FUNDEF não foram movimentados por meio de conta bancária vinculada – exclusiva – conforme o determinado no artigo 3º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b);

Catarina, mas por outros governos, como o de São Paulo, por exemplo. Houve uma apuração pelo Congresso Nacional, por meio de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito – também frustrada.

⁹⁶ O *impeachment* é um processo parlamentar, e portanto de natureza política, destinado ao afastamento de agente político, como o Presidente da República e os Governadores dos Estados, pelo cometimento de crime de responsabilidade, que são as infrações político-administrativas definidas no artigo 85 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) e na Lei 1.079 (BRASIL, 1950).

⁹⁷ O Supremo Tribunal Federal (STF) anulou oito anos depois, por unanimidade, a denúncia interposta contra o ex-governador Paulo Afonso Vieira (PMDB) por crime contra o sistema financeiro nacional no episódio da emissão de letras do Tesouro Estadual para pagar as dívidas judiciais inexistentes em 1996, por uma questão técnica só identificada oito anos depois: o STF considerou que a Justiça Federal não tinha competência para receber a denúncia (PARAÍSO, 2004).

- não implementação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS do FUNDEF, conforme o previsto pelo artigo 4º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b);
- foram recebidos do FUNDEF pelo governo estadual em 1998 e não foram aplicados R\$111,111 milhões;
- foram aplicados no Ensino Fundamental apenas 51,65% dos 25% dos recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, ao passo que a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) impôs o mínimo de 60%.

Em relação à primeira irregularidade considerada no relatório técnico, a não manutenção e movimentação dos recursos do FUNDEF em conta vinculada, assim estava assentado no artigo 3º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b):

.Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Calegari (2002, p.19) explica a essencialidade para a execução do FUNDEF desta conta vinculada:

Cada uma dessas contas bancárias especiais dá origem, na contabilidade da Unidade Federada (Estado ou Município) sua titular, a uma correspondente conta FUNDEF com todas as características de fundo especial da administração pública. E é a conta FUNDEF, assim particularizada, que se torna, na esfera do governo estadual e de cada governo municipal desse Estado, o instrumento básico da gestão dos recursos subvinculados via FUNDEF.

Este instrumento básico, elemento definidor do FUNDEF e da disposição que o gestor tinha de cumpri-lo tem a seguinte instrumentalidade: “[...] essa conta registra as entradas desses recursos, as despesas com eles realizadas e os saldos resultantes, indicativos da disponibilidade na conta bancária especial” (CALEGARI, 2002, p. 19).

Isto posto, a imposição de uma conta vinculada para o manejo dos recursos do FUNDEF tem razão antes, de tudo, no próprio fundamento do FUNDEF, que é a vinculação, o resguardo, a reserva de recursos à educação; daí a definição da natureza do fundo, circunscrita na redação dada ao artigo 60, parágrafo 1º da ADCT, pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a): um fundo de natureza contábil e, portanto, de escrituração, de registro particularizados, o que vem a reforçar e resguardar o seu respectivo controle. A não manutenção da conta vinculada afronta contra a própria existência do fundo, contra a idéia de vinculação e o seu respectivo controle e acompanhamento.

Quanto ao desvio de recursos do FUNDEF e a não aplicação no Ensino Fundamental da subvinculação mínima de 60% dos 25% mínimos contingenciados à manutenção e desenvolvimento do ensino, por força do artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), a gravidade das ilegalidades fala por si.

A despeito disso, o Conselheiro relator das contas de 1998 deixou claro o que lhe parecia relevante ao destacar dois pontos principais (SANTA CATARINA, 1999a) que sustentavam a rejeição das contas:

- o endividamento do Estado de Santa Catarina, que provocou um desequilíbrio nas contas públicas (déficit orçamentário e financeiro e dívida pública);
- abertura de créditos suplementares à conta de excesso de arrecadação, sem existirem recursos hábeis.

O único voto dissidente em relação ao parecer de rejeição das contas de 1998 foi o do Conselheiro Luiz Susin Marini, egresso do mesmo partido do Governador cujas contas estavam sendo examinadas, o PMDB. Contudo, no que tange ao FUNDEF e aos recursos resguardados constitucionalmente à educação, o voto divergente manteve a mesma postura adotada pelo Conselheiro relator das contas de 1998, relegando ao status de formalidade o desrespeito às regras do FUNDEF, ao sequer considerar o assunto em suas razões. O Conselheiro autor do voto divergente limitou-se a dizer que, quanto à manutenção e desenvolvimento de ensino, o governo de Paulo Afonso cumpriu a vinculação constitucional e mínima de 25% (SANTA CATARINA, 1999a).

5.2.2 Contas Estaduais de 1999

O exercício de 1999 foi o primeiro ano do Governo de Espiridião Helou Amin Filho, egresso da ARENA, partido de sustentação do regime militar ditatorial, mais tarde PDS, para enfim integrar os quadros do PPB. O Governador Espiridião Amin ascendeu ao governo sob a expectativa e crença geral de “colocar a casa em ordem”, após o conflituoso ocaso do governo anterior.

Se é fato que os salários dos servidores estavam atrasados e foram parceladamente pagos pelo governo de Espiridião Amin, também é verdade que esse governo, a exemplo de outros Estados e municípios, contou com a ajuda da União para a rolagem do pagamento de 670 milhões de dívidas do Estado (VEJA, 1999). Disseminava-se, não só no Estado, mas pelo país, um clima messiânico, de “arrumar-se a casa”, pagar dívidas e conter gastos: anunciava-se o canto da sereia da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁹⁸.

A defesa oral produzida pelo então Secretário de Estado da Fazenda, senhor Antônio Carlos Vieira, registrada na ata de aprovação plenária do parecer prévio de 1999 (SANTA CATARINA, 2000b), ampara-se não só neste clima de se “arrumar a casa”, no ônus de corrigir as mazelas dos governos anteriores, mas indica outro grande obstáculo: a lei. Disse o então Secretário de Estado da Fazenda (SANTA CATARINA, 2000b):

E aí Senhores, eu vou voltar a dizer como nos é difícil subir, degrau, a degrau, a necessidade que nós temos de fazer com que o Estado só gaste o que arrecada e nunca mais do que arrecada, para que no futuro esta situação, demonstrada neste Relatório, seja minimizada, no sentido em que o Executivo não possa ser culpado por praticar aquilo que já herdou ou que seja forçado pela circunstância da própria Lei.

A “circunstância da própria lei”, no que tange ao FUNDEF, foi assim apontada no relatório técnico (SANTA CATARINA, 2000b):

⁹⁸ Para Davies (2002, p. 172-173) a Lei de Responsabilidade Fiscal deveria ser chamada de “Lei de Responsabilidade dos Credores” ao considerar que seu único objetivo seria o de “garantir o pagamento da dívida pública externa e interna mediante a contenção de certos (não todos) gastos estatais”.

- aplicados no Ensino Fundamental apenas 44% dos 25% dos recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, ao passo que a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) impôs o mínimo de 60%.
- os recursos do FUNDEF não foram movimentados por meio de conta bancária vinculada, exclusiva, conforme o determinado no artigo 3º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b);
- pagamento de inativos com os recursos do FUNDEF.

A vinculação de 60% dos recursos do FUNDEF que deveria ser aplicada na remuneração dos profissionais do magistério em exercício no Ensino Fundamental sequer foi considerada na análise do TCE/SC.

Quanto ao pagamento de profissionais aposentados, ainda que do Ensino Fundamental, com os recursos do FUNDEF, ressalte-se que estas despesas não se enquadram na definição legal de manutenção e desenvolvimento do ensino, de que trata o artigo 70 da Lei 9.394 (BRASIL, 1996d), tão menos do Ensino Fundamental, não se referem ao efetivo exercício do magistério (DAVIES, 2001a; 2004). Além disso, este entendimento da impossibilidade de pagamento de inativos com os recursos vinculados à educação como um todo é o que vem sendo esposado pelo MEC (BRASIL, 2000d) e outros tribunais de contas pátrios (DAVIES, 2004; SANTA CATARINA, 2002a). Além disso, é importante lembrar que esta irregularidade revela, ainda, uma outra, o desvio de finalidade das contribuições previdenciárias dos servidores públicos, as quais, por determinação constitucional deveriam ser constituídas em um fundo para o provimento das aposentadorias, o que em Santa Catarina somente começou a se concretizar no ano de 2007 (SANTA CATARINA, 2008b).

Conforme depreendemos do resumo acima, os governos catarinenses do PMDB de 1998 e do PP de 1999 adotaram a mesma política com relação à educação: o desrespeito à Constituição. O governo do PP empregou índices ainda menores no Ensino Fundamental. As contas de 1999 começam a revelar o modus operandi de como deixam de ser aplicados os já contingenciados recursos à educação, conforme descrevemos a seguir.

O relatório técnico emitido no processamento do parecer prévio das contas de 1999 apontou que o Governo do Estado, naquele ano de

1999, deixou de registrar como Receita Orçamentária de ICMS⁹⁹ (Estado e Município) o valor de R\$ 52.747.806,34 correspondente aos benefícios fiscais concedidos às empresas por meio de um programa de incentivo fiscal denominado de Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC.

O PRODEC, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, foi criado pela Lei nº 7.320 (SANTA CATARINA, 1988) e visava promover o desenvolvimento sócio-econômico catarinense por meio da concessão de financiamento e de incentivo ao investimento e à operação ou da participação no capital de empresas instaladas em Santa Catarina.

Até setembro de 1996, a Secretaria de Estado da Fazenda efetuava repasse de recursos financeiros ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense (FADESC) e este transferia à Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (BADESC), ao Banco do Estado de Santa Catarina (BESC) e ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE) como financiamento às empresas enquadradas no PRODEC. Até setembro de 1996, a Secretaria de Estado da Fazenda efetuava repasse de recursos financeiros ao FADESC e este transferia ao BADESC, BESC e BRDE como financiamento às empresas enquadradas no PRODEC. A partir de outubro de 1996, as empresas passaram a reter mensalmente o ICMS correspondente ao valor dos benefícios do PRODEC, recolhendo ao Tesouro do Estado somente a diferença entre o valor devido e o valor do benefício, conforme permitido pela legislação. Mas se o valor do benefício não é registrado no orçamento, deixa de ser computado nos cálculos da vinculação mínima assinalados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988a) à educação.

Outro grave ponto diz respeito à vinculação mínima de 60% dos 25% constitucionais ao Ensino Fundamental. O TCE/SC – estamos falando do corpo técnico e dos Conselheiros julgadores – perfez os seus cálculos com base nas despesas empenhadas¹⁰⁰ e não nas despesas

⁹⁹ Um dos impostos que compuseram a receita do FUNDEF, bem como integram a vinculação de 25% à educação.

¹⁰⁰ Para Lima Filho (2004) os arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) indicam que a despesa pública será executada em fases: programação, empenho, liquidação, suprimento e pagamento. O empenho é definido pelo art. 58 da Lei nº 4.320/64 como "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição". O art. 60 veda a realização de despesa sem prévio empenho, entendendo-se por "realização de despesa" não o efetivo pagamento, mas sim a assunção de

efetivamente realizadas, no que foi efetivamente pago e liquidado, ou seja, como foram efetivamente gastos os recursos do FUNDEF (SANTA CATARINA, 1999a). Portanto, se não estamos falando de valores não necessariamente gastos, apenas empenhados, o que deixou de ser aplicado no ensino, mediante a vinculação constitucional em 1999, pode ser ainda menor do que o apontado pelo TCE/SC.

A despeito de tudo isso, as contas de 1999 foram aprovadas com 11 ressalvas e nove recomendações.

5.2.3 Contas Estaduais de 2000

O exercício de 2000 foi o segundo ano do governo Amin^o. Em 2001, a grande preocupação do TCE/SC que gerou, na seara municipal, como mencionamos, 212 pareceres de rejeição e 81 pareceres de aprovação, foi o advento da lei de responsabilidade fiscal, que teve um impacto bem maior para o TCE/SC do que o FUNDEF. A par disso, observamos as primeiras decisões de rejeição de contas em razão do descumprimento da aplicação mínima em educação de 25%, prevista pelo artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) e pela violação à legislação de regência do FUNDEF.

Para o governo estadual, o parecer foi de aprovação, mediante 11 ressalvas e nove recomendações (SANTA CATARINA, 2001b). O desrespeito às regras do FUNDEF e a vinculação mínima ao Ensino Fundamental integrou este rol de ressalvas e recomendações, as mesmas, desde o exercício de 1998, conforme expomos na sequência.

De acordo com o registrado no parecer prévio, para que se reputasse atendida a vinculação ao Ensino Fundamental de 60% dos 25% a serem aplicados, obrigatoriamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o governo estadual, no exercício de 2000, deveria aplicar pelo menos R\$ 402.716.993,64 no Ensino Fundamental. A este título, foram empenhadas despesas de R\$ 296.934.839,83, a este

obrigações que impliquem em gasto público (REIS, 2003, p. 144). Realizado o empenho, passa-se à próxima fase da despesa, a liquidação, que consiste na verificação do implemento de condição, ou seja, se o credor tem direito ao pagamento indicado no empenho, com base nos documentos comprobatórios de seu crédito (art. 63), por exemplo, se o material foi entregue, o serviço prestado, a obra entregue. O último estágio da despesa é o pagamento, cuja ordem consiste no despacho de autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64). A ordem de pagamento será emitida apenas em documentos processados por órgão contábil do ente público. O pagamento da despesa, segundo art. 65, efetua-se pela tesouraria, por serviço instituído, por estabelecimento bancário e, excepcionalmente, por adiantamento.

valor foram acrescidos R\$ 31.138.566,59, correspondentes à diferença entre o que foi transferido ao FUNDEF pelo Estado e o valor dele posteriormente recebido (retorno), ao que, concluiu, o TCE/SC que o Estado teria aplicado no Ensino Fundamental R\$ 328.073.406,42, representando 48,88 % do valor mínimo exigido no exercício. Nesse aspecto, devemos lembrar que este descumprimento se refere às despesas empenhadas, então, tal como explicamos, não é, necessariamente, o que foi efetivamente gasto e, portanto, o descumprimento é, ainda, em dimensão ainda maior.

No exercício de 2000, somando-se ao valor recebido do FUNDEF, as receitas financeiras obtidas com as aplicações dos saldos diários do Fundo, no montante de R\$ 1.707.709,56, o Estado estava obrigado a aplicar R\$ 345.215.079,23 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Apurou-se o empenho de despesas no montante de R\$ 328.442.799,17 à conta dos recursos do FUNDEF. Neste caso, o relator das contas reconhece que a “legislação exige aplicação efetiva, ou seja, pagamentos efetuados no exercício” (SANTA CATARINA, 2001b). Porém este seu raciocínio apenas alcança a dedução dos valores inscritos em restos a pagar, os quais, naquele exercício de 2000, perfaziam o total de R\$ 19.385.427,94. Assim, do valor empenhado e deduzidos os valores inscritos em restos a pagar¹⁰¹ resultou a “aplicação efetiva” de R\$ 309.057.371,23. Logo, o

¹⁰¹ De acordo com o disposto no artigo 36 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) “Restos a Pagar” são as despesas empenhadas e não pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro. Rememorando-se o conceito de empenho, uma vez emitido este documento está o Estado obrigado ao desembolso financeiro, desde que, na liquidação da despesa, comprove-se o direito do credor ao pagamento, com fundamento nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e/ou serviço objeto da despesa. O pagamento é o próximo estágio da despesa pública e se este deixa de ser efetuado no próprio exercício, procede-se, então, a inscrição em Restos a Pagar. Esta escrituração na sua origem destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública. Isto porque nem todos os pagamentos de despesas coincidem com o término do exercício financeiro e é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício venham a ser pagas no exercício seguinte. Com o passar do tempo, os restos a pagar foram sendo utilizados como instrumento de rolagem de dívidas. Essa prática decorria, em grande medida, de deficiências do processo orçamentário como instrumento de planejamento. O orçamento, alimentado por superestimativas de receitas e/ou subestimativas de despesas, embutia autorização para assunção de compromissos que não eram acompanhados pela efetiva arrecadação de receitas (DEL OLMO, 2002). No artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a) foi impressa a proibição de que sejam contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício quando do último quadrimestre do mandato do gestor; as dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato, mas não poderiam ser transferidas para o sucessor. A regra obriga o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”. Posteriormente, a Lei 10.028 (BRASIL, 2000e), denominada Lei de Crimes Fiscais,

Poder Executivo deixou de aplicar, efetivamente, R\$ 36.157.708,00, não cumprindo integralmente a Lei nº 9.424/96 (SANTA CATARINA, 2001b). Mais uma vez, o Tribunal constatou que o Poder Executivo, a exemplo de exercícios anteriores, utilizou recursos do FUNDEF para pagamento de inativos, totalizando valor empenhado de R\$ 50.244.881,12, no exercício de 2000 (SANTA CATARINA, 2001b).

A obrigatoriedade inscrita no artigo 7º. da Lei Federal nº 9.424 (BRASIL, 1996b) de serem destinados pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF, exclusivamente, para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público, foi, pela primeira vez considerada no parecer prévio estadual. Constatou-se que a Secretaria de Estado da Educação não aplicou o mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, deixando de atender a lei de regência, tendo aplicado 56,40% do total dos recursos do Fundo (SANTA CATARINA, 2001b).

5.2.4 Contas Estaduais de 2001

O relato das contas de 2001 conferiu um especial destaque para o fato de que este exercício seria o primeiro – após um ano de vigência da LRF (BRASIL, 2000a) – em que o Estado de Santa Catarina se enquadrara nos limites legais para a despesa de pessoal, circunscritos na LRF (BRASIL, 2000a). Contudo, em 2002, quando se examinava as contas de 2001, eram decorridos seis anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e, ainda assim, subsistia o seu descumprimento que, em 2001, foi perpetrado da seguinte forma (SANTA CATARINA, 2002a):

- mais uma vez, ainda que se considerando o valor empenhado, registrou-se no parecer prévio

caracterizou como crime ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido artigo 42 da LRF(BRASIL, 2000a). Para o presente estudo é relevante lembrar que o princípio a que se subordinam as contas públicas é o princípio da anualidade, ou seja, o pagamento deve ocorrer no mesmo exercício do empenhamento e, por isso, uma despesa inscrita em restos a pagar continuará pertencendo ao exercício em que foi empenhada, mesmo que seja paga no exercício seguinte ou ainda num exercício mais adiante. Daí a necessidade de sua exclusão dos cálculos do FUNDEF no exercício de 2000, porque as despesas inscritas em restos a pagar pertencem a outra competência, ao exercício precedente.

das contas estaduais de 2001 que o Estado aplicou no Ensino Fundamental o montante de R\$ 351.510.644,48, o que representava 45,13% da receita resultante aplicação da vinculação, muito aquém do mínimo de 60%;

- os recursos do FUNDEF não foram movimentados por meio de conta bancária vinculada, exclusiva, conforme o determinado no artigo 3º da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b);
- pagamento de inativos com os recursos do FUNDEF;
- excluindo-se o pagamento de inativos, no exercício de 2001, o Estado de Santa Catarina aplicou somente 81,27% dos recursos do FUNDEF.

5.2.5 Contas Estaduais de 2002

Este foi o último ano do governo Amin, quinto ano de vigência da lei de regência do FUNDEF. As contas de 2002 foram aprovadas mediante três ressalvas e nove recomendações (SANTA CATARINA, 2003b). Percebemos que se consolidava o descumprimento das regras do FUNDEF, a par do que comentamos a seguir.

O valor mínimo de 60% a ser aplicado em Ensino Fundamental, calculado sobre a vinculação dos 25%, também mínimos, a serem alocados na manutenção e desenvolvimento do ensino, não foi alcançado, percebendo-se que excluídas as despesas com inativos, a aplicação de recursos na manutenção do Ensino Fundamental corresponde a 52,84%, inferior ao mínimo de 60% (SANTA CATARINA, 2003b). Ademais, subsistiu a não utilização da conta bancária vinculada, uma vez que parte dos recursos vinculados ao ensino fundamental foram transferidos para a conta única do Estado (SANTA CATARINA, 2003b).

Neste exercício foram pagos R\$ 29.110.818,15 às Associações de Pais e Professores do Ensino Fundamental, para custear despesas com Subvenções Sociais às APP, Associações de Pais e Professores, as quais são incompatíveis com as regras do fundo, bem como não caracterizam despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante o disposto no artigo 71, inciso II, da Lei Federal nº 9.394 (1996d), a saber:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: [...]

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

Excluindo-se as despesas empenhadas para pagamento de inativos, o TCE/SC constatou o empenho de despesas elegíveis para o Fundo no valor de R\$ 372.859.429,38, representando 83,23% dos recursos do FUNDEF disponibilizados ao Estado em 2002. Contudo, como o TCE/SC seguiu utilizando o critério da despesa empenhada sabe-se que este prejuízo é ainda maior.

No que tange ao pagamento dos profissionais do magistério, mesmo adotando-se o critério do valor empenhado, a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto não aplicou o mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério, desacatando o disposto no art. 7º da Lei Federal nº 9.424 (BRASIL, 1996b), a se considerar que estas correspondem a R\$ 257.527.912,47, equivalente a 57,49% dos 60% necessários de recursos provenientes do FUNDEF (R\$ 268.792.406,71), deixando de ser empenhada a importância de R\$ 11.264.494,24, correspondente a 2,51% do total dos recursos do fundo (SANTA CATARINA, 2003b).

5.2.6 Contas Estaduais de 2003

O ano de 2003 foi o primeiro ano da gestão do governador Luiz Henrique da Silveira, do PMDB, mas para a educação pouca coisa mudara. O desacato às regras do FUNDEF assim se afigurou: segundo cálculos da equipe técnica¹⁰² o mínimo a ser aplicado no Ensino Fundamental, por força da subvinculação dos 60% dos 25% de receita vinculadas ao MDE, era de R\$ 661,15 milhões. Contudo, excluindo-se deste cálculo as despesas com inativos suportadas com estes recursos, no valor de R\$ 129,95 milhões, tem-se o percentual de 52,76%, não se atingindo a vinculação mínima. Por fim, percebemos novamente que o desatendimento à subvinculação é ainda mais grave, uma vez que se procedeu ao cálculo comentado sobre a despesa empenhada.

¹⁰² Auditores Fiscais de Controle Externo, designados para trabalhar nas contas de governo, que apuram todos os dados e elementos necessários à emissão do parecer prévio e que registram o seu entendimento no processo de prestação de contas, que se denomina de “instrução” do processo, utilizado como parâmetro, balizando o projeto de parecer prévio apresentado pelo Conselheiro Relator.

Parte do valor empenhado com recursos do FUNDEF seguiu sendo utilizado para o pagamento de APP, o que é vedado pelo art. 71, inciso II, da Lei Federal nº 9.394 (BRASIL, 1996d), para a intermediação do pagamento de merendeiras de escolas públicas do Ensino Fundamental, o que foi aceito pelo relator da matéria (SANTA CATARINA, 2004a, p. 305), embora este fato tenha afrontado, a um só tempo, duas regras constitucionais: a realização de concurso público precedente para o provimento de cargos e funções públicas e às regras do FUNDEF.

Nas contas de 2003 o Conselheiro Relator (SANTA CATARINA, 2004a) observou que os recursos do FUNDEF não teriam sido utilizados para o pagamento de inativos, o que estaria de “acordo com a legislação”, embora estas despesas tenham sido suportadas mediante a vinculação dos 25% de recursos de que trata o artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) o que colide com a interpretação do próprio TCE/SC de que o pagamento de inativos não se enquadra nas despesas em MDE, uma vez que os professores em inatividade não contribuem mais, pelo menos diretamente, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O TCE/SC constatou que o Governo de Luiz Henrique em 2003 não cumpriu o estabelecido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988a) e pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), não aplicando o valor de R\$ 48,80 milhões para custear a manutenção de desenvolvimento do Ensino Fundamental (SANTA CATARINA, 2004a).

No que tange à remuneração de profissionais do magistério o TCE/SC constatou que foram aplicados 58,03% (R\$ 295,15 milhões) dos recursos do FUNDEF, contrariando, mais uma vez a lei de regência. Neste caso, o relator da matéria conferiu destaque para o fato de que “houve incremento nos recursos alocados na remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental” em relação ao índice do ano anterior, o de 2002, ainda que o percentual de aplicação tenha sido de 57,49% (SANTA CATARINA, 2004a). Com efeito, estamos falando de aplicação mínima e, frisamos, de cumprimento de regra constitucional.

5.2.7 Contas Estaduais de 2004

Sobre as contas de 2004, ainda na administração Luiz Henrique da Silveira, as ilegalidades se repetiram (SANTA CATARINA, 2005b):

- no total dos gastos na manutenção do Ensino Fundamental apurado pelo Tribunal de Contas foram consideradas as despesas empenhadas para pagamento de Inativos do Ensino Fundamental no valor de R\$ 141.088.143,14. Se fossem excluídas da apuração, como o próprio TCE/SC vinha recomendando, o percentual de aplicação no Ensino Fundamental seria de 56,78%, abaixo dos 60% dos 25% a serem aplicados, obrigatoriamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- os percentuais supra foram calculados sobre os valores empenhados;
- mais uma vez não foi utilizada exclusivamente a conta vinculada ao FUNDEF – a Secretaria de Estado da Fazenda mantinha no antigo Banco Estadual –BESC S/A, mais tarde federalizado e “comprado” pelo Banco do Brasil, a conta bancária vinculada no 801.810-6 para fins de aplicação financeira dos recursos recebidos do FUNDEF. No final do exercício de 2004 esta conta possuía saldo, em aplicações, no valor de R\$ 59.313.164,35, mas parte desses recursos foi transferida para a Conta Única do Estado;
- desvio de finalidade de R\$ 40.026.833,58 em recursos do FUNDEF para custear despesas com Subvenções Sociais às APP – Apoio Financeiro às Associações de Pais e Professores do Ensino Fundamental;
- não utilização do mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público, uma vez que houve empenhamento, nos elementos para a remuneração dos profissionais do magistério, de R\$ 301.591.959,82, equivalente a 53,87% dos 60% necessários de recursos provenientes do FUNDEF (R\$ 335.930.422,53).

5.2.8 Contas Estaduais de 2005

O exercício de 2005, penúltimo ano de vigência do FUNDEF, ofereceu à educação catarinense o mesmo quadro de ilegalidades e de

descaso, verificados nos anos anteriores, conforme sumariamos (SANTA CATARINA, 2006b):

- no total dos gastos na manutenção do Ensino Fundamental apurado pelo Tribunal de Contas foram consideradas as despesas empenhadas para pagamento de Inativos do Ensino Fundamental, cuja contabilização justificou indevidamente a vinculação de 60% dos 25% a serem aplicados, obrigatoriamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que deve ser excluído do cálculo reduzindo-se o percentual de aplicação para 56,70%;
- a Secretaria de Estado da Fazenda mantinha no Banco BESC S/A a conta bancária vinculada nº 801.810-6 para fins de aplicação financeira dos recursos recebidos do FUNDEF, mas a utilização desses recursos não obedece à disciplina estabelecida nos arts. 2º. e 3º. da Lei Federal nº. 9.424 (1996b), posto que estes recursos transitam pela Conta Única do Estado.
- não utilização dos recursos do FUNDEF correspondendo a 99,41% do total que deveria ser aplicado no exercício de referência, em descumprimento às normas de regência do FUNDEF;
- pagamento de APP com recursos do FUNDEF no valor de R\$ 35.618.962,73, o que é vedado pelo art. 71, inciso II, da Lei Federal nº 9.394 (BRASIL, 1996d) à conta dos recursos do FUNDEF;
- não utilização integral dos recursos do FUNDEF – foram gastos 93,67% dos recursos;
- houve empenhamento, nos elementos para a remuneração dos profissionais do magistério, de R\$ 301.591.959,82, equivalente a 53,87% dos 60% necessários de recursos provenientes do FUNDEF (R\$ 335.930.422,53);
- os percentuais de vinculação constitucional foram calculados sobre os valores empenhados.

5.2.9 Contas Estaduais de 2006

O final do primeiro mandato do Governo Luiz Henrique da Silveira do PMDB coincidiu com o último ano de vigência do FUNDEF. O parecer prévio deste exercício resultou em cinco ressalvas e 14 recomendações. O ocaso do FUNDEF foi coerente com toda a sua vigência: o uso de vários artifícios que subtraíram muito dos recursos financeiros vinculados à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental.

- subtração dos recursos do FUNDEF, na ordem de R\$ 161,33 milhões para o pagamento de despesas com inativos;
- o governo do Estado sequer cumpriu o percentual de 25% da vinculação mínima e constitucional à manutenção e desenvolvimento de ensino, tendo sido subtraídos da educação, de saída, R\$ 259.893.055,25 e, se deduzidos os restos a pagar cancelados do exercício anterior (R\$ 18.120.828,66) do total das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apurada no exercício de 2006 – R\$ 1.211.456.764,93 –, o percentual de aplicação implementado pelo Estado de Santa Catarina na Educação passa a ser de 20,28% das Receitas de Impostos e Transferências, inferior em 4,72% ao mínimo legalmente estabelecido;
- o Estado de Santa Catarina no exercício de 2006, executou despesas com o Ensino Fundamental no montante de R\$ 803.720.924,92, representando 54,62% dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE – 25% da receita resultante de impostos e transferências – ficando abaixo do mínimo de 60%;
- A Secretaria de Estado da Fazenda mantinha no então BESC S/A a conta bancária vinculada nº 801.810-6 para fins de aplicação financeira dos recursos recebidos do FUNDEF. Contudo, estes recursos transitaram pela Conta Única do Estado;
- O montante de recursos disponibilizados para aplicação no FUNDEF no exercício de 2006, ou seja, considerados o retorno efetivo mais as aplicações financeiras, totalizaram R\$ 632.858.015,02. Mas estas receitas não foram realizados na sua totalidade, uma vez que o Estado deixou de aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental o valor correspondente a R\$ 46.810.422,79 o equivalente a 7,40%, utilizando no exercício em referência somente 92,60% de recursos disponíveis do FUNDEF;

- valores empenhados para a concessão de subvenções sociais para as APP das escolas da Rede Estadual, na ordem de R\$ 52.079.804,69, os quais fazem – ou devem fazer – diminuir o percentual de aplicação no exercício para 84,37%.

Chamamos inicialmente a atenção para alguns aspectos que se constituíram em limitações de ordem estrutural para a eficácia das regras do FUNDEF no TCE/SC. O primeiro deles foi o descumprimento da lei – artigo 11 da lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) – pelo próprio Tribunal quando não atendeu ao comando legal de criação de regras específicas de fiscalização do FUNDEF, o que revelou a não priorização dos recursos contingenciados à educação. Observo, ademais, a ausência de preparo técnico na própria estrutura do TCE/SC durante o ano que antecedeu a vigência obrigatória do FUNDEF que resultou na impropriedade das primeiras orientações produzidas pelo TCE/SC. O outro é a ausência de transparência dos processos de emissão, ou seja, no estabelecimento de regras claras e uniformes para a gradação das irregularidades constatadas na análise das contas.

Observamos uma atuação errática, não isonômica do TCE/SC, a exemplo das contas municipais de 2005, que ante ao desrespeito das regras do FUNDEF adotou posturas de julgamento diferentes

Estes cenários permitem concluir, com Davies (2004), Calegari (2002) e Monlevade (1998), que a questão nuclear para a garantia de recursos para a educação é a quase que absoluta ausência de vontade política, num encadeamento sincrônico de desresponsabilizações. A educação é necessária não só nos discursos, mas para os discursos; mas no enfrentamento da execução da política legislada, em Santa Catarina a educação certamente não foi prioridade.

Este capítulo se ocupou de descrever e analisar os principais aspectos considerados nos PCP nos dez anos de vigência do FUNDEF. No decorrer deste estudo viu-se que no contexto de uma instituição a eficácia de uma lei não raro sofre excessivo atraso entre o “querer” inicial da lei e as possibilidades concretas de produção de seus efeitos no mundo jurídico e na prática social. Este talvez seja um dos grandes problemas a serem enfrentados em se tratando da eficácia de uma lei, o uso efetivo da pretensão punitiva por quem cabe fiscalizar e zelar pelo seu cumprimento. Em vários estágios da leitura dos pareceres nos deparamos com descontinuidade de entendimentos e interpretações com

relação ao FUNDEF. Outro aspecto chamou a atenção: a relativização da importância de uma regra de ordem constitucional que era a alocação mínima de recursos do FUNDEF para a remuneração e valorização dos profissionais do magistério, que se constituía no foco nuclear do fundo a ponto de lhe emprestar o nome: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Conforme vimos, o TCE/SC também não foi coerente em sua atuação em relação à regra constitucional precedente, a do cumprimento pelos governos da vinculação mínima de receita de impostos.

Ademais, percebemos, no primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a), a preponderância das regras de cunho fiscal em detrimento das regras constitucionais da educação que, apesar de figurar com destaque nos discursos, na prática não integra a escala de prioridade do Poder Público. Nos próximos capítulos avaliamos as contas estaduais e cotejamos o que foi decidido nas contas municipais com as contas do governo estadual. Em busca de ainda melhor entender este quadro, o capítulo a seguir busca quantificar, em valores nominais e atualizados, extraídos dos pareceres prévios, os recursos evadidos do FUNDEF.

6 O DEVER SER E O DIREITO COMO ELE É, A DIALÉTICA

Se nos capítulos anteriores procuramos traçar um perfil entre o FUNDEF legislado e o FUNDEF em sua “vida” material, neste estágio de nosso trabalho vamos discutir, um pouco mais, os pontos de ruptura entre estes dois aspectos, mensurando-os por meio da indicação de alguns dos recursos que foram subtraídos da educação nos dez anos de vigência do fundo.

Em direito, a estes pontos de intersecção e de ruptura dos atos jurídicos com a lei chamamos de efetividade da lei. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho discutir em profundidade a efetividade da lei, alcançando todos os seus decisivos fatores, buscamos compreender em que grau esta efetividade se deu em relação ao FUNDEF nas interpretações produzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Para Barroso (2006) a efetividade é a realização da norma jurídica, ela representa “no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 2006, p. 82-83). Portanto, a norma efetiva é a norma observada, obedecida e aplicada, tanto pelos aplicadores do Direito quanto pela população.

Mas examinemos um pouco mais de perto o ato de interpretar. Não é objeto desta pesquisa o estudo aprofundado da hermenêutica¹⁰³,

¹⁰³ Do latim *hermenêutica* significa “o que interpreta, o que explica” (SILVA, 1984, p. 381). O termo hermenêutica é empregado, portanto, para designar a técnica, o meio, o modo, pelo qual devem ser interpretadas as leis. Os métodos hermenêuticos (FERRAZ JÚNIOR, 1988) são as técnicas que visam a orientar o processo da decisão jurídica. Vejamos mais de perto alguns métodos. O método gramatical se ocupa da ordem e da conexão entre as palavras. O método lógico busca o encadeamento de idéias no texto jurídico. A interpretação sistemática, que considera que o entendimento de uma norma deve ser ajustado no todo do sistema jurídico, privilegiando-se os princípios jurídicos e, sobretudo, a Constituição e, também, o seu próprio contexto – devemos ler o todo o artigo da lei, bem como articulá-lo ao contexto da lei no qual se insere. Interpretar sistematicamente é, por exemplo, interpretar a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) em consonância com todos os dispositivos constitucionais (BRASIL, 1988a) que tratam da educação. Há, ainda, como método, a interpretação histórica, a sociológica e a evolutiva, por meio das quais se conhece a norma por meio do estudo das condições específicas do tempo e circunstâncias sociais e políticas no qual a norma se insere (FERRAZ JÚNIOR, 1988, p.263). Cita-se, por fim, o método de interpretação teleológico ou axiológico, a que busca um propósito nas normas, um objetivo que servirá, inclusive, para controlar as consequências daquela previsão legal; aplica-se este método por meio da identificação dos valores protegidos pela norma jurídica, sopesando-os com os demais valores presentes no ordenamento jurídico. Quanto aos tipos de interpretação, estes especificam como se revela a interpretação, a saber: a extensiva, que amplia o campo de aplicação da norma, a restritiva, que limita o campo de

não obstante seja desta dogmática que podemos obter alguns elementos importantes para a compreensão de como uma política pública legislada é ou não implementada, alguns dos quais vamos manejar neste capítulo. Devemos considerar que o significado material da norma jurídica, a sua existência real, advém da atividade de quem os interpreta, os aplicadores ou operadores do direito.

Quem são os aplicadores, os operadores do direito? Os operadores do direito são os que, vinculados em uma relação jurídica, procedem à aplicação da regra jurídica ao caso concreto: nesta ordem figuram os juízes de todas as esferas do Poder Judiciário, os representantes do Ministério Público – o comum e o ministério público especial, junto ao Tribunal de Contas – os advogados, os membros dos Tribunais de Contas de todas as esferas da federação, os membros das Procuradorias junto aos órgãos públicos, entre outros. Quando nos referimos à figura do juiz, não estamos necessariamente nos reportando ao juiz togado, membro do Poder Judiciário, mas ao julgador, a quem a lei confere, no aparelho do Estado, o poder de dizer o direito, de julgar, como os Conselheiros do Tribunal de Contas ou, ainda, os membros das comissões constituídas nos processos disciplinares, por exemplo. Quando fazemos uso da expressão “aplicador do direito” queremos dizer julgadores e os que, no aparelho do Estado, exercem a atividade de cunho jurídico, ou seja, interpretar a lei e propor a sua aplicabilidade.

Para o presente estudo nos dirigimos a quem tem a prerrogativa de “dizer o direito” cujo provimento é de origem estatal, vinculante e obrigatório, os julgadores, e em especial os membros dos Tribunais de Contas.

Carnelutti (2003) comparava o trabalho dos juízes aos tecelões considerando as leis, a matéria bruta, um produto inacabado da “oficina legislativa”, transformando um mandato abstrato e geral em um mandato concreto e particular. Portanto, o produto da atividade do TCE/SC é o direito, é o que se legitimou, em grande parte, acerca do FUNDEF.

A discussão acerca da efetividade da lei demanda o debate em torno do próprio fenômeno legislativo. Afinal, se saímos em defesa da legalidade, de alguma ordem, para que possamos garantir a nossa

aplicação da norma e, por fim, a declarativa ou especificadora, é a que parte do pressuposto da perfectibilidade da lei, ou seja, de sua clareza literal (FERRAZ JÚNIOR, 1988; MAXIMILIANO, 1979).

sobrevivência na selvageria capitalista, perquirimos: a lei, em si, é boa? O cumprimento das leis se constitui em uma premissa a ser buscada sem restrições?

Para responder a esta pergunta retomamos algumas idéias de Kelsen para que possamos nos aproximar um pouco mais das questões de fundo acerca da efetividade da lei. É secular o debate entre o direito positivo que, pretendendo-se científico e objetivo, rejeita toda afirmação que não derive de outras normas válidas ou que o aproxime de quaisquer valores metafísicos e ideológicos (WARAT, 1983, p. 125) e as correntes de pensamento que procuram condicionar a validade da norma às noções de justiça e democracia. É preciso notar que se a interpretação é o ato de definição de sentido, a aplicação da norma é o poder de fazer este entendimento incidir no fato concreto a ela – a norma – pertinente. O prejudgado, vale lembrar, é o exercício, em essência, da primeira atividade, a de interpretar. A interpretação não é exclusiva da atividade jurídica; definir signos para relacioná-los ao contexto, para firmar um determinado sentido, é comum a outros ramos do conhecimento: a interpretação literária, a interpretação de um texto de política, a interpretação de uma música. Todavia, é a hermenêutica uma tarefa das mais complexas e, ao mesmo tempo, nuclear para o direito. Vejamos, por exemplo, na história jurídica brasileira as modificações de conceitos presentes na legislação como “mulher honesta”, “filho ilegítimo”, “crime de adultério”, os quais antes mesmo da intervenção legislativa foram modificados pelos aplicadores do direito, pelos julgadores, em razão das mudanças ocorridas no contexto social.

De outro lado, sobre a interpretação das regras do FUNDEF, Davies (2001, p. 7) observou, em suas pesquisas, as divergências de entendimento entre os tribunais de contas brasileiros e concluiu que nem sempre estas interpretações coincidem com o que “parece estar na letra e espírito da lei”. Certamente, a assertiva de Davies revela uma preocupação do autor bem mais profunda do que o significado textual da lei, mas com a sua efetividade. Antes de analisarmos a questão da efetividade, indagamos: é possível traduzir ou decodificar, com alguma precisão, a letra ou o espírito da lei e, uma vez identificados, esta é a melhor interpretação possível?

Para responder à primeira pergunta devemos reconhecer que a expressão “vontade do legislador” é uma abstração, um recurso

metalingüístico, de origem positivista¹⁰⁴ que reúne em uma só a multiplicidade concreta de intervenções no processo legislativo¹⁰⁵ – do poder executivo e casas legislativas – e ao que se chama na dogmática hermenêutica de “legislador racional” (NINO, 1980, p. 331). Além disso, encontramos, nesta expressão, uma abstração que, na prática, não raro, é utilizada como um argumento de autoridade, como “a intenção

¹⁰⁴ O positivismo jurídico, de origem alemã no início do século XIX, não deriva do positivismo filosófico, de origem francesa. A expressão “positivismo jurídico” advém da locução “direito positivo” usada em oposição à idéia do “direito natural”; aquele é o legislado, positivado, local e criado pelo homem e este seria universal, inerente à natureza. O juspositivismo é uma teoria, uma doutrina jurídica, um modo de encarar, estudar e aplicar o direito, que busca qualificá-lo como método e como ciência, (BOBBIO, 1995). É possível elencar as características do positivismo jurídico no seguinte modo: o direito é um fato, não um valor, é um dever-ser; as normas jurídicas se fazem valer por meio da força, da coação; a sua infração corresponde uma punição; o ordenamento jurídico – todas as normas – é coerente e completo e, por isso, há sempre um princípio definidor e legislado destinado a definir a validade de uma norma; a interpretação possível e válida é a mecanicista, ou seja, é meramente declarativa do texto escrito e, por isso, não há possibilidade para o intérprete do trabalho criativo ou produtivo e, por último, prevalece no pensamento juspositivista a supremacia da norma, a obediência absoluta – a lei é lei: para o positivismo não existem leis ruins (FERRAZ JÚNIOR, 1990). Estas considerações são relevantes para a presente pesquisa primeiro porque estamos estudando a interpretação de leis, um dos passos para a consecução da eficácia da norma jurídica, e porque no legado positivista, tal como chegou até nós, ainda domina o senso comum do mundo jurídico, em especial o brasileiro, revelado na frase “lei é lei”, sobretudo, como lembrou Getúlio Vargas, para os que não integram os círculos do poder político. Para Dallari (1996, p. 82) esta crença na neutralidade da lei e na onipotência do legislador é conveniente “para quem prefere ter a consciência anestesiada e não se angustiar com a questão da justiça, ou então para o profissional do direito que não quer assumir responsabilidades e riscos e procura ocultar-se sob a capa de uma aparente neutralidade política”. Warat (1983) entende que a teoria kelsiana contribuiu, em grande parte, para a mitificação do direito e para a preservação do poder do discurso jurídico. Penso que sob esta capa de neutralidade do julgador é que se admite a plena eficácia de normas restritivas de direitos sociais ou, ainda, se nega a eficácia plena aos direitos fundamentais. De outro lado, para quem deseja se aprofundar acerca do positivismo jurídico e na filosofia do direito, sobretudo no que tange às primeiras lições da ciência jurídica, são relevantes as obras de Ferraz Júnior (1990), Bobbio (1987, 1990, 1999) e Reale (2005, 2006). Quanto à hermenêutica, as obras acima são igualmente úteis, acrescentando-se a estas a de Maximiliano (1979).

¹⁰⁵ O processo legislativo está descrito do art. 59 a 69 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Esta expressão designa o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação) que o poder legislativo e o executivo executam para produzir uma lei. Neste contexto estão compreendidas as seguintes espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. A técnica legislativa é regulada, hoje, pela Lei Complementar nº 95 (BRASIL, 1998a), a qual define a estrutura básica de um artigo de lei, conforme relatamos: Art.1º aqui se localiza o *caput*, que é o enunciado do artigo. § 1º o parágrafo é um desdobramento do artigo, que pode ser complementado pelos incisos abaixo: I – teremos o texto do inciso I, que pode ser desdobrado em alíneas; a) texto da alínea a. É necessário ressaltar que o artigo de lei pode ser dividido apenas em incisos, apenas em parágrafos ou apenas em alíneas ou então ter apenas o *caput*, sem desdobramentos.

do legislador nada mais é que...” e, com isso, encerrar qualquer reflexão mais aprofundada.

Todavia, nem sempre os registros do processo legislativo – atas, proposições etc. – informam, com fidelidade e verdade, o movimento real destas contradições: os acordos, dissensões, conchavos e rupturas, resultado dos interesses em disputa¹⁰⁶. Se partimos desta realidade, percebemos que as idéias da pureza do direito, da inexistência de ambiguidades, de omissões, fundantes dos pressupostos da “vontade anterior ao texto” – vontade do legislador – ou de uma “vontade abstrata da norma” – vontade da lei – se opõem às possibilidades de interação do intérprete da norma dentro de uma relação de texto e contexto (MOREIRA, 2004, p. 78). Podemos perceber, assim, que muitas vezes o direito legislado representa tão-só um compromisso “entre os interesses de choque”. (SILVA, 2008, p.131)

Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 6-7) assinalam que a análise documental em política pressupõe que estes textos “não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena política estão sujeitos à interpretação e recriação” e a legislação figura na ordem deste processo contínuo, “cujo lócus de poder está constantemente mudando”. McNally (1999) afirma que os significados são postos no contexto social e histórico, marcado por lutas, tensões e contradições. Os discursos guardam intenções e temas, embora as classes dominantes procurem atribuir ao seu discurso um caráter abstrato, universal e único para as suas definições (MCNALLY, 1999, p. 37). Trata-se a decisão jurídica, segundo Kelsen (1998), de um “eu quero” e não de um “eu sei”.

Bobbio (1995) reconhece que não se pode esperar coerência e completude do ordenamento jurídico e, por isso, a interpretação da lei pelo juiz nunca consiste em um critério puramente lógico, ainda que ele mesmo não se dê conta; de fato, como Gramsci exortava, somos todos filósofos, “somos conformistas de algum conformismo” (GRAMSCI, 1995, p. 11-12). Por conseguinte, haverá sempre um efeito desejado e um efeito esperado decorrente de determinada interpretação. Reconhecer isso nos possibilita nos aproximarmos mais da verdade de uma decisão

¹⁰⁶ Florestan Fernandes (1989) na dupla posição de parlamentar e observador nos trabalhos da Constituinte de 1988 focalizou no Congresso Nacional o que chamou de luta incessante entre poder e contrapoder. Chauí (1989) observa que o Estado, ainda que represente um poder de classe, não pode deixar de atender a certos direitos de toda a sociedade, em maior ou menor grau, sob pena de perder sua legitimidade.

jurídica. Não há, portanto, neutralidade na afirmação “aplico a norma conforme o espírito da lei”, assim como não há neutralidade na própria lei.

Neste ponto, interessa destacar que dizer que “a lei deve ser obedecida”, defender as liberdades individuais e a igualdade formal¹⁰⁷ equivale à ideologia do Estado Liberal – quando contraposta ao Estado totalitário e vista como a única alternativa possível para o capitalismo. Se revisitarmos a história veremos que a ideologia do Estado nazista sustentava que o juiz deveria decidir a favor dos interesses políticos do Estado e seriam delitos todos os crimes cometidos contra o “sentimento popular”. Em solo brasileiro, o princípio da legalidade está inserto no caput do artigo 37 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988a), cuja incorporação ao texto constitucional buscou, justamente, expressar um rompimento com os valores do regime ditatorial instaurado no Brasil com o golpe de 1964. Como demonstra Pereira (2010) a legalidade foi uma preocupação para os militares, “lembrando que havia legisladores por trás do primeiro Ato Institucional, tentando pensar como o golpe poderia se manter dentro da Constituição” (PEREIRA, 2010)¹⁰⁸. Também a era Getulista, de inspiração fascista, buscou, a partir de uma nova Constituição, a de 1937, uma nova ordem jurídica.

Destacamos com as lições de Marx e Gramsci que a ideologia dominante está no aparelho de Estado; reproduzindo, organizando e normatizando, ainda que na arena da contradição, aí insertos o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas: mais longos que os braços da justiça são os tentáculos da ideologia dominante. Percebemos, aqui, que caminhamos em um terreno pantanoso para o aplicador do direito: condicionar a validade e a aplicabilidade da norma aos fins sociais pode

¹⁰⁷ Para Bobbio (1988), quando nos reportamos ao de Estado de direito no âmbito da doutrina liberal do Estado, estamos falando em direitos que seriam naturais – direito à vida, à saúde – encampados pela Constituição. Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só a subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, como o reconhecimento de alguns direitos fundamentais, inscritos na Constituição, os quais deveriam figurar como “invioláveis”. Igualdade formal é um princípio jurídico que consiste em tratar de modo igual as pessoas que pertencem à mesma categoria, de acordo com a máxima de se tratar igual os iguais e de modo desigual os desiguais, extraído das lições de Kelsen (1998). Diz-se formal a igualdade porque esta é uma ficção, não é real, é uma abstração no desigual mundo capitalista. Veremos este princípio, por exemplo, no Código do Consumidor, a lei nº 8.078 (BRASIL, 1990b), artigo 6, inciso VIII, que prevê algumas medidas protetivas para o consumidor, considerando a sua hipossuficiência em relação aos fabricantes e fornecedores de bens e serviços.

¹⁰⁸ Coube à Doutrina de Segurança Nacional (DSN) dar suporte ao regime instalado pelos militares, a partir de 1964.

mascarar arbitrariedades tanto quanto a legalidade estrita conduz ao mesmo caminho. Como assinala Poulantzas (1981) não é verdadeira a oposição entre o arbítrio, os abusos, a boa vontade do príncipe e o reino da lei.

Neste ponto, precisamos trazer à baila as lições de Bobbio (1995) sobre o movimento que dominou por mais de um século a cultura jurídica, o positivismo jurídico, que ainda domina o senso comum dos aplicadores do direito. O referido autor, ao realizar um balanço do positivismo jurídico, buscou nesta doutrina o que dela deve ser conservado e o que deve ser superado. Neste estudo, Bobbio (1995), considerando o positivismo jurídico como ideologia, identificou o positivismo ético moderado, sobre o qual discorreremos brevemente nos parágrafos seguintes.

O juspositivismo ético moderado sustenta que a validade do direito não advém de seu conteúdo – não é simplesmente por ser lei que a lei é justa –, mas, sim, por sua instrumentalidade, por ser o meio necessário para realizar um certo valor, o da ordem. Porém, para a versão moderada a ordem não é um valor absoluto, considerando a possibilidade histórica do rompimento da ordem vigente para a edificação de uma nova ordem, pelo movimento revolucionário (BOBBIO, 1995).

Inobstante estas questões, é possível – e desejável – determinarmos alguns pontos de partida objetivos no texto da norma a ser interpretada. Para o conhecimento deste dado objetivo, o processo legislativo pode e deve ser investigado, não como fim e objeto último da interpretação da norma, mas como um passo desta atividade, à qual irão se agregar outros elementos de valoração. É possível, por exemplo, trazer das lições positivistas a interpretação que valida a norma integrando-a ao contexto da constituição, das demais normas e dos princípios já positivados¹⁰⁹. É possível – e é preciso – que sejam considerados e antecipados os efeitos desta interpretação no campo social. Assim considerando, no que tange às regras do FUNDEF, devemos interpretá-las todas no contexto da educação como direito

¹⁰⁹ Princípios positivados são os princípios transformados em norma jurídica, a exemplo dos princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência, aos quais devem obedecer todo administrador público, conforme o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

fundamental¹¹⁰, privilegiando a sua aplicabilidade sobre qualquer outra disposição.

A superioridade das regras do FUNDEF sobre os limites impostos pela LRF, a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a), foi analisada no prejulgado nº 968 (SANTA CATARINA, 20011), cuja ementa¹¹¹ segue transcrita:

Em face do princípio da hierarquia das normas¹¹² que norteia o ordenamento jurídico, o Poder

¹¹⁰ O direito à educação, previsto no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) como um direito fundamental de natureza social, está detalhado no Título VIII, *Da Ordem Social* da Constituição (BRASIL, 1988a), artigos 205 e seguintes. Direitos fundamentais são os direitos básicos à sobrevivência e dignidade humana cuja fundamentalidade e supremacia são reconhecidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Quanto à sua supremacia sobre as demais normas e a sua fundamentabilidade, duas características devem ser citadas: a primeira, a de que os direitos fundamentais têm – ou deveriam ter – aplicabilidade imediata, conforme o determinado no artigo 5º, §1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a); a segunda, é a inclusão destes direitos entre as cláusulas pétreas – cláusulas ou disposições constitucionais que são imutáveis, que não podem ser alteradas por emenda constitucional – arroladas pelo artigo 60, § 4º, da Constituição Federal. Na estrutura constitucional vigente (BRASIL, 1988a) os fundamentais estão sistematizados no título II, discriminados de acordo com o objeto de cada grupo. Em nossa tradição e concepção jurídica, a presença de um direito no corpo da Constituição empresta-lhe superioridade normativa. Mas o direito à educação integra o rol dos direitos fundamentais. Podemos ver com Barroso (2006) que os direitos fundamentais podem ser classificados em quatro grandes categorias: direitos políticos, individuais, difusos e sociais, a seguir definidos: - os direitos políticos, garantidos nos artigos 12, 14, 15, 16 e 17 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), reportam-se aos direitos de nacionalidade e de cidadania, este último na ordem de participação eletiva, capacidade de votar e de ser votado; - os direitos individuais, inscritos no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), vinculados ao pensamento iluminista francês do século XVIII e à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, têm conteúdo de proteção dos direitos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade em face do Estado; - os direitos difusos, consagrados na Constituição Federal (BRASIL, 1988a) nos artigos 5º, incisos XXXII e LXXXIII e 225, são os que, por sua natureza, integram uma categoria de direitos indeterminada, quanto aos seus sujeitos, e indivisível, quanto ao seu objeto, de tal ordem, que a lesão de um só implica em prejuízo a toda a coletividade, como a proteção ao consumidor e a salvaguarda do patrimônio artístico e cultural. Por último, os direitos sociais, segundo Barroso (2006), impõem ao Estado os deveres correspondentes de prestações positivas, afetos à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, à liberdade sindical, à participação no lucro das empresas, ao acesso à cultura e à educação. Aqui se agrega o elemento fundante de toda a nossa reflexão, a idéia de direito subjetivo. Se o direito objetivo é a regra jurídica – *norma agendi* – o direito subjetivo, chamado de *facultas agendi*, é o poder, a potencialidade de uso, a facultade de exigir a prestação jurídica correspondente. Podemos afirmar, com Monteiro (1999), que o direito objetivo é o conjunto das regras jurídicas; direito subjetivo é o meio de satisfazer interesses humanos.

¹¹¹ Na linguagem jurídica ementa significa o resumo que se faz de uma decisão jurídica, ou seja, de uma sentença ou acórdão (SILVA, 1984).

¹¹² A noção de hierarquia de leis está ligada à Supremacia da Constituição. Para Moraes (2003, p. 36), a “Constituição é o instrumento fundamental, elaborado ou reformado por processo

Executivo deve atender o disposto no § 4º. do art. 60 da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional n.º. 14, aplicando pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF no pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério, ainda que as despesas de pessoal do Poder estejam acima dos limites previstos na Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. O Poder Executivo deverá adotar medidas previstas no art. 23 da referida lei, que incluem as medidas prescritas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

No prejudgado acima a Secretaria de Estado da Fazenda indagou ao TCE/SC se, ainda que extrapolados os limites de gastos com despesas de pessoal estabelecidos pela LRF, seria possível a concessão de reajuste dos salários dos professores do Ensino Fundamental (SANTA CATARINA, 2001).

Em primeiro plano, é de se anotar que a LRF (BRASIL, 2000a) foi uma das medidas principais introduzidas pelas reformas do Estado dos anos 90. Sumariamente, interessa dizer que a promulgação de uma lei que assentasse a contenção de gastos e o ajuste fiscal era relevante para adequar o Estado Brasileiro aos interesses do capital internacional, reduzindo os gastos e a responsabilidade do Estado para com a área social (PAULANI, 2008). Note-se que segundo as normas da LRF os gastos com pessoal não podem ultrapassar o limite de 54% da receita corrente líquida para os municípios e 49% para os governos estaduais¹¹³. Desacatado este limite, o Poder não poderá instituir novas despesas de pessoal e deverá adotar as medidas para o enquadramento a este limite, conforme o disposto no artigo 23 da LRF (BRASIL, 2000a). Conforme o prejudgado, o TCE/SC interpretou as normas do FUNDEF como hierarquicamente superiores às normas da LRF, uma vez que aquelas seriam decorrentes de um preceito constitucional, previsto no artigo 60 do ADCT (BRASIL, 1988a). Davies (2006a), em mesmo entendimento, observa que “antes de mais nada, o governo deve cumprir a exigência constitucional de aplicação das verbas vinculadas à educação”.

diferenciado, através do qual são veiculadas as normas de maior hierarquia no ordenamento jurídico”.

¹¹³ A verificação destes limites é uma das tarefas do exame das contas anuais nos PCP e nos PCG.

Estamos, portanto, diante de uma antinomia, como sugeriu o parecerista que instruiu o prejulgado em estudo, por meio do parecer COG nº 576¹¹⁴ (SANTA CATARINA, 2000h). A antinomia é a "situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico e tendo o mesmo âmbito de validade" (BOBBIO, 1982, p. 88). Um dos critérios para a resolução de antinomias é a aplicação do princípio da hierarquia das normas. Todavia, este princípio não resolve a questão do prejulgado pelo conflito entre a norma superior, constitucional, prevista no mencionado artigo 60 da ADCT (BRASIL, 1988a) e a Lei Complementar, a LRF (BRASIL, 2000a), uma vez que o limite com despesas de pessoal também tem gênese no texto da Constituição: queiramos ou não, o limite de despesas com pessoal está impresso na Constituição Federal, no artigo 169 (BRASIL, 1988a), cujos índices foram circunscritos na Lei Complementar, a LRF (BRASIL, 2000a). Assim como o FUNDEF, foi criado pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e regulado pela lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b).

Na verdade, a antinomia entre a LRF e o FUNDEF ou, ainda hoje, o FUNDEB – Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007a) – se resolve pela hierarquia das leis porque a educação é um direito fundamental, com preponderância sobre qualquer outro. Para Bobbio (2004) o momento

¹¹⁴ “Instruir o processo” significa, de forma geral, prover o processo com informações, pareceres, documentos. Para o TCE/SC a instrução é tarefa técnica dos Auditores de Controle Externo – advogados, economistas, contadores, administradores e engenheiros – cuja análise é registrada em relatórios técnicos, os quais devem contemplar o relato do processo, relacionar os elementos de prova, indicar a existência ou não de irregularidades e relacionar a regra jurídica incidente e, ao final, oferecer uma proposta de encaminhamento do caso ao relator do processo. Se há necessidade de citar para defesa o responsável identificado nos autos, por exemplo, o referido relatório, se aprovado pelo relator, é encaminhado junto à carta de citação para o conhecimento e produção de defesa. No caso dos prejulgados emitidos pelo TCE nos processos de consulta, esta tarefa de instrução é procedida pelo setor denominado Consultoria Geral do TCE/SC. Os relatórios técnicos são denominados de pareceres porque são de cunho jurídico e emitidos por advogados e, de forma geral, contém um relato da consulta, um exame de admissibilidade da consulta, a discussão da matéria, onde são articulados às questões consultadas e às normas aplicáveis e, por fim, o parecer, a sugestão de decisão dirigida ao Conselheiro Relator que vai submeter um voto aos demais julgadores. É preciso ressaltar que nos processos de consulta não há contraditório e, portanto, não há o que se chama de “reinstrução”, o reexame da matéria pelo auditor com fundamento nas alegações de defesa. O artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) garante a todo cidadão litigante em processo administrativo, como é o processo nos Tribunais de Contas e em processo judicial, o contraditório e a ampla defesa; esta cuida da possibilidade de produzir provas e opor fatos e provas e aquele visa a garantir a manifestação das partes no processo. No caso das consultas não há litígio, não há necessidade de produção de defesa e, por isso, não há necessidade de contraditório, ou seja, o chamamento ao processo, por citação, para a manifestação de quem formulou a consulta.

histórico é o de se buscar as condições instrumentais para a realização dos direitos fundamentais. Como discutimos quando oferecemos alguns apontamentos sobre a atividade de interpretar, considerar as disposições do FUNDEF isoladamente, fora de seu contexto constitucional, equivale a esvaziar o exercício do direito fundamental ao qual este fundo se relaciona. Reforce-se que o direito à educação é um direito fundamental e que podemos considerar que a sua afirmação se dava pelo cumprimento das regras do FUNDEF, à época da sua vigência, e que os direitos fundamentais¹¹⁵ são superiores no ordenamento jurídico a quaisquer outros direitos.

Entendo importante fazer esta ressalva ao prejudicado em tela, porque a opção do julgador foi a de afirmar pontualmente a preponderância das regras do FUNDEF, resguardando, apenas, a vinculação – os 60% destinados à remuneração do magistério – e não protegendo a educação como um bem maior a ser tutelado, como está impresso na Constituição, que, jurídica e axiologicamente, é superior à política de ajuste fiscal. Com Davies (2001a) percebemos que se é fundamental o direito à educação o prioritário não é o mínimo, mas o próprio atendimento à educação.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2004b), ao se ocupar do conflito entre a política de ajuste fiscal e a educação, em consulta formulada pelo município de Nova Bandeirantes, Mato Grosso, foi um pouco mais direto que o TCE/SC neste aspecto. O entendimento exarado pelo CNE reconhece a educação como direito subjetivo público, mas do eventual corte de despesas, quando necessário, para o enquadramento nos limites da LRF, a aplicação de recursos em educação somente é protegida até o limite do “montante mínimo obrigatório que lhe é assegurado” (BRASIL, 2004b).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ¹¹⁶), instância última do Poder Judiciário brasileiro, recentemente decidiu, por meio do Recurso

¹¹⁵ Cf. nota 8.

¹¹⁶ O STJ, de acordo com o disposto no artigo 92 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), é a instância máxima do Poder Judiciário. As questões eminentemente constitucionais são da competência, como última instância, do Supremo Tribunal Federal, as questões trabalhistas são de competência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), as matérias eleitorais competem ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e as militares ao Superior Tribunal Militar – STM. De acordo com o disposto no artigo 105 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ao STJ compete: julgar, em última instância, sobre legislação infra-constitucional (fora do texto constitucional), processar e julgar os crimes comuns de governadores, juízes do Tribunal Regional Federal (TRF), Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e Tribunal Regional do Trabalho (TRT), ministros do Estado, comandantes militares, conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais e municipais

Especial nº 782.196-SP (BRASIL, 2007b), que o Judiciário só pode impor aos órgãos públicos a obrigação de fazer que “importe gastos imediatos, fora do normal orçamento, em se tratando de urgentes necessidades, quando em perigo a vida”. No que tange à educação, o STJ registrou na referida decisão que ainda que seja este direito fundamental, um “dever estatal de urgência”, é “passível de espera razoável” e “a imposição da obrigação de fazer pode aguardar o planejamento específico” e, por essas razões, o Ministério Público haveria que provar “os meios para a realização da obrigação de fazer” (BRASIL, 2007b).

Verifica-se, assim, que, ao contrário do que figura na ordem constitucional brasileira, na prática¹¹⁷, em nome de uma suposta governabilidade, os padrões de ordem econômica têm notável predominância sobre os direitos sociais, estando o TCE/SC em linha com esta pauta política. Depreende-se das três decisões jurídicas anteriores o esvaziamento da efetividade dos direitos sociais.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 8) chamam a atenção para o fato de que o “Estado, impossibilitado de superar contradições que são constitutivas da sociedade e dele próprio, portanto administrando-as no plano formal, mantendo-as sob controle no plano real”. Ou seja, ainda que os direitos sociais tenham sido constitucionalizados – não sem alguma luta – o acesso à sua efetivação será sempre parcial, constituindo-se um segundo momento deste conflito. De fato, dizem Colleoni e Malanchen (2009, p. 12) “falar em democracia numa sociedade capitalista é definitivamente contraditório. Nesta sociedade o que interessa é a proteção e manutenção dos interesses da classe dominante”. Os direitos sociais, como a educação e a saúde públicas, são necessidades dos mais pobres, não da elite dominante. Daí a causa imediata da (des)importância dos direitos sociais para as instituições e a sua subsunção, no plano real, a outros valores como o financeiro e o fiscal.

Para cotejarmos a preponderância ou não das regras do FUNDEF sobre a LRF, vamos tomar para estudo as contas do

e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais, homologar sentenças estrangeiras, administrar a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e o Conselho da Justiça Federal.

¹¹⁷ Quando dizemos “na prática”, fazemos uso desta locução em alusão à aplicação da lei, seja no caso concreto – nos processos de PCP e processos PCG, por exemplo – seja nas questões formuladas em tese (ver nota 2) – como nas consultas – e quando em cotejo ao que está escrito nas leis, o dever-ser.

exercício¹¹⁸ de 2002 de dois municípios, o de Brusque e o de Laguna; o primeiro teve as suas contas rejeitadas pelo TCE/SC e o segundo teve as suas contas aprovadas. Em 2002, seis anos eram passados da promulgação da lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) e dois anos da promulgação da LRF (BRASIL, 2000a), tempo suficiente para que se discutissem os seus respectivos comandos legais.

O motivo da rejeição das contas do município de Brusque, no exercício de 2002, foi assim fundamentado (SANTA CATARINA, 2003g):

EMITE PARECER recomendando à Egrégia Câmara Municipal a Rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Brusque, relativas ao exercício de 2002, em face das restrições apontadas no Relatório DMU nº 5130/2003, em especial a ocorrência de déficit orçamentário, em descumprimento aos arts. 48, alínea "b", da Lei Federal nº 4.320/64 e 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

O Prefeito Municipal à época interpôs o recurso cabível, denominado de “reapreciação”¹¹⁹, sobre o qual somente anos mais tarde o TCE/SC decidiu (SANTA CATARINA, 2008c):

¹¹⁸ Para a contabilidade pública, cujas normas básicas estão na Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “exercício” é o termo que se usa para designar o ano civil no Brasil.

¹¹⁹ Recurso previsto nos arts. 55 da Lei Complementar nº 202 (SANTA CATARINA, 2000a) e 93, inciso I, do Regimento Interno (SANTA CATARINA, 2001a).

6.1.1. Manter a recomendação à egrégia Câmara de Vereadores de Brusque de rejeição das contas do exercício de 2002 da Prefeitura Municipal de Brusque, em face das restrições apontadas pelo Órgão Instrutivo, em especial, pela ocorrência de déficit de execução orçamentária da ordem de R\$ 2.721.506,22, representando 4,95% dos ingressos auferidos no exercício em exame, o que equivale a 0,59 da arrecadação mensal, média mensal do exercício, em desacordo com os arts. 48, "b", da Lei (federal) nº 4.320/64 e 1º, § 1º, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000.

Depreende-se da leitura da decisão acima que o TCE/SC se manifestou pela rejeição das contas do município de Brusque em 2002, motivando-a em um déficit entre a receita arrecadada e a despesa realizada conforme o prescrito na Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) e a LRF (BRASIL, 2000a).

Contudo, na área da educação, sobretudo no que tange ao FUNDEF, Brusque, no exercício e nos demais, de acordo com os dados oferecidos pelo próprio TCE/SC, cumpriu o ordenamento vigente, de acordo com o que detalhamos a seguir:

Vejamus a tabela 4 que trata despesa mínima no ensino fundamental, que corresponde a 60% dos 25% dos impostos.

a seguir:

Tabela 4 – Despesas com Ensino Fundamental no Município de Brusque/SC, 1999-2005

ANO	Despesa Ed. Fund. (valor nominal, em R\$)	Limite mínimo legal (valor nominal, em R\$)	Aplicação a maior (valor nominal, em R\$)	Aplicação a maior (valores atualizado, em R\$)	Situação legal
1999	4.200.697,72	3.467.040,55	733.657,17	1.562.777,81	cumpriu
2000	5.434.359,56	4.291.890,67	1.142.468,89	2.132.840,90	cumpriu
2001	7.014.345,21	5.188.895,69	1.825.449,52	3.076.010,22	cumpriu
2002	8.179.384,92	5.899.282,05	2.280.102,87	3.419.994,70	cumpriu
2003	8.042.127,83	6.271.488,57	1.770.639,26	2.139.233,23	cumpriu
2004	11.029.012,09	6.683.823,88	4.345.188,21	4.817.988,14	cumpriu
2005	12.187.432,03	7.493.159,65	4.694.272,38	4.879.555,31	cumpriu

Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2007f)

No exercício de 2002 o município de Brusque cumpriu, com alguma margem, a sua obrigação mínima com a educação.

É de se lembrar que, de acordo com o disposto na Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) e na Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) os Estados, Municípios e o Distrito Federal devem aplicar no Ensino Fundamental 60% do percentual obrigatório de 25% a ser gasto na educação, ou o equivalente a 15% da vinculação. Segundo os dados registrados nos PCP, o Município de Brusque cumpriu com folga os limites mínimos, conforme a tabela 2 a seguir:

Tabela 5 – Percentual das despesas com Ensino Fundamental do município de Brusque, 1999-2005

Ano	Percentual investido	Limite mínimo
1999	18,17%	15%
2000	18,99%	15%
2001	20,28%	15%
2002	20,80%	15%
2003	19,23%	15%
2004	24,75%	15%
2005	24,40%	15%

Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2007f)

De acordo com o regramento constitucional, ao menos 60% dos recursos destinados ao FUNDEF seriam destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental, podendo ainda ser empregados para financiamento de cursos de formação de professores ainda não habilitados até o ano de 2001. No exercício estudado, 2002, o município de Brusque cumpriu a regra, de acordo com os dados fornecidos pelo TCE/SC (SANTA CATARINA, 2007f), os quais reproduzimos na Tabela 3.

Tabela 6 – Despesas com pessoal do magistério do município de Brusque, 1999-2005

Ano	Despesa pessoal magistério (valor nominal, em R\$)	Limite mínimo legal (valor nominal, em R\$)	Aplicação a maior (valor nominal, em R\$)	Despesa pessoal magistério (valores atualizados, em R\$)	Limite mínimo legal (valores atualizados, em R\$)	Aplicação a maior (valores atualizados, em R\$)	Situação legal
1999	1.787.859,45	1.346.359,85	441.499,60	3.808.355,17	2.867.908,04	940.447,13	cumpriu
2000	2.634.310,88	1.582.531,09	1.051.779,79	4.917.915,95	2.954.379,82	1.963.536,14	cumpriu
2001	3.053.431,02	1.832.058,61	1.221.372,41	5.145.245,00	3.087.147,00	2.058.098,00	cumpriu
2002	4.000.092,18	2.420.243,29	1.579.848,89	5.999.858,26	3.630.195,52	2.369.662,75	cumpriu
2003	5.230.155,35	3.138.093,21	2.092.062,14	6.318.916,79	3.791.350,07	2.527.566,72	cumpriu
2004	6.194.789,89	3.728.980,73	2.465.809,16	6.868.844,98	4.134.731,12	2.734.113,85	cumpriu
2005	6.949.958,31	4.306.413,38	2.643.544,93	7.224.273,16	4.476.387,52	2.747.885,65	cumpriu

Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2007f)

Todavia, no que concerne ao município de Laguna, no mesmo exercício de 2002, as contas anuais (SANTA CATARINA, 2003h) tiveram do TCE/SC o parecer de rejeição:

Emite Parecer recomendando à Egrégia Câmara Municipal a Aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Laguna, relativas ao exercício de 2002, sugerindo que, quando do julgamento, atente para as restrições remanescentes apontadas no Relatório da Instrução.

No caso dos PCP a tarefa da instrução¹²⁰ cabe à Diretoria de Controle dos Municípios (DMU), que assim registrou a sua conclusão:

Considerando o exposto e mais o que dos autos consta, a Diretoria de Controle dos Municípios, por sua Divisão de Contas Municipais respectiva, entende que para efeito de emissão de PARECER PRÉVIO, a que se refere o art. 50 da Lei Complementar nº 202/2000, referente às contas do exercício de 2002 da Prefeitura Municipal de Laguna-SC, consubstanciadas nos dados mensais remetidos magneticamente e no Balanço Geral remetido documentalmente, a vista do exame precedido, apresenta as restrições seguintes:

II.A.1 - Despesas com a remuneração dos profissionais do magistério no valor de R\$ 824.794,57, representando 48,79% da receita do FUNDEF (R\$ 1.689.183,78), quando o percentual constitucional de 60% representaria gastos da ordem de R\$ 1.014.287,96, configurando, portanto, aplicação a MENOR de R\$ 189.493,39 ou 11,21%, em descumprimento ao artigo 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e ao artigo 7º da Lei Federal nº 9.424/96 (item II.A.5.1.3.1, página 18). (SANTA CATARINA, 2003h)

Depreende-se do parecer (SANTA CATARINA, 2003h) que, ainda que o referido município tenha descumprido regra de competência constitucional, o parecer foi o de aprovação das contas.

¹²⁰ Cf. nota 12.

Traçando-se um perfil do Município de Laguna, com fundamento nos dados fornecidos pelo próprio TCE/SC, extraídos dos exames dos PCP, veremos no que tange à remuneração dos profissionais do magistério com os recursos do FUNDEF que houve um descumprimento reiterado da lei de regência, ou seja, a utilização de, no mínimo, 60% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, conforme o arrolado na Tabela 4.

Tabela 7 – Despesas com pessoal do magistério do município de Laguna, 1999-2005

Ano	Despesa pessoal magistério (valor nominal, em R\$)	Limite mínimo legal (valor nominal, em R\$)	Aplicação a menor-maior (valor nominal, em R\$)	Despesa pessoal magistério (valores atualizados, em R\$)	Limite mínimo legal (valores atualizados, em R\$)	Aplicação a menor-maior (valores atualizados, em R\$)	Situação legal
1999	503.107,74	475.302,13	27.805,61	1.071.679,86	1.012.450,57	59.229,29	cumpriu
2000	416.710,58	736.073,97	319.363,39	777.944,48	1.374.154,41	596.209,93	não cumpriu
2001	754.324,25	794.988,73	40.664,48	1.271.089,16	1.339.611,66	68.522,50	não cumpriu
2002	824.794,57	1.014.287,96	189.493,39	1.237.134,12	1.521.360,94	284.226,82	não cumpriu
2003	988.047,51	1.328.663,35	340.615,84	1.193.729,36	1.605.251,20	411.521,84	não cumpriu
2004	1.432.939,90	1.480.710,16	47.770,26	1.588.858,09	1.641.826,23	52.968,14	não cumpriu
2005	1.812.810,75	1.606.340,74	206.470,01	1.884.362,39	1.669.743,01	214.619,38	cumpriu

Fonte: TCE/SC (SANTA CATARINA, 2007f)

Identifica-se uma inequívoca prevalência do atendimento à LRF (BRASIL, 2000a) em detrimento ao regramento do FUNDEF.

Podemos ver que, em um mesmo exercício, o município que descumpriu as regras do FUNDEF, inseridas na esfera de aplicabilidade de um direito fundamental, teve as suas contas aprovadas, mas o município que as cumpriu, tendo, no entanto, desacatado norma da LRF (BRASIL, 2000), mereceu a rejeição das contas confirmada em grau de recurso. Portanto, ainda que não declarado, as decisões nos PCP acima mencionados expressam um entendimento compatível com o decidido no prejulgado nº 968 (SANTA CATARINA, 20011).

A legislação de regência do FUNDEF trouxe a lume regras que não demandavam um grande esforço interpretativo, esforço que, no campo teórico, doutrinário, foi encampado muito mais por educadores do que por juristas. Assim como o fundo, em sua definição legal, também as suas regras tinham natureza predominantemente contábil, cartesiana, numérica. No que tange às despesas elegíveis com os recursos do fundo, a LDBEN oferece, nos artigos 70 e 71, as despesas admissíveis ou não em MDE. Quanto às condições fáticas, foram alocados recursos para a consecução do fundo, automaticamente retidos para a execução da política. O impasse mais relevante que se colocava, portanto, era o do cumprimento da lei.

Retomando o exame dos pareceres estudados assistimos a um reiterado descumprimento das regras de regência do FUNDEF e, sobretudo, no que concerne ao exame das contas do governo estadual, este comportamento foi contemplado – se não referendado – por uma contumaz tolerância do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para com o descumprimento da lei de regência.

Se para Andrade (2010) a interpretação encontra um capítulo especial em seu entendimento sobre o direito educacional, no exame dos pareceres examinados não identificamos o dissenso de interpretação, um diálogo, sequer, estabelecido com os autores de referência. Não houve celeumas jurídicas, mas o reconhecido e registrado descumprimento da lei que resultou na subtração, em grande volume, dos recursos alocados constitucionalmente ao Ensino Fundamental, por meio do FUNDEF. Por isso, entendemos que falar em interpretação, ou discutir técnicas ideais de hermenêutica, implica em mistificar o desacato às normas constitucionais que estudamos. Sublinhamos a idéia de que o cumprimento do FUNDEF implica na afirmação do direito à educação e

que, com o advento da EC nº 14 (BRASIL, 1996a), a Constituição Federal passa a impor que este Direito seria prioritariamente satisfeito pela alocação de recursos públicos ao Ensino Fundamental, por meio, sobretudo, do FUNDEF.

Pudemos claramente comprovar este descumprimento no pagamento de inativos com recursos do FUNDEF – na alocação de recursos do fundo para o pagamento de subvenções às APP – quando havia proibição expressa na LDBEN– e na não utilização de contas vinculadas e exclusivas para o manejo dos recursos do FUNDEF, afrontando claramente a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b).

À época da aprovação das regras do FUNDEF, Monlevade recordava que na vigência da ordem jurídica anterior

[...] os impostos e transferências entravam numa ‘conta única’ ou da União, ou dos Estados, ou de cada Município. A prestação de contas só se fazia com um ‘ajuste’ no final do ano. A prática não poderia ser mais alienante e devastadora para a educação. Além de se constatar que vários estados e inúmeras prefeituras desviavam recursos da educação para outras despesas, cabendo aos ‘contadores’ fazer as devidas maquiagens e falcaturas para a aprovação das contas nos Tribunais [...] (MONLEVADE, 1998, p. 25-26).

Como vimos, pouca coisa das práticas acima descritas mudaram com o advento das novas regras introduzidas na educação pública, inclusive quanto à manutenção dos recursos destinados à educação em uma conta única.

Se para muitos, inclusive para os juristas, o problema da efetividade tem origem e resolução na lei, na previsão de sanções garantidoras do seu descumprimento, vimos no capítulo do “dever-ser” que a recomendação da rejeição das contas se constitui em sério gravame político.

Além disso, o legislador estabeleceu, para o descumprimento das regras do FUNDEF, a aplicação de uma das mais severas medidas políticas de nosso regime constitucional, que é a intervenção¹²¹ de um

¹²¹ Conforme observamos no capítulo que se ocupou do direito aqui estudado na seara do “dever-ser”, o artigo 11 da Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b) assinala a sujeição dos Estados e do

ente federado sobre outro. Tal medida, ainda que estranha às competências constitucionais dos tribunais de contas, é útil para a reflexão que fazemos sobre a efetividade das leis e as possibilidades de ação, no próprio aparelho do estado, para fazê-las cumprir. Também com relação à intervenção de um estado federado sobre outro, vemos, com Arelaro (2007), que, motivada pelo descumprimento do FUNDEF, esta medida jamais foi proposta e, tão menos, aplicada. Todavia, menos de dois anos após a promulgação da legislação de regência do FUNDEF, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1998b) decidia que a interpretação das hipóteses de intervenção estadual em município deve ser restritiva, não se admitindo o emprego de interpretação ampliativa, o que pode ter contribuído para a inoperância desta possibilidade:

O tratamento restritivo, constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos estados-membro. (BRASIL, 1998b)

Quando mais uma vez nos deparamos com a relativização de regra constitucional, podemos perceber que os poderes estatais no capitalismo não se firmam, apenas, pela coerção, mas, também, por um complexo processo cultural e ideológico (BOTTOMORE, 2001).

Se estavam mais ou menos postas as condições formais para a efetividade da lei e esta lei foi desacatada em muitas circunstâncias devemos reconhecer que “[...] comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador à concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implementação de instituições consonantes com aquelas finalidades” (ARRETCHE, 1996, p. 49).

Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Com Moraes (2004) sabemos que a intervenção é uma medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, União Estados, Municípios, e que é deflagrada a partir do afastamento das autoridades que deram causa à intervenção de seus cargos.

Ao analisar a questão da legalidade ou ilegalidade do partido comunista Lukács (2003) registra que a ordem jurídica capitalista não problematiza a existência e a validade de suas regras, desde que na consciência geral estes figurem como casos particulares, ou seja, não ameacem o próprio sistema. Neste jogo ideológico, para o Estado capitalista as leis permanecem válidas ainda quando sistematicamente transgredidas, desde que o seu próprio fundamento – o da existência do próprio Estado – não seja discutido (LUCÁKS, 2003). Reside nesta lição de Lucács um entendimento talvez mais útil a respeito da validade e efetividade das leis do que o fornecido pela dogmática jurídica: a de um direito que, confrontado com outros valores e interesses, não se realiza totalmente, ainda que reúna os requisitos técnicos e potenciais considerados pela técnica jurídica para a sua impositividade.

De fato, em nossa experiência cotidiana observamos que figuram muito mais nos discursos políticos o problema da existência de certas leis – como, inclusive, problema de governabilidade¹²² – do que propriamente a questão da efetividade da lei¹²³.

Desponta a favor destas reflexões o que registrou um dos conselheiros do TCE/SC, na ata de aprovação das contas do governo de Santa Catarina de 2001 (SANTA CATARINA, 2002a), que, ao ressaltar o descumprimento do FUNDEF porque “viu por parte do Governo a

¹²²O conceito de governabilidade é controverso na literatura. Para Santos (1997) a governabilidade diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342). Diniz (1995) conceitua a governabilidade em três dimensões: capacidade do governo para identificar problemas e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como a sua implementação e capacidade liderança do Estado. Em Fiori (1995, 1997) vemos que o termo governabilidade passou a figurar com destaque a partir dos anos de 1960, quando havia sido superado o otimismo da era desenvolvimentista dos anos 50 e a idéia de governabilidade passa a ser associadas à uma crise democrática dos países industrializados e à instabilidade institucional nos países periféricos. Neste momento a governabilidade surge associada às idéias de estabilidade política, preservação da ordem ou da governabilidade, sendo o seu primeiro entendimento assentado na “capacidade governamental de atender certas demandas, ou então de suprimi-las de vez” (FIORI, 1995, p.157-158). Fiori (1995), ao se ocupar de outro momento do capitalismo, situando-o no final dos anos 80 e início dos anos 90, assinala que a governabilidade dá sentido à teologia neoliberal de “estado mínimo” e à capacidade de ajustamento à nova ordem econômica. Com Fiori (1997) podemos entender, portanto, que o termo governabilidade não tem se afigurado como um conceito teórico, é uma categoria estratégica situacionista, mais recentemente direcionada à fundamentação de idéias de privatizações e de desregulamentação de mercados.

¹²³ Basta lembrar que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a), sobretudo no que tange aos direitos sociais, foi o principal alvo das reformas dos anos noventa.

recuperação das suas economias e das suas finanças”, relatou que, em 1996, o então Presidente da instituição lhe teria dito:

[...] vais ter um “pepino”, que é o problema do FUNDEF. O Ministério da Educação está a meter goela abaixo, aos Estados, normas que seriam fáceis de impor num regime ditatorial. Mas não é fácil para aqueles que estão a administrar.

Em coerência com este discurso confessional de seu conselheiro, o TCE/SC, nos dez anos de vigência do FUNDEF, tangenciou não só a aplicabilidade do próprio fundo, como a vinculação que introduzidas pela EC nº 14 (BRASIL, 1996a), o que resultou na subtração de recursos desta política conforme o registrado nas duas tabelas que oferecemos a seguir¹²⁴:

¹²⁴ Nas tabelas 8 e 9, quando nos referimos a valores efetivamente aplicados, procedemos a exclusão os dispêndios com inativos e com subvenções sociais.

Tabela 8 – Governo estadual: vinculação de 60%, ao ensino fundamental, dos 25% dos recursos resultantes da receita de impostos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público, 1998-2006

Exercício	Vinculação de 25% da receita de impostos em educação	Valor a ser aplicado na vinculação	Aplicação efetiva dos 60% dos 25% em Ensino Fundamental	Valor que deixou de ser aplicado nos 60% dos 25%
	503.817.000,00	302.290.200,00	260.242.498,97	42.047.701,03
	563.573.798,20	338.144.278,92	247.985.776,03	90.158.502,89
2000	671.194.989,40	402.716.993,64	328.073.406,42	74.643.587,22
2001	778.919.013,97	467.351.408,38	351.510.644,48	115.840.763,90
2002	920.356.936,92	552.214.162,15	486347842,86	65.866.319,29
2003	1.101.909.772,76	661.145.863,66	581.347.323,44	79.798.540,22
2004	1.211.514.557,23	726.908.734,34	687.865.310,47	39.043.423,87
2005	1.372.634.309,48	823.580.585,69	778.273.974,25	45.306.611,44
2006	1.471.349.820,18	882.809.892,11	803.709.924,92	79.088.967,19
TOTAL NÃO APLICADO (EM R\$) 1.007.900.876,03				

Fonte: Processos de prestação de contas do governo estadual, 1998-2006

Tabela 9 – Execução do FUNDEF pelo Governo do Estado de Santa Catarina, 1998-2006

Exercício	Receitas a serem aplicadas no FUNDEF	Recursos Aplicados	Valor a ser aplicado na remuneração do magistério (60% do FUNDEF)	Valor aplicado na remuneração do magistério (60% do FUNDEF)	Deixou de ser aplicado na remuneração do magistério (60% do FUNDEF)	Inativos	APP	Valores não aplicados no FUNDEF
1998	264.055.859,27	241.623.599,86	n/c	n/c	n/c	n/c	19.607.854,32	22.432.259,41
1999	298.850.659,84	298.561861,98	n/c	n/c	n/c	86.978.129,23	21.800.463,12	n/c
2000	345.215.079,23	309.057.371,23	207.129.047,53	194.701.304,68	12.423.742,85	50.244.881,12	n/c	36.157.708,00
2001	397.125.005,29	320.975.802,93	238.275.003,17	211.245.070,99	27.029.932,18	73.984.655,22	25.936.836,51	76.149.202,36
2002	447.987.344,51	372.859.429,38	268.792.406,71	257.527.912,47	11.264.494,24	82.769.908,87	29.110.818,15	75.127.915,13
2003	508.655.902,26	426.855.282,89	305.193.541,35	295.149.963,32	10.043.578,03	n/c	33.007.710,53	81.800.619,37
2004	559.884.037,55	509.649.738,19	335.930.422,53	301.591.969,82	34.338.452,71	n/c	40.026.833,58	50.234.299,36
2005	621.206.933,25	581.913.743,52	372.724.159,95	371.225.446,80	1.498.713,15	n/c	35.618.962,73	39.293.189,73
2006	632.858.015,02	533.967.787,54	379714.809,01	441.713.963,42	n/c	46.300.049,95	52.079.804,69	98.890.227,48

Fonte: Processos de prestação de contas do governo estadual, 1998-2006

Estes valores, extraídos dos dados oferecidos nos PCG, revelam que o Estado de Santa Catarina deixou de aplicar no FUNDEF, em valores nominais, cerca de R\$ 576.684.334,00 e, ainda, na vinculação dos 60% dos 25% mais R\$ 631.794.417,05, valores estes que, somados, significaram R\$ 1.208.478.751,05 não aplicados no Ensino Fundamental. Estes valores se aproximam da soma do total das receitas anuais previstas para o FUNDEF, de dois exercícios somados: 2005 (R\$ 1.036.265,80) e 2006 (orçado em R\$ 1.258.200,65), que perfazem o total de R\$ 2.294.466,45. Estes valores, vale frisar, mesmo sem correção monetária, representam mais do que o Estado de Santa Catarina esteve obrigado a aplicar em toda a educação básica – FUNDEB – que, segundo o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador do Estado, era de R\$ 1.263.222.102,29.

Estes valores, repetimos, estão limitados aos dados que puderam ser extraídos dos PCG. Na ordem de recursos que foram subtraídos do FUNDEF podem ser acrescidos os valores que a instrução dos PCG deixou de verificar no que tange à apuração dos gastos com o magistério e com o pagamento de inativos, nos primeiros anos de vigência do fundo, conforme a tabela supra. Devemos considerar, ainda, como possíveis subtrações o cálculo equivocado das receitas que deveriam compor o fundo e os enquadramentos irregulares de despesas em MDE que não estão informados nos pareceres prévios. Além disso, e o que nos parece igualmente grave, é que até o ano de 2004 o TCE/SC apurou a execução do FUNDEF e demais despesas em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE, sob o parâmetro da despesa empenhada. Somente neste exercício de 2004, quase ao final da vigência do FUNDEF, o TCE/SC editou a Decisão Normativa nº TC-02/2004 (SANTA CATARINA, 2004c), de 20 de dezembro de 2004, e somente válida a partir do exercício de 2005, por meio do qual assenta que

Art. 1º A apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde, visando à verificação do cumprimento do disposto no art. 212 e parágrafos 2º e 3º do art. 198 e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todos da Constituição Federal, será promovida tomando-se por base a despesa liquidada, assim considerada nos termos do Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, aprovado pela Portaria nº 471, de 31 de agosto de 2004, da

Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda.

Como explicamos no capítulo anterior, empenhar a despesa não significa que este recurso tenha sido efetivamente gasto, pago; é este apenas um estágio da realização da despesa pública, constitui-se apenas um compromisso orçamentário inicial para com a despesa. Estes empenhos podem ter sido cancelados, por exemplo, o que, na prática, pode encorpar, significativamente, o total da receita do FUNDEF não aplicado pelo Governo do Estado. Davies explica esta manobra contábil:

Mesmo a pormenorização das despesas admissíveis como MDE num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel nas contas da educação, que é a maquiagem contábil. Por exemplo, um governo pode lançar na documentação contábil uma despesa como se fosse da educação, mas que é de outro setor ou, então, na sua prestação anual de contas, declarar como gastos o montante empenhado em MDE, cancelando, no exercício seguinte, uma parte desses empenhos. O governo estadual do Rio de Janeiro fez isso em 1996 e o TC não demonstrou atenção para essa manobra contábil. Nesse caso, a diferença entre o valor empenhado e o pago foi astronômica: até 31 de dezembro de 1996, o governo estadual declarou ter pago cerca de R\$ 650 milhões à Secretaria de Educação, porém, na sua prestação de contas daquele ano, alegou ter aplicado o total empenhado de R\$ 1,4 bilhão; em 1997, uma proporção significativa da diferença de R\$ 750 milhões (R\$ 1,4 bilhão menos R\$ 650 milhões) foi simplesmente cancelada e, portanto, não paga, mas as contas do governo estadual foram aprovadas pelo TC na suposição de que o montante de R\$ 1,4 bilhão tivesse sido efetivamente gasto em MDE. (DAVIES, 2001c, p. 3)

Com efeito, são recursos que deixaram de compor melhorias na remuneração de professores e nas condições estruturais do Ensino Fundamental, situação com a qual o TCE/SC conviveu harmonicamente.

Na área pesquisada pudemos perceber que a obediência às leis – inclusive as constitucionais – nada mais representa do que uma opção; o seu descumprimento não importa em maiores embaraços legais ou políticos. Os administradores desidiosos com a educação não sofreram punições e continuaram vencendo pleitos eleitorais. O que nos resta?

Nos capítulos anteriores concluímos com Gramsci (1995) que a luta de classes se ampliou, podendo ter lugar dentro do aparelho do Estado, buscando espaços. Se para Marx o elemento coercitivo¹²⁵ na constituição do Estado capitalista é o seu principal elemento, em Gramsci a dominação é posta, também, pelo consentimento (COUTINHO, 1996). Voltamo-nos, com isso, à validade de conhecermos e reconhecermos a lei. Com Coutinho (1996) entendemos que neste complexo processo de consecução do consentimento, onde se firma o poder hegemônico, o Estado capitalista estampa consensos nos quais podem estar representados, em algum grau, os interesses das classes subalternas. Nesta correlação de forças está presente a idéia de que o “Estado não é uma coisa, o Estado é uma relação” (COUTINHO, 1996, p. 68) e, por isso, o nosso espaço de luta deve se dirigir, também, à efetivação dos direitos conquistados:

Nós temos no Brasil uma Constituição que assegura formalmente inúmeros direitos que na verdade não são cumpridos, e, portanto, a nossa luta não é só reformista revolucionária no sentido de tornar positivos os direitos gestados nos movimentos sociais, mas também de tornar efetivos os direitos já reconhecidos positivamente.

¹²⁵ Sobre a questão da sanção diz Bobbio (1999) que foram derramados “rios de tintas”, considerando que nenhuma outra questão de direito tenha provocado tantas e acaloradas discussões. Novamente caminhamos aqui em terreno perigoso de nos defrontarmos com a necessidade de oferecer conceitos jurídicos que, quando examinados com um pouco mais de profundidade, suscitam um comprometimento tal com a sua análise, que tomam lugar do próprio objeto de pesquisa assumido. Por isso que, com relação à coação, usaremos o conceito mais didático, quanto ao aspecto que, para Marx (BOTTOMORE, 1983) e positivistas (KELSEN, 1986) não há dissensão: a força organizada e legitimada do poder. Diz Marx (2006) que em sendo o Estado “[...] a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política”. Para a dogmática jurídica, uma das principais características da lei é a imperatividade, ou seja, contém sanção dotada de coercibilidade (LEÃO JÚNIOR, 2002; MIRANDA, 1972). Bobbio (1999) conceitua o exercício deste poder sancionatório como *poder coercitivo* ou o poder de fazer respeitar. É coerente com o conceito que dá de Direito: ordenamento com eficácia reforçada.

São dois momentos de uma mesma luta.
(COUTINHO, 1996, p. 68)

Neste mesmo diapasão encontramos em Marx¹²⁶ (2006, p. 7) o reconhecimento do avanço promovido pelas Revoluções do século XVIII, afirmando que “não há dúvida de que a emancipação política representa um grande progresso, e, ainda que não seja a etapa última da emancipação humana, em geral, é a etapa última da emancipação humana dentro da ordem do mundo atual. E claro está que aqui nos referimos à emancipação real, à emancipação prática.”

No Manifesto Comunista Marx e Engels explicam que o reconhecimento destes direitos, destas conquistas – ainda que na superfície do que consideram como “a real emancipação” – emerge quando a burguesia dominante precisa realizar concessões para se manter no poder; desta forma o proletariado é “chamado” à luta política:

Essa organização dos proletários em classe e, portanto, em partido político é incessantemente abalada pela competição entre os próprios trabalhadores. Mas sempre se ergue mais forte, mais firme, mais poderosa. Aproveitando-se das divisões internas da própria burguesia, força o reconhecimento legal de certos interesses particulares dos trabalhadores, como a lei da jornada de dez horas de trabalho, na Inglaterra. (MARX, 2005, p. 34)

Wood (2003), três séculos mais tarde, reafirma alguns avanços na democracia moderna: aboliu, de alguma forma, a escravidão, atribuiu alguns predicados da cidadania às mulheres e absorveu alguns princípios liberais, a exemplo dos “direitos humanos”. Contudo, este movimento não se deu sem contradições: os direitos políticos perderam muito de sua força. Wood revela a diferença entre democracia formal e a democracia,

¹²⁶ Este pensamento encontramos no livro *A questão judaica*, de 1843, no qual Marx, ao contrapor as idéias de Bauer sobre o Estado laico, dá vazão às categorias alienação e emancipação. Encontramos trabalhadas, nesta obra, as categorias “emancipação” e “totalidade”, em que figura sobreposta à questão religiosa a necessidade de, antes de tudo, emanciparmo-nos do próprio Estado, expressão da ordem capitalista. Por isso, quando se reporta ao reconhecimento dos direitos humanos adverte: “Por conseguinte, o homem não se libertou da religião; obteve, isto sim, liberdade religiosa. Não se libertou da propriedade, obteve a liberdade de propriedade. Não se libertou do egoísmo da indústria, obteve a liberdade industrial” (MARX, 2006, p. 35).

enquanto governo do povo, para o povo; naquela somente sobrevivem os direitos de cidadania passiva, cuja efetividade é enfraquecida ante os poderes econômicos e políticos, a sua concreção não é total e tão menos prioritária. O direito à educação, por exemplo, é fundamental no plano formal, mas não é prioritário ou relevante ante as determinações econômicas ou interesses políticos. São sobejamente atuais as palavras de Marx: “não se libertou da propriedade, obteve a liberdade de propriedade. Não se libertou do egoísmo da indústria, obteve a liberdade industrial” (MARX, 2006, p. 35).

Quanto aos limites da democracia formal afirma Wood:

Qualquer futura democracia continuará a receber lições sobre vários temas da tradição liberal – proteção de liberdade de associação, de comunicação, de diversidade de opiniões, esfera privada inviolável –, tanto na teoria quanto na prática. Mas o liberalismo – incluso como ideal, para não falar de sua realidade carregada de imperfeições – não está equipado para enfrentar as realidades do poder em uma sociedade capitalista, muito menos para alcançar um tipo mais inclusivo de democracia de que o que existe hoje. (WOOD, 2004, p. 204).

Cabe-nos, portanto, neste processo histórico, a luta pelo reconhecimento e conservação de direitos que, em algum grau, caminham para a nossa emancipação política e, talvez, a emancipação humana.

Diz Yazbek (2001) que, em tempos de crise, as políticas públicas, na área social, deverão acentuar seus traços de improvisação, ambiguidade e inoperância. Mas, se corremos um risco de grave regressão de direitos sociais (YAZBEK, 2001, p. 37), devemos nos opor às condições postas para a própria efetividade da lei, à medida que reconhecemos a existência das estratégias de legitimação e justificação do poder.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho teve como principal objetivo investigar os significados encontrados no repertório de decisões do TCE/SC no que tange à concepção e prática do FUNDEF. E, neste universo, buscamos as possibilidades de realização do direito à educação. Nosso trabalho não visou oferecer números, impactos da execução do fundo, mas sim cenários: ocupamo-nos de um dos âmbitos nos quais transita a política em seu caminho de implementação, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e os pareceres prévios sobre as contas anuais dos governos estaduais e municipais. Retomemos este cenário nestas nossas conclusões finais.

Ao analisarmos os tribunais de contas em sua feição constitucional, vimos que a Constituição Federal (BRASIL, 1988a) – e a Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), por simetria – estabeleceu contraditórias diretrizes à instituição: ao mesmo tempo que firmou um critério político de escolha e nomeação políticos, assegurou às Cortes de Contas autonomia orçamentária, financeira e administrativa, bem como outorgou aos seus membros as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens conferidas à magistratura, vitaliciedade e irredutibilidade de salário, entre outras – a pretexto de assegurar alguma independência e autonomia aos Conselheiros. Notadamente, sem concurso público e sob critérios políticos para ocupação dos cargos estas garantias perdem o seu significado como garantia de isenção dos julgadores.

Mas o critério político na composição de nossos tribunais não é uma característica apenas dos tribunais de contas. Deslocando, um pouco, a nossa análise dos tribunais de contas para o âmbito do Poder Judiciário, onde, de forma geral, os juízes dos tribunais superiores são egressos de uma longa carreira iniciada pela via do concurso público, veremos que a escolha final e a nomeação para estes cargos superiores – Ministros do STJ, do STF, Desembargadores dos Tribunais de Justiça Estaduais e Procuradores de Justiça, entre outros cargos – cabe ao critério do Chefe do Poder Executivo.

Vejam, como exemplo, o que a Constituição (BRASIL, 1988a) prevê quanto à composição do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Art. 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros.

Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

I - um terço dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;

II - um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94.

Note-se que a redação da parte final do parágrafo único do artigo 104, acima transcrito, foi modificada pela Emenda Constitucional nº 45 (BRASIL, 2004a) para qualificar a aprovação do Senado Federal em “maioria absoluta”, o que confere ao legislativo notável poder e participação neste processo de escolha dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Queremos com isso dizer que os poderes políticos do Estado, em maior ou menor grau, mantêm, constitucionalmente, o controle de todas as instâncias julgadoras brasileiras. E este complexo e discricionário processo de escolha é uma característica de nossa história republicana, presente no direito constitucional brasileiro desde 1891. Tavares Filho (2006) ao realizar um pequeno estudo sobre o assunto vai encontrar em vários países capitalistas – a exemplo dos Estados Unidos, Espanha, França, Chile – processos de escolhas assemelhados ao modelo brasileiro, o que sugere, para nós, a importância que tem, para o sistema capitalista, o controle da atividade de dizer o direito em última instância. A afinidade com a política vigente, a adesão a determinado projeto de sociedade e a capacidade de travestir questões de poder em questões de direito certamente não poderiam ser aferidas pela via de concurso público.

Em outras palavras: são escolhidos os melhores entre os iguais, os que, de alguma forma, guardam afinidades subjetivas não só com os detentores do Poder, mas com o sistema político-jurídico. Portanto, a

forma da composição dos tribunais de contas brasileiro não é um elemento estranho ou anômalo em nosso sistema constitucional; pelo contrário, este critério é com ele coerente e harmônico, é uma medida protetiva de contenção de qualquer potencial ofensivo ao sistema econômico-político. A distinção mais relevante entre a composição dos julgadores das instâncias superiores do Poder Judiciário e dos tribunais de contas pátrios reside no fato de que no caso dos Ministros do Tribunal de Contas da União e dos Conselheiros dos tribunais de contas estaduais e municipais este processo de escolha é mais evidente, expõe mais o sistema Republicano.

Como exemplo das ilações que aqui fazemos apresento um exemplo de nossa história jurídico-constitucional que bem ilustra as relações entre os direitos garantidos constitucionalmente, o mercado, as instâncias de poder que têm a prerrogativa de dizer o direito e o Poder Executivo. A Constituição Federal (BRASIL, 1988a), em sua redação original, artigo 192, parágrafo 3º, limitava os juros bancários a 12% ao ano. As primeiras decisões judiciais, as dos juízes singulares – denominados de primeira instância, na base do sistema judiciário – deram plena aplicabilidade a esta norma constitucional, para, em caráter liminar, ajustar os contratos bancários de mútuo – empréstimos – ao patamar constitucional.

A contra-ofensiva do mercado foi rápida. No dia seguinte à promulgação da Constituição, em 6 de outubro de 1988, o então Consultor-Geral da Procuradoria-Geral da República, Saulo Ramos, exarou o parecer SR-70 (BRASIL, 1988b) por meio do qual alegava que o referido artigo 192, parágrafo 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a) não seria auto-aplicável, porque necessitaria de lei complementar e que, além disso, traria graves consequências para a economia nacional. Vale aqui lembrar que o parecer do Advogado-Geral da União quando aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial adquire caráter normativo e vincula todos os órgãos e entidades da Administração Federal, que ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. Em linha com esta diretriz normativa, em 7 de outubro, o Banco Central emitiu a Circular 1.365/88 notificando os bancos de que o limite de 12% não deveria ser respeitado (GASPARIAN, 1991).

Para Gasparian¹²⁷ (1991, p. 13),

Não é preciso ser jurista para entender o mal-amarrado sofisma do advogado. O que o caput pede é lei complementar que, na obediência dos incisos que se seguem, reestruture todo o Sistema Financeiro Nacional. O § 3º que, na realidade, deveria ser um artigo a parte, é, em si mesmo, conclusivo, impondo aplicação imediata. O que se pode complementar ou regulamentar de um mandamento tão explícito?

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) impetrou a ação direta de inconstitucionalidade nº 004-DF (BRASIL, 1993) contra o referido parecer, já configurado em ato normativo. Na referida ação, relatada pelo Ministro Sidney Sanches, o Supremo Tribunal Federal, decidiu, por maioria de votos, que o parágrafo 3º do art. 192 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), sobre juros reais de 12% ao ano, não era auto-aplicável. No entanto, ainda na base do sistema judiciário, muitos juízes, alguns de Santa Catarina, considerando que a decisão do STF não era vinculante, subsistiram decidindo pela plena aplicabilidade da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), embora em seu provimento final, nos tribunais superiores, fossem as referidas ações reformadas. Havia, ainda, portanto, uma demanda na sociedade a ser contida com relação aos juros.

Por isso, já consolidada a reforma de Estado, presidida pelos imperativos do mercado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 40 (BRASIL, 2003b), para excluir do texto constitucional o parágrafo 3º do artigo 192.

Fiz esta pequena digressão para que possamos visualizar como se dá a erosão de uma norma constitucional e que o processo de escolha dos membros dos tribunais de contas é perfeitamente adequado – se não necessário – ao sistema que oportuniza este descumprimento. No aparelho do Estado há um sistema jurídico organizado de contenção das demandas sociais. Não há governo ou tribunal que declare “educação não é prioridade”. No plano dos discursos, dos diagnósticos dos graves problemas sociais brasileiros, a educação sempre figurará com destaque. Mas na prática, no direito revelado em sua vida material, existem outros

¹²⁷ Deputado constituinte, autor da "Emenda Gasparian", convertida no parágrafo 3º do artigo 192 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

valores que superam a educação pública em ordem de relevância para a execução das políticas públicas.

Com os estudos de referência da área pudemos apreender a racionalidade subjacente à política que instituiu o FUNDEF. Trata-se, como diz Evangelista (2003), de se analisar uma política no contexto de um projeto de sociedade ao qual esta se articula, considerando que ao se tratar de política é preciso ter clareza de que ela não expõe as “verdadeiras” intenções de seus autores e nem a “realidade”.

Sob este referencial pudemos apreender que a nova ordem propunha “fazer mais por menos”, desconcentrar as responsabilidades do Ensino Fundamental para os municípios, que não houve, por parte dos propositores da reforma, uma preocupação com a qualidade do ensino e que entre as intencionalidades do FUNDEF subjazia a proeminência da política fiscal.

O FUNDEF está inserto no contexto de um projeto de Estado, fundamentado e instrumentalizado em um arcabouço legal que viabilizaria este Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990. Se a Constituição, em sua mais simples acepção, é a norma fundamental de organização do Estado, mudava-se a Constituição ao novo paradigma neoliberal, centrado na lógica da supremacia do mercado nas seguintes ações: redução do aparato do Estado e de sua atuação nas políticas sociais, privatização das estatais, expansão dos privilégios das instituições financeiras, redução dos direitos sociais dos trabalhadores assalariados, transferência a empresas privadas e organizações não-governamentais dos serviços e responsabilidades do Estado (ARELARO, 2000).

Nos pareceres prévios sobre as contas de governo estadual e municipais encontramos um FUNDEF que assim pode ser sumariado:

- o descumprimento das regras do fundo pelos municípios era mais grave do que quando o Estado infringiu este regramento, embora esta distinção colida frontalmente com o princípio da igualdade processual e com o princípio federativo¹²⁸; em consequência desta interpretação o

¹²⁸ O princípio da igualdade processual, consagrado no Código de Processo Civil (BRASIL, 1973), tem fundamento nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da ampla defesa, do direito ao contraditório. Em Canotilho (1998) podemos compreender que esta igualdade processual tem a função de não discriminação, imprime, em sua significação mais tradicional, a imposição de igualdade na aplicação do direito. A igualdade e o princípio federativo estão inscritos na Constituição Federal (BRASIL, 1988a), no preâmbulo e no artigo 1º O princípio federativo é assim enunciado no artigo 1º da Carta Política (BRASIL, 1988a):

FUNDEF figurou, para o TCE/SC, uma obrigação constitucional de cumprimento obrigatório somente pelos municípios;

- o descumprimento das regras do FUNDEF, na seara estadual, quanto aos 60% que deveriam ser alocados na remuneração dos profissionais do magistério, é, apenas, passível de “ressalva”, definida pelo artigo 76, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a) como “observações de natureza restritiva”;
- o pagamento de inativos com os recursos do FUNDEF¹²⁹ no âmbito do Estado é menos grave, incorre em uma irregularidade formal: foi uma ilegalidade que, no âmbito do TCE/SC, mereceu, apenas, uma recomendação, a qual, para o Regimento Interno TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001a), artigo 76, parágrafo 2º, nada mais é do que uma sugestão produzida pelo TCE “para a correção de falhas e deficiências”;
- houve uma clara proeminência das regras da lei de responsabilidade fiscal sobre as regras do FUNDEF, embora o fundo representasse uma fração do exercício da educação como direito fundamental e constitucional;
- as regras que obrigavam a instauração do conselho de acompanhamento e controle social – CACS e a instituição dos planos de carreira do magistério não tiveram para o TCE/SC maior relevância, não tendo sido produzida sequer uma advertência sobre isso, tanto em se tratando de governo estadual, como municipal;
- o pagamento de subvenções para Associações de Pais e Mestres – APP com recursos do FUNDEF, embora expressamente proibido pelo artigo 71, II, da LDBEN (BRASIL, 1996d), também se constitui em uma irregularidade formal, passível de sugestão;
- em consequência das interpretações do TCE/SC, o FUNDEF, no âmbito do Estado de Santa Catarina, longe de ser um fundo destinado ao desenvolvimento do ensino e de valorização do magistério, passa a figurar, apenas, como um fundo de administração financeira, porque ao longo dos anos de vigência do fundo foram tolerados os pagamentos de

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Por isso, o princípio federativo exclui – ao menos na esfera do dever ser – a existência de relações hierárquicas entre as esferas do poder político; está firmado na idéia da relação entre iguais. No caso presente, estas premissas, a da igualdade e a do princípio federativo, impõem o tratamento igualitário, sobretudo no estabelecimento dos parâmetros legais de julgamento, entre o Estado de Santa Catarina e os municípios catarinenses.

¹²⁹ Servidores estes que, quando em atividade, contribuíram para um regime ficto de previdência e isso se constitui em desvio de finalidade desta contribuição

inativos, de subvenção à Associação de Pais e Professores, de abonos e gratificações voláteis a professores;

- são admissíveis e se dá cumprimento, sem óbice, às regras infraconstitucionais que subtraem recursos da própria composição das receitas do FUNDEF, por meio de artifícios legais – leis promulgadas – como PRODEC, SEITEC e FUNDOSOCIAL, os quais retinham, em sua respectiva composição financeira, parcelas de impostos que integravam o FUNDEF – um fundo constitucional, sublinhe-se.

Onde mais procurar a tutela do cumprimento do FUNDEF? Os repertórios de decisões do TCE/SC não registram nenhuma denúncia ou contribuição da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Os estudos de referência da área apontaram para os problemas na instituição e funcionamento dos CACS, sujeitos em sua composição à ingerência do poder que deveriam fiscalizar.

Estendemos nossa pesquisa aos repositórios de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ/SC) em busca das possíveis ações empreendidas pelo Ministério Público Estadual em defesa do cumprimento do FUNDEF. Encontramos um quadro geral¹³⁰ de ações por improbidade, fundamentadas no controle de despesas. Nenhuma ação em defesa das receitas que deveriam compor o fundo e contra os fundos que comprometeram os recursos constitucionalmente alocados ao FUNDEF, que acima citamos. Pelo contrário, encontramos ações, de rápido julgamento e pontual defesa da Constituição, voltadas a proteger o duodécimo¹³¹ dos poderes do Estado de qualquer cálculo que pudesse reduzir o valor deste repasse (SANTA CATARINA, 2002g):

Repasse duodecimal ao Legislativo Estadual – Receita Líquida Disponível - Exclusão das verbas referentes ao Fundef e ao Imposto de Renda retido na fonte - Verbas contabilizadas como receita orçamentária – Abatimento indevido - Direito líquido e certo - Vulneração - Ordem concedida em definitivo.

O repasse duodecimal, pelo Executivo, aos demais Poderes constituídos, bem como assim ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, é

¹³⁰ Decisões elencadas no Quadro 10, Apêndice B.

¹³¹ O repasse mensal devido à manutenção da Assembléia Legislativa do Estado, Tribunal de Justiça do Estado e Ministério Público Estadual, conforme o artigo 168 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

garantia de independência, devendo ser repassado impreterivelmente até o dia 20 de cada mês, tendo por base, não o fluxo arrecadação efetiva, mas as dotações orçamentárias destinadas a cada um dos beneficiários. Atenta contra a disposição do art. 168 da Carta Federal o seu não repasse tempestivo, assim como o repasse em valor inferior ao efetivamente devido.

Contabilizadas como receitas orçamentárias, as verbas vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, com regulamentação decorrente da Lei Federal nº 9.424/96, impõem-se consideradas no cálculo da Receita Líquida Disponível para efeitos de cálculo do duodécimo a ser repassado aos demais Poderes constituídos, não se legitimando a exclusão de valores que, embora tenham destinação específica, são distribuídos a órgãos do próprio Executivo.

Os valores arrecadados pelo Estado a título de retenção do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos pagos a qualquer título aos servidores estaduais, autárquicos ou fundacionais pertencem ao arrecadante, ou seja, ao próprio Estado, consoante ressaí do disposto no art. 157, I da Constituição Federal. O produto assim obtido não gera uma renda apenas ficta, mas uma receita efetiva e real, integrando os valores dessa retenção decorrentes, como tal, o conceito de Receita Líquida Disponível, não sendo lícito ao Executivo, portanto, deduzi-los para efeitos de cálculo dos valores a serem repassados, à guisa de duodécimo, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado.

Davies (2007, p. 5), ao avaliar a atuação das instituições públicas encarregadas constitucionalmente de fiscalizar as contas dos governos – tribunais de contas e o poder legislativo – e de velar pelo cumprimento das leis – os ministérios públicos – atesta que estes têm “eficácia e/ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula”:

Se os TCs e os órgãos legislativos não são confiáveis, resta o Ministério Público, incumbido, segundo o Art. 127 da Constituição Federal, da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. A nossa experiência no Rio de Janeiro não tem sido animadora, pois desde 1997 encaminhamos mais de 20 denúncias contra o governo estadual e 15 prefeituras e até hoje a única resposta que temos é a de que o processo encontra-se em exame ou aguardando resposta do governo denunciado. Poderíamos pensar que tamanha morosidade se explicaria por excesso de trabalho do Ministério. Entretanto, como ele demonstra bastante agilidade em outros casos, sobretudo quando os seus interesses corporativos ou dos governantes estão em jogo, podemos supor que o excesso de trabalho é uma hipótese remotíssima. (DAVIES, 2007, p. 5)

Como observamos, foram criados em Santa Catarina fundos que vincularam receitas tributárias reservadas constitucionalmente à educação e também à saúde. São os fundos FUNDOSOCIAL e os do sistema SEITEC – FUNCULTURAL, FUNTURISMO e FUNDESORTE. No entanto, estes artifícios afetaram apenas os recursos destinados à educação e à saúde. No primeiro caso, a própria lei estadual que instituiu o FUNDOSOCIAL, lei nº 13.334 (SANTA CATARINA, 2005h), artigo 16, resguardou os interesses financeiros dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público – MP, do Tribunal de Contas do Estado – TCE/SC e da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, das perdas de participação orçamentária causada pela execução do fundo em questão. No que tange ao sistema SEITEC uma decisão judicial (SANTA CATARINA, 2005i) resguardou os interesses do MP, do TCE/SC, do TJ/SC, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e dos municípios.

Entretanto, a saúde e a educação, não tendo os seus interesses tutelados por ninguém, subsistiram tendo a sua aplicação diminuída. É neste quadro maior do Estado e de formação dos poderes de Estado que podemos encontrar respostas para o reiterado e tolerado descumprimento das regras do FUNDEF. Não houve interesse e relevância.

E depois do FUNDEF?

Ao longo da existência do FUNDEF os estudos de referência da área, tratados no balanço da produção acadêmica, criticavam a proposição de um fundo educacional que se fundamentava em uma concepção mínima e fragmentária da educação. Dizia Davies (1999) que o FUNDEF prejudicava os outros níveis e modalidades da educação, enfraquecendo-os e desarticulando-os.

Diversas Propostas de Emenda Constitucional (PEC), propositivas de alterações no financiamento da educação, tramitaram no Congresso Nacional (CALLEGARI, 2004). A primeira PEC propondo a criação de um fundo para a educação básica foi a PEC 112 (CALLEGARI, 2004).

Monlevade (2000) assinala que o Partido dos Trabalhadores, desde 1994, por ocasião da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, concebia o financiamento da educação pública básica por meio de fundos articulados nas esferas dos Municípios, dos Estados e da União, constituídos pela totalidade dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, que ampliassem a oferta de educação escolar e garantissem um Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação. No entanto, venceu, por meio do FUNDEF, a lógica da racionalização de recursos e a diminuição da participação do Estado no provimento das políticas sociais.

Quando expirava o prazo de vigência do FUNDEF foi aprovada pelo Congresso Nacional – mediante a aglutinação de várias propostas em trâmite no Congresso Nacional à proposta original do MEC (BRASIL, 2005) – e promulgada a Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006a) que vincula recursos “à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação”. O novo Fundo, regulado pela lei 11.494 (BRASIL, 2007), destina-se ao atendimento não só do Ensino Fundamental (6-7 a 14 anos), como também da Educação Infantil (0 a 5-6 anos), do Ensino Médio (15 a 17 anos) e da Educação de Jovens e Adultos.

No que se refere ao cálculo das matrículas para o repasse dos recursos a Estados e Municípios, a legislação de regência do FUNDEF explicita que somente serão levados em conta na distribuição dos recursos os estudantes matriculados na educação presencial. Além disso, os repasses serão feitos de acordo com as competências constitucionais

de cada ente federado. Ou seja, os Municípios receberão os recursos referentes ao número de estudantes na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e os Estados às matrículas contabilizadas nos Ensinos Fundamental e Médio.

O FUNDEB tem vigência provisória de 14 anos e durante esse período os Estados e Municípios e o Distrito Federal deverão investir os recursos na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na remuneração de seus profissionais.

A União continuará a investir 18% das suas receitas resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em linha com o disposto no artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e os estados e municípios, 25% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais. No que tange às mudanças introduzidas na EC 53 (BRASIL, 2006a), destaque-se que os Municípios e os Estados deverão aportar gradualmente no Fundo 20%, e não mais 15% como era no FUNDEF, de determinados impostos e transferências governamentais destinadas à educação básica no período de vigência do FUNDEB.

De acordo com a EC 53 (Brasil, 2006a) o Fundo será composto pelos seguintes impostos:

- 1 Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- 2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 3 Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPIEEXP);
- 4 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- 5 Desoneração de Exportações (LC nº 87/96);
- 6 Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCM)
- 7 Imposto Territorial Rural (ITR);
- 8 Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e
- 9 Complementação da União, caso necessário.

Os recursos do Salário-Educação, outra importante fonte de financiamento da educação, também passarão a ser destinados a toda a educação básica, sendo sua distribuição feita para estados e municípios de acordo com o quantitativo de alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (SOUSA, 2006).

Não é nossa intenção problematizar, também, este fundo, mas queremos chamar a atenção para o fato que mais uma vez são trazidos recursos aquém dos efetivamente necessários para a educação, uma vez que o aumento da participação financeira correspondeu à ampliação do atendimento e que, ainda mais uma vez, a questão do custo-qualidade ficou alheia à concepção do fundo. Assim assinala Davies:

A principal fragilidade do Fundef, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária desses governos na educação básica, o que significa que, quando não houver complementação federal, uns governos ganharão mais, outros perderão na mesma proporção, complementação esta que será o único recurso novo para o sistema educacional em geral [...] (DAVIES, 2008, p. 37-38).

Davies, à época da tramitação das PEC que resultaram na Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006a), fez uma análise da execução do FUNDEF ao longo de seus dez anos de vigência e das possibilidades do FUNDEB, cuja existência se anunciava:

A fragilidade é maior quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não são plenamente confiáveis. [...]. Por fim, um dos principais nós é a imensa desigualdade tributária entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), entre estados e entre municípios de um mesmo estado, desigualdade essa que impõe um limite objetivo à constituição de um sistema nacional de educação com um padrão de qualidade razoável. É verdade que essa desigualdade parece ter sido atenuada pelo FUNDEF, porém apenas dentro de cada Estado, e não no país como um todo, pois a distribuição dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB só se dá dentro de cada Unidade da Federação e a complementação para o FUNDEF não foi

suficiente para garantir este padrão de qualidade. Mesmo esta atenuação das desigualdades precisa ser vista com muita cautela, uma vez que as receitas adicionais (os ganhos) trazidas até hoje pelo FUNDEF e no futuro pelo FUNDEB poderão ser desviadas para fins outros que não a manutenção e desenvolvimento da educação e valorização dos profissionais da educação. (DAVIES, 2006a, p. 19)

E no TCE/SC, o que mudou? Examinamos os três últimos exercícios dos pareceres das contas dos governos do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2007g; 2008b; 2009b). Desta breve leitura podemos apontar:

- subsistiram as discussões quanto ao pagamento de inativos com os recursos vinculados a fundo, agora FUNDEB, tendo sido realizado um “acordo” para a exclusão gradativa destes inativos dos encargos financeiros do fundo (SANTA CATARINA, 2007);
- ainda são admitidos e se dá cumprimento, sem óbice, às regras infraconstitucionais que atacam a própria composição das receitas do FUNDEB, por meio de artifícios legais – leis promulgadas –, SEITEC e FUNDOSOCIAL, os quais, retêm, em sua respectiva composição financeira, parcelas de impostos que integravam o FUNDEB;
- não foram revogados os prejudgados que admitem o pagamento de abonos e gratificações voláteis que elidem a idéia de valorização dos profissionais do magistério;
- foram aprovadas as contas que registraram o não cumprimento dos percentuais mínimos a serem aplicado no FUNDEB;
- não foram auditadas as receitas que compõem o fundo.

O que nos resta dizer neste epílogo? Davies tinha razão. A educação pública é um bem jurídico e social que ainda aguarda tutela.

REFERÊNCIAS

PROCESSOS DO TCE/SC

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 034970080. 09 de dezembro de 1998. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis: TCE/SC, 1998a. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 55.4220490, 14 de junho de 1999. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis: TCE/SC, 1999a. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 061530590. 16 de dezembro de 1999. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis: TCE/SC, 1999b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC185020291. 16 de dezembro de 1999. Relator: Auditor Altari Debona Castelanº Florianópolis: TCE/SC, 1999c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC061880191. 20 de dezembro de 1999. Relator: Auditor Altari Debona Castelanº Florianópolis: TCE/SC, 1999d. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC075170990. 20 de dezembro de 1999. Relator: Auditor Clóvis Matos Balsini. Florianópolis: TCE/SC, 1999e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC075180499. 22 de dezembro de 1999. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 1999f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC061530590. 16 de dezembro de 1999. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis: TCE/SC, 1999g. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 0000398101, 12 de junho de 2000. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis: TCE/SC, 2000b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 0004957199. 20 de dezembro de 2000. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis: TCE/SC, 2000c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 075170990. 25 de outubro de 2000. Relator: Auditor Clóvis Matos Balsini. Florianópolis: TCE/SC, 2000d. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 00/00195502. 27 de dezembro de 2000. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis: TCE/SC, 2000e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 00/00113204. 05 de dezembro de 2000. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis: TCE/SC, 2000f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 00/00125210. 20 de dezembro de 2000. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis: TCE/SC, 2000g. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Parecer COG 576/2000.02 de fevereiro de 2000. Florianópolis: TCE/SC, 2000h. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 0101207263, 11 de junho de 2001. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis: TCE/SC, 2001b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 01/01965362. 20 de dezembro de 2000. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis: TCE/SC, 2001c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 01/01482302. 11 de dezembro de 2001. Relator: Auditor José Carlos Pacheco. Florianópolis: TCE/SC, 2001d. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC185020291. 22 de outubro de 2001. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis: TCE/SC, 2001f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 01/01580576. 19 de dezembro de 2001. Relator: Auditor Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis: TCE/SC, 2001g. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 01/00317235. 26 de novembro de 2001. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2001h. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 01/00941567. 17 de dezembro de 2001. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis: TCE/SC, 2001i. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 01/00942105. 19 de dezembro de 2001. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis: TCE/SC, 2001j. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 00/02907771. 28 de março de 2001. Relator: Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Florianópolis: TCE/SC, 2001l. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 0204805554, 12 de junho de 2002. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2002a. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 02/04992648. 21 de outubro de 2002. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis: TCE/SC, 2002b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 01/01994206. 06 de fevereiro de 2002. Relator: Auditor Evângelo Spyros Diamantarás. Florianópolis: TCE/SC, 2002c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 02/03363817. 09 de setembro de 2002. Relator: Auditor Altair Debona Castelanº Florianópolis: TCE/SC, 2002e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 02/03375319. 30 de outubro de 2002. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis: TCE/SC, 2002f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 0302691219, 18 de junho de 2003. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2003b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo COM 0210250968. 26 de maio de 2003. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis: TCE/SC, 2003d. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 03/05773496. 29 de setembro de 2003. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis: TCE/SC, 2003e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 03/00167628. 03 de dezembro de 2003. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis: TCE/SC, 2003f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 03/00812035. 22 de dezembro de 2003. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis: TCE/SC, 2003g. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 03/00811497. 22 de setembro de 2003. Relator: Auditor Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis: TCE/SC, 2003h. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 04/01703657, 09 de junho de 2004. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis: TCE/SC, 2004a. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON-03/07861180. 24 de março de 2004. Relator: Auditor Clóvis Matos Balsini. Florianópolis: TCE/SC, 2004b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 05/00895953, 09 de junho de 2005. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2005b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON 0406253544. 30 de março de 2005. Relator: Conselheiro Auditora Thereza Aparecida Marques. Florianópolis: TCE/SC, 2005c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON - 05/00171106. 28 de março de 2005. Relator: Auditor Clóvis Matos Balsini. Florianópolis: TCE/SC, 2005e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo CON - 05/00988374. 25 de julho de 2005. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2005f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 05/00944164, 21 de dezembro de 2005. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis: TCE/SC, 2005g. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG 06/000167445. 07 de junho de 2006. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2006b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 06/00103986, 04 de dezembro de 2006c. Relator: Auditor Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis: TCE/SC, 2006c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 06/00078779, 20 de dezembro de 2006. Relator: Auditor Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis: TCE/SC, 2006d. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP 06/00025225, 22 de novembro de 2006c. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis: TCE/SC, 2006e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 06/00056295, 20 de dezembro de 2006. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2006 f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 06/00105687, 20 de dezembro de 2006. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2006g. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 07/00080007, 10 de setembro de 2007. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis: TCE/SC, 2007a. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 07/00074384, 19 de dezembro de 2007. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2007b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 07/00081402, 24 de setembro de 2007c. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2007c. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 07/00025502, 17 de dezembro de 2007d. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2007d. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo 07/00079858, 03 de dezembro de 2007e. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis: TCE/SC, 2007e. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG - 07/00113037. 28 de maio de 2007g. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE/SC, 2007f. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCP - TC0751804/99, 17 de dezembro de 2008. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2008a. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG - 07/00113037. 28 de maio de 2008. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2008b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG - 09/00154012. 01 de junho de 2009. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2009b. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo PCG - 10/00147123. 02 de junho de 2010. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis: TCE/SC, 2010. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/processos>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Prejulgados 1989/2009. Florianópolis: TCE/SC, 2009a.

PROCESSOS DO TJ/SC

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. Mandado de Segurança nº 1998.015247-0. 19 de junho de 2002. Relator: Des. Trindade dos Santos. Florianópolis: TJ/SC, 2002g. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 20/mai/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. Processo 2005.008700-7 *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. 06 de abril de 2005. Relator: Desembargador Luiz Carlos Freyeslebenº Florianópolis: TJ/SC, 2005i. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 20/mai/2009.

LEGISLAÇÃO CATARINENSE E DEMAIS NORMAS DO TCE/SC

SANTA CATARINA. Lei nº 1366, de 04 de novembro de 1955. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 1955. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Lei nº 5.867, de 27 de abril de 1981. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 1981. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Lei nº 7320, de 08 de junho de 1988. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 1988. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989. Assembléia Legislativa. Florianópolis: 1989.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Regimento Interno: Resolução nº TC-16/1994 e alterações, de 21 de dezembro de 1994. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao/resolucao>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 31, de 27 de setembro de 1990. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 1990. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Lei nº 9.980, de 29 de novembro de 1995. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 1995.

Disponível em:
<http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular GAP-33/97. 08 de dezembro de 1997. Florianópolis: TCE/SC, 1997.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. FUNDEF PERGUNTAS E RESPOSTAS. 03 de março de 1998. Relator: Florianópolis: TCE/SC, 1998c.

SANTA CATARINA. Lei Complementar e Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: 2000a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Regimento Interno: Resolução nº TC-06/2001 e alterações, de 28 de dezembro de 2001a. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao/resolucao>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Instrução Normativa nº 002/2001, de 08 de outubro de 2001e. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/IN02_01.pdf>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Portaria nº. TC- 275/2002, de 9 de agosto de 2002, 2002d. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao/portarias>. Acesso em: 08/fev/2009.

SANTA CATARINA. Lei nº 243, de 30 de janeiro de 2003. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 2003a. Disponível em:
<http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Portaria nº. TC- 233/2003, de 9 de julho de 2003, 2003c. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao/portarias>. Acesso em: 08/fev/2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Decisão Normativa nº. TC- 02/2004, de 20 de dezembro de 2004, 2004c. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao/portarias>. Acesso em: 08/fev/2009.

SANTA CATARINA. Lei nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 2005a. Disponível em:

<http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Orientação DIAG: FUNDEF. Secretaria de Estado da Fazenda. Florianópolis: 2005d.

SANTA CATARINA. Lei nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005. Florianópolis: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, 2005h. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Indicadores Consolidados. Florianópolis: TCE/SC, 2006a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/estatistica-municipal/financiamento-da-educacao>>. Acesso em: 08/fev/09.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Indicadores Consolidados. Florianópolis: TCE/SC, 2007f. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/estatistica-municipal/financiamento-da-educacao>>. Acesso em: 08/fev/09.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 12/fev/2010.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: MEC, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 29/jul/2008.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: MEC, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 29/jul/2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: CN, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o67.htm>. Acesso em: 18/dez/2009.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: MEC, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: 12/fev/2010.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Brasília: 1973. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5869.htm>>. Acesso em: 12/fev/2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1881, de 27 de agosto de 1981. Brasília: 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5869.htm>>. Acesso em: 12/fev/2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acesso em: 17/dez/2008.

BRASIL. Lei nº 7348, de 24 de julho de 1985. Brasília: 1985. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/>>. Acesso em: 12/fev/2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: CN, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17/dez/2009.

BRASIL. Portaria 399, de 28 de junho de 1989. Brasília: MEC, 1989. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/pesquisar>>. Acesso em: 29/jul/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília: 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 19/dez/2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 8078, de 11 de setembro de 1990. Brasília: 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 19/dez/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Brasília: 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas>. Acesso em: 17/dez/2009.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 24 de outubro 1995. Brasília, Diário da Câmara dos Deputados, 1995a.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995. Diário da Câmara dos Deputados, nº 24 02603, Brasília, 1995c.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Brasília: 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 17/dez/2008.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 17/dez/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Brasília: 1996c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/lcp87> original.htm>. Acesso em: 19/dez/2009.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: 1996d. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legis/pdf/LDB.pdf>>. Acesso em: 17/jul/2009.

BRASIL. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Brasília: 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm>. Acesso em: 19/dez/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Brasília: 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm>. Acesso em: 29/jul/2008.

BRASIL. Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 1997d. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/fundef/...resolucao03081097/download>. Acesso em: 19/dez/2009.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Brasília: 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis >. Acesso em: 17/dez/2009.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis >. Acesso em: 17/dez/2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17/jan/2009.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados : aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções nº 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; e 11, de 2000. — 5. ed. — Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Brasília: 2000c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm>. Acesso em: 17/jan/2009.

BRASIL. Lei nº 1028, de 19 de outubro de 2000. Brasília: 2000e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis >. Acesso em: 17/dez/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 17/dez/2008.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Brasília: 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 09/dez/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003. Brasília: 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc40.htm>. Acesso em: 09/dez/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Brasília: 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 09/dez/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Brasília: 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 17/dez/2008.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Brasília: 2007a. Disponível em: <ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/fundeb/lei_11494_20062007.pdf>. Acesso em: 29/jul/2009.

PARECERES DECISÕES JUDICIAIS ÂMBITO FEDERAL

BRASIL. Parecer SR-70, de 06 de outubro de 1988. Brasília: Advocacia Geral da União, 1988b. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/Atodetalhado.aspx?idAto=7916&ID_SITE=>. Acesso em: 10/ago/2010

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 004-DF, de 25 de junho de 1993. Relator: Ministro Sidney Sanches. Brasília: STF, 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal>>. Acesso em: 29/set/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade (Med.Liminar) 1627-0, de 26 de junho de 1997. Relator: Ministra Eliana Calmon Brasília: STF, 1997. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=fundef&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=6>>. Acesso em: 29/set/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal nº 591-9-BA, de 16 de setembro de 1998. Relator: Ministra Celso de Mello. Brasília: STF, 1998. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/>>. Acesso em: 29/set/2009.

DOCUMENTOS E ORIENTAÇÕES EMITIDAS PELO MEC

BRASIL. MEC. Balanço do FUNDEF. 1998-2000. Brasília: MEC, 2000db.

BRASIL. MEC. FUNDEF – Relatório sintético 1998-2002. Brasília: MEC, 2006b.

BRASIL. Ministério de Educação. FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Manual de orientação. Brasília: MEC, 2004b. Disponível em: <www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf>. Acesso em: 08/out/10.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº. Resp 1072057/PE, de 7 de maio de 2002. Relator: Ministra Eliana Calmon^o Brasília: STF, 2002. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=fundef&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=6>>. Acesso em: 29/set/2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC-016.100/2003-1, de 21 de janeiro de 2004. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2004b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/802709.PDF>>. Acesso em: 29/set/2009.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Parecer nº. CEB 32, de 6 de abril de 2004. Reanálise do Parecer CNE/CEB 29/2002, que responde consulta sobre a aplicação de recursos vinculados à educação. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <<http://www.mec.gov/setec>>. Acesso em: 29/set/2010b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº. Resp 1072057/PE, de 13 de março de 2007. Relator: Ministra Eliana Calmon^o Brasília: STF, 2007b. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=fundef&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=6>>. Acesso em: 29/set/2009.

DEMAIS REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cássio Cavalcante de. Direito Educacional: interpretação do direito constitucional à educação. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ARAGÃO, José Wellington M.. Os Conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social. 2003. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal da Bahia, 2003.

ARAÚJO, Vinícius de C.. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.

ARAUJO, Luiz. Financiamento da educação Básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC. 2007. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.

ARELARO, Lisete Regina Gomes A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, C. de (et al). Municipalização do Ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. O cenário educacionallatino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p.95-116.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. Municipalização do ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, nº 92, p. 1.039-1.066, Especial – Out. 2005.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital

(orgs.) Fundeb: dilemas e perspectivas. Brasília: edição independente, 2005, p. 53-65.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos seus 10 anos de implantação. In: 30. Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/MG. Anais da 30. Reunião da ANPED. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>.

Acesso em: 17/abr/2009.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: ANPOCS, nº 31, ano 11, p. 44-57. 1996.

AZEVEDO, Janete M. L.. A educação como política pública. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 7a ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BARROSO, Luiz Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. 8. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BASSI, Marcos E.. Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas. 2001. Tese (Doutorado em Educação), PUCSP, 2001.
- BASSI, Marcos E.; EDNIR, M.. Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Peirópolis, 2009.
- BASSI, Marcos E.; VIEGAS, L.. A educação especial no âmbito da política de fundos no financiamento da educação. In: Reflexão e Ação (Impr.), v. 17, 2009. pp. 54-87.
- BENEVIDES, Maria Vitoria. Democracia e Cidadania. In: Revista Polis-Participação Popular nos Governos Locais, Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, nº 14, pp. 11-19, 1994.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito, São Paulo: Ícone, 1995.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. 10. ed. Brasília: UnB, 1999.
- BOTTOMORE, Tom (Org.). Dicionário do Pensamento Marxista. Rio de Janeiro, 1983.
- BRASIL. MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 10/ago/2010
- BREMAEKER, François E. J. de. A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM; APMC; NAPI; IBAMCO, 2003. (Série de Estudos Especiais, 59). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/Esp059p.pdf>>. Acesso em: 13/jun/2010.

BRITO, Carlos Ayres. A real interpretação da Instituição Tribunal de Contas. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abr./junº 2003, ano XXI, nº 2, 2003. pp. 41-66.

BUTARELO, Fernanda S.. A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos Municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº. 14/96. 2007. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2007.

CALLEGARI, Cesar. O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. São Paulo: Aquariana, 2002.

CALLEGARI, César. Financiamento da educação pública: o Fundeb em substituição ao Fundef. Alguns elementos para a discussão. Brasília: 2004. Mimeo.

CANOTILHO, José Joaquim G.. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARDOSO, Ruth. Apresentação. In: FERRAREZI, Elisabete. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2001. 108p. 2ª Edição. Disponível em: <www.mj.gov.br/snj/oscip.htm>. Acesso em: 19 Janº 2009.

CASTRO, J A. Financiamento da Educação no Brasil. In: INEP EM Aberto, Brasília, v18, nº74, p33-42, dez, 2001.

CARNELUTTI, Francesco. Como nasce o direito. 3.ª ed. Belo Horizonte: Cultura Jurídica/Líder, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris., 1999.

CARVALHO, Fabrício Aarão F.. O Controle dos Recursos da Educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Município do Estado do Pará. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará, 2006.

CASTRO, Jorge A.. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do Ensino Fundamental. Texto para discussão nº 604. Brasília: IPEA, 1998.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do CEARÁ. Instrução Normativa nº 07/1997, de 22 de maio de 1997. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/site/_arquivos/legislacao/instrucoes_normativas_do_tcm/1997/instrucao_normativa_1997-07-versao_julho_2009.pdf>. Acesso em: 30/mar/2009.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Operacional: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado. In: Folha de São Paulo. Caderno Mais!. Publicado em: 9/maio/1999, São Paulo, 1999, pp. 3.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

CNTE. FUNDEF: avaliação do primeiro ano. Brasília: CNTE, 1999.

COLLEONI, Cristiani; MALANCHEN, Júlia. A democracia possível na sociedade capitalista. In: Diálogo e Interação [on line], volume 1, 2009. Disponível em <<http://www.faccrei.edu.br/dialogoeinteracao>>.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e a construção institucional da democracia. In: ARGUELLO, Katie. (Org.). Democracia e Direito. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996, v. 1, pp. 61-74

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W. (Org.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. In: Educação e Sociedade, vol. 28, nº 100, 2007. pp. 809-829. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010173302007000300009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 11/nov/09

CURY, C. R. J. Legislação Educacional Brasileira. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? In: Revista Educação e Sociedade, vol. 25, nº 87, maio/ago 2004, Campinas/SP: CEDES, 2004. p. 423-460. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19/set/2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juízes. S. Paulo: Saraiva, 1996.

DANIEL, Arias V. Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, 2003.

DAVIES, Nicholas. Anotações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos sobre os gastos em educação, especialmente sobre a remuneração do pessoal da educação. 2004b. Disponível em: <www.uff.br/feuff/departamentos/docs_politica.../responfiscal.doc>. Acesso em: 9/ago/2008.

DAVIES, Nicholas. Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas de Mato Grosso. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília: v. 88, nº 219, p. 345-362, maio/ago., 2007.

DAVIES, Nicholas. Confundef: as confusões criadas pelas autoridades a respeito do Fundef e da valorização do magistério. In: Contexto e Educação, Ijuí, Rio Grande do Sul, v. 15, nº 57, p. 101-119, 2000d.

DAVIES, Nicholas. Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 1 bilhão em 1998 e 1999. In: Movimento: Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói: nº. 3, p. 75-88, maio, 2001a.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da Educação Básica?. In: GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo R. de; TAVARES, Taís M. (Org.). Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. Curitiba: UFPR, 2006a, pp. 43-72.

DAVIES, Nicholas. FUNDEF: um breve balanço não-oficial. In: Contexto e Educação, Ijuí, Rio Grande do Sul, v. 15, nº 57, p. 121-126, 2000a.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, DF, v. 16, nº 2, p. 159-176, 2000b.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?. Agosto de 2007. Disponível em: <www.uff.br/feuff/departamentos/docs_politica.../finanlongo.doc>. Acesso em: 10/Nov/2010.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação no governo Lula: o "ajuste fiscal" continua. In: *Universidade e Sociedade*, nº 30, junº, 2003b. Disponível em: <http://www.uff.br/facedu/departamentos/politica_mural.htm>. Acesso em: 21/jul/09.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua?. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 25, nº 86, 2004a. pp. 245-253. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302004000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23/jul/09.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Minas Gerais e sua eficácia na avaliação dos gastos governamentais em educação. In: *Educação em Foco [UFJF]*, Juiz de Fora: v. 6, nº. 1, p. 73-86, mar./ago., 2001b.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. In: *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]*, vol. 18, nº 66, 2010, pp. 139-156.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. In: *Eccos: Revista Científica*, São Paulo: v. 8, nº. 1, p. 173-191, janº/junº, 2006b.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas e seus Procedimentos de Avaliação dos Gastos Governamentais em Educação: os Casos de São Paulo, Rio de Janeiro e Pará. Brasília: ESAF, 2003a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VIIIPremio/conteudo_catalogos_pr8.html>. Acesso em: 11/nov/2008.

DAVIES, Nicholas. Política fiscal golpeia política educacional. In: *Universidade e Sociedade*, São Paulo, SP, v. VIII, nº 15, 1998b. pp. 60-64.

DAVIES, Nicholas. Tribunais de Contas e Educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?. Brasília, DF: Plano, 2001c.

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: Faz as Contas ou Faz de Conta na Avaliação dos Gastos Governamentais em Educação?. In: *Contexto e Educação*, Ijuí, Rio Grande do Sul, v. 13, nº 52, 1998a. pp. 122-132

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação?. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília: v. 80, nº 194, p. 19-27, janº/abr., 1999.

DAVIES, Nicholas. Verba de R\$31 milhões não aplicada em educação (1990-1995) - caso da prefeitura de São Gonçalo – RJ. In: Cadernos do Ces, Niterói: nº 4, 1997, pp. 39-54.

DAVIES, Nicholas. Verbas da educação: legal x o real. Niterói: EdUFF, 2000c.

DEL OLMO, Manolo. O cancelamento de restos a pagar e a LRF. In: Revista Jus Vigilantibus [on line], 2002. Disponível em <<http://jusvi.com/artigos/989>> Acesso em: 08/maio/09.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. Fundef no Rio de Janeiro: a ótica dos perdedores. In: 29ª Reunião Anual da ANPEd, 2006, Caxambu, MG. Anais da 29ª Reunião Anual da ANPEd. Rio de Janeiro: ANPEd [CD-ROM], 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT13-2309--Int.pdf>>. Acesso em: 25/abr/2009.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. FUNDEF no RJ: a ótica dos perdedores. 2005. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, v. 12, nº 35, Aug. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&> Acesso em maio/2010

EVANGELISTA, Olinda. Algumas indicações para o trabalho com documentos. Texto para discussão do GEPETO – Grupo de Estudos sobre Política, Educação e Trabalho. Agosto de 2003, 2003. (Mimeo)

EVANGELISTA, Olinda; TRICHES, Jocemara. Reconversão, alargamento do trabalho docente e Curso de Pedagogia no Brasil. In: VII Seminário REDESTRADO Nuevas Regulaciones en América Latina, 2008, Buenos Aires. Anais [CD-ROM] VII Seminário REDESTRADO. Buenos Aires: AGENCIA; UBA, 2008.

FARENZENA, Nalú (Org.). Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP, 2005.

FARENZENA, Nalú et al.. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): o estado da arte. In: IV ANPEd-SUL, 2002. Na contracorrente da universidade operacional. Florianópolis: ANPEd SUL, UFSC, 2002. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/anped1.pdf>>. Acesso em: 27/fev/2009.

FARENZENA, Nalú. A política de financiamento da Educação Básica. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. A prioridade financeira ao Ensino Fundamental na reforma constitucional da educação de 1996: um olhar sobre o funil parlamentar. In: 24ª Reunião Anual da ANPED (CD-ROM), Caxambu-MG, 2001. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/24/T0559671657695.doc>. Acesso em: 03/Nov/2010.

FERNANDES, Florestan. Karl Marx e Friedrich Engels. Grandes Cientistas Sociais. História, nº 36. 3. ed. São Paulo: Ática, 1989. 496 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio S.. Introdução ao estudo do Direito. São Paulo: Atlas, 1988.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio S.. Teoria da norma jurídica. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERRAZ, Luciano. Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FIORI, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. Novos Estudos Cebrap, nº 43, nov.1995, p.129-156.

FIORI, José Luiz. Por que governabilidade? Qual governabilidade?. In: FIORI, José Luiz (org.). Os moedeiros falsos. Petrópolis, Vozes: 1997.

FONTES, Virgínia. Sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W. (Org.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W. (Org.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: Educação e Sociedade. [online]. vol. 24, nº 82, 2003. pp. 93-130. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010173302003000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 08/maio/09.

GANIMI, Juliana M. M.. O FUNDEF e o custo – aluno. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Juiz de Fora, 2002.

GASPARIAN, Fernando. A Luta Contra a Usura. Brasília, DF: GCN, 1991.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GEMAQUE, Rosana Maria O. O FUNDEF na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches. 2004. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, 2004.

GENTILI, Pablo. Desencanto e utopia: a educação no labirinto dos novos tempos. Petrópolis: RJ, Vozes, 2008.

GIL, I-Juca P. C.. Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do conselho do FUNDEF, no âmbito da União. 2007. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, 2007.

GOMES, Sandra C.. Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000). 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2008.

GORENDER, Jacob. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. In: Estudos Avançados [online]. v. 11, nº 29, 1997. pp. 311-361. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S01034014199700100017&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10/jan/2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/PR (1997-

2000). 2002. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de São Paulo, 2002.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004) Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo 2007.

GRAMSCI, Antonio. Concepção Dialética da História. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRUPO DE ESTUDO EM GESTÃO E FINANCIAMENTO EM EDUCAÇÃO – GEFIN. Pesquisa atendimento às matrículas de educação básica e a capacidade de financiamento de municípios que municipalizaram o ensino fundamental. Centro de Educação da UFPA. Belém, 2005.

GUIMARÃES, José Luiz. A municipalização do ensino fundamental e o impacto da emenda constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas.. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 1998.

GUTIERREZ, Dalva V. G.. A Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará e suas Relações com a Reforma do Estado. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará, 2005.

HARADA, Kiyoshi. ICMS. Lei Kandir. Efeitos do não repasse. In: Jus Navigandi [online], Teresina, ano 10, nº 1007, 4/abr/2006, 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8199>>. Acesso em: 25/ago/2010.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004.

HAYEK, Friedrich A. O caminho da servidão. São Paulo: Globo, 1977.

IANNI, Octávio. O mundo do trabalho. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (Org.). A reinvenção do futuro. São Paulo: Cortez, 1996. pp. 15-54.

IANNI, Octávio. A Era do globalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IBGE. Estimativas de população para 1 de julho de 2009. (14 de agosto de 2009). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf>. Acesso em: nov. 2009.

IBGE. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas – 1998-2000. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/financasmunic/>>. Acesso em: 21/jan/2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

LIMA FILHO, José Batista de. O processamento da despesa pública com ênfase em programas de trabalho. Classe Contábil, Fortaleza, janº 2004. Disponível em: <<http://www.classecontabil.com.br/trabalhos.php>>. Acesso em 02 jul. 2004.

KASSAR, Mônica de Carvalho. Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. In: Cadernos Cedes, v. 19, nº 46, set. 1998, 1998. pp.17-28,

KONSLINSKI, Mariane Campelo. O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, 2000.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Revista Outubro, São Paulo, v. 1, nº 3, p. 19-30, 1999.

LEITE, Maria Theresa L.. Financiamento da Educação no Brasil. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W. (Org.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

LIMA, Maria José R.; DIDONET, Vidal (Org.). FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: <<http://200.211.196.47:81/ebook/libv000184.pdf>>. Acesso em: 20/set/2010.

LUKÁCS, Georg. História e consciência de classe. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MCNALLY, J. Língua, história e luta de classe. In: WOOD, E. M.; FOSTER, J. B. Em defesa

da história. Marxismo e pós-modernismo. RJ: Jorge Zahar Ed., 1999.

MALANCHEN, Julia. As políticas de formação inicial a distância de professores no Brasil: democratização ou mistificação? 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2007.

MARTINS, Angela M.. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. In: Educação e Sociedade [online], vol. 22, nº 77, 2001. pp. 28-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0101-73302001000400003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13/abr/09.

MARX, Karl. O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte. 4. ed., São Paulo: Centauro, 2006. [Tradução de Sílvio Donizete Chagas]

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O Manifesto Comunista de 1848 e Cartas filosóficas. 2. ed., São Paulo: Centauro, 2005. [Tradução de Klaus Von Puschen]

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

MELCHIOR, José Carlos de A.. Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, v. 57, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

MELLO, Elena Maria. Política de (des)valorização e (des)profissionalização do magistério público: vieses atuais. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 23.; Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 5.; Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração: Por uma escola de qualidade para todos: formação, financiamento e gestão da educação, Porto Alegre, 2007.

MESQUITA, Ivan Muniz. Aspectos Constitucionais e Legais da Política de Financiamento da Educação Brasileira e sua Execução em Nível Federal 1995-1998. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2000.

MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILITÃO, Silvio César N.. O processo de municipalização do ensino no estado de São Paulo: uma análise do seu desenvolvimento na região de governo de Marília. 2007. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2007.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo. O FUNDEF e seus pecados capitais. 2. ed.. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1998.

MONLEVADE, João. Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial

profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica

Pública. 2000. 307f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MONTEIRO, Dauranisia D.. O Brasil vive sob os resquícios da Ditadura. 2006. Disponível em: <http://www.torturanuncamais.org.br/mtnm_pub/pub_ensaios/pub_ens_auranisia1.ht>. Acesso em: 17/jul/2010.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Reginaldo Carmelo . As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). O cenário educacional latino americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

NEGRI, B. De. O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. Textos para discussão, nº 3, Brasília: SEDIAE; INEP, 1997. (Série Documental)

NETTO, José Paulo. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção Questões da nossa época; v. 20)

NEVES, Lúcia M. W. (Org.). A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia M. W.; PRONKO, Marcela A.. O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o

trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV; FIOCRUZ, 2008.

NINO, Carlos Santiago. *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea (1980).

NOGUEIRA, Roberto W. L.. Tribunais de Contas e o poder de julgar sob a ótica do Direito Financeiro e Tributário. In: *Jus Navigandi* [online], Teresina, ano 8, nº 131, 14 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4470>>. Acesso em: 15/fev/09.

OLIVEIRA, Dalila A. Política educacional nos anos 90: Educação Básica e empregabilidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). *Políticas públicas e Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Efeitos do FUNDEF nos municípios mineiros: equidade social? In: 24ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG: ANPED, 2001. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0563203073144.doc>>. Acesso em 17/dez/2009.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação*. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

PAIVA, Vanilda; WARDE, M. J.. *Dilemas do ensino superior na América Latina*. Campinas: Papyrus, 1994.

PALMA FILHO, João Cardoso. *Política educacional brasileira. Educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos*. São Paulo: CTE, 2005.

PASCOALINO, Hélio. *A implantação e os resultados iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: o caso de um município do entorno do Distrito Federal*. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação), Brasília: UCB, 2000.

PATROCÍNIO, Maria da Paz Pereira do. *Conselho de acompanhamento do FUNDEF: instrumento de controle social ou legitimação do poder estatal? (um estudo de caso)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Paraíba, 2007.

PAULANI, Leda Maria. *Neoliberalismo e retórica. O capítulo brasileiro*. Documento eletrônico. 2004. Disponível em:

<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A_015.pdf>. Acesso em: 20/out/2010.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: suas dinâmicas e seus impasses. In: LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lúcia M. W. (Org.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. Democratização da Política Educacional Brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas: do “dito feito” ao “feito não dito”. Tese de Doutorado em Sociologia. Recife: UFPE, 2006.

PERONI, Vera Maria.. Descentralização: racionalização de recursos ou maior controle social?. In: Revista de Educação Pública (MT), Cuiabá: v. 9, nº 15, janº/junº, 2000. pp. 101-116.

PERONI, Vera Maria. Políticas educacionais e relação público/privado. In: 32. Reunião Anual da ANPED, 2009, Caxambu, MG. Sociedade, cultura e educação: novas regulações?. Rio de Janeiro, RJ: ANPED, 2009. pp. 1-16.

PERONI, Vera Maria. Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende et al.. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos [online], Brasília: INEP, v. 82, nº 200/201/202, janº/dez., 2001. pp. 117-136. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/pesquisa/bbe-online/det.asp?cod=57139&type=P>>. Acesso em: 10/out/2010

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: Educação e Sociedade. [online], v. 28, nº 100, 2007, pp. 877-897. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em: 10/out/2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). In: Revista Educação

e Sociedade [online], v. 23, nº 80, 2002. pp. 108-135. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>>. Acesso em: 13/maio/2009

PNUD. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Rio de Janeiro: PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso: 05/jun/2009.

PNUD. O PNUD e seus Objetivos. 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pnud/>>. Acesso em: 23/out/2010.

PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. In: Gestão em Ação, Salvador, v. 6, nº 2, 2003.

PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo. FUNDEF: uma análise preliminar. In: Revista Educação Teoria e Prática, Rio Claro, SP, v. 12, nº 22/23, 2005, pp. 5-11. Disponível: <<http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/educacao/article/view/582/474>>. Acesso em: 27/mar/2009.

PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PORTO DA SILVA, Augusto César. Tradição e modernidade: teoria e prática dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF – um estudo de caso. 2003. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade), Universidade Estadual do Ceará, 2003.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

RAMOS, Angélica M. P.. O financiamento da educação no Brasil no contexto das mudanças econômico-políticas pós-90. 2001. Tese (doutorado em Educação), Universidade Federal do Ceará, 2001.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Org.) . Direito à Educação - Aspectos Constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 20. ed.. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed.. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROBERTSON, Susan L.. "Reconstruir o Mundo": Neoliberalismo, a transformação da educação e da profissão (do) professor. In: Revista Lusófona de Educação [online] 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=34911378002>>. Acesso em: 01/nov/10.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. In: Cadernos Cedes, Campinas, ano 21, nº 55, p. 42-57, nov., 2001.

SALES, Luís Carlos; SILVA, Magna J. G. S.. O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano. In: Ensaio: avaliação políticas públicas e Educação [online]. v. 17, nº 65, 2009. pp. 695-718. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n65/v17n65a8.pdf>>. Acesso em: 13/mar/2009.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. p. 335-376.

SANTOS, Katia Aparecida dos. O conselho de acompanhamento e controle social do Fundef: um estudo de caso do município de São Paulo. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de São Paulo, 2007.

SAVIANI, D. Política e educação no Brasil. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. 10ª ed. Campinas, Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Educ. Soc., Campinas, v. 20, nº 69, Dec. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301999000400006&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 20/mar/2009.

SAVIANI, Dermeval. A resistência ativa contra a nova lei de diretrizes e bases da educação. Princípios: revista teórica, política e de informação, São Paulo, nº4, p.66-72, dez./97-janº98.

SEGUNDO, Maria das Dores. O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação brasileira no Brasil: o FUNDEF no centro do debate. 2005. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Ceará, 2005.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Roselâne F.; GARCIA, Rosalba M. C.. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In: Revista Perspectiva, Florianópolis: NUP; UFSC, v. 23, 2005, p. 427-446.

SHIROMA, Eneida O.; EVANGELISTA, Olinda. A colonização da utopia nos discursos sobre profissionalização docente. In: Revista Perspectiva, Florianópolis: NUP; UFSC, v. 22, nº 2, jul./dez., 2004. pp. 525-545

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. Política educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. In: Revista Educação e Pesquisa, v. 33, nº 3, set./dez. 2007, São Paulo: CEDES, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Um fantasma ronda o professor: a mística da competência. In: MORAES, Maria Célia M. de. (Org.). Iluminismo as avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro, 2003, pp. 81-98.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Camila Croso.; GIL, I. C.; DI PIERRO, M. C. Política educacional no Brasil: avaliando o primeiro ano do FUNDEF. In: Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, nº 3, 1999. pp. 167-172. Disponível em: <www.acaoeducativa.org.br/portal/components/com.../textos06.doc>. Acesso em: 5/set/2010.

SILVA, Oscar Joseph De Plácido e. Noções de finança e direito fiscal. 2. ed. Curitiba, PR: Guairá, 1941. 570 p.

SILVA, Francisco José da. Formulação, implementação e resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Brasília, 2003.

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e participação na “Reforma” do Estado. São Paulo, Cortez, 2003.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 5. ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Olga Maria Panhoca da; PANHOCA, Luiz. A contribuição da vulnerabilidade na determinação do índice de desenvolvimento humano: estudando o estado de Santa Catarina. In: Ciências e saúde coletiva [online]. Vol. 12, nº 5, 2007. pp. 1209-1219.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Derli. Fiscalização e Controle do FUNDEF: ação dos órgãos do estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

SOARES, Laura T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões de nossa época, 78)

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno C.. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação dos resultados do FUNDEF. Texto para discussão. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(2): 327-46, mar./abr, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/06.pdf>>. Acesso em: 8/abr/2009.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba. 2003. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, 2003.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Reformas educativas e qualidade de ensino. 24ª. Reunião Anual da ANPED. Caxambu: outubro/2001. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 08/fev/09.

SOUSA, Antonia de Abreu. A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no município de Fortaleza. 2009. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Ceará, 2009.

SOUZA, Celina. Dez anos de Descentralização: A Experiência dos Municípios Brasileiros. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Org.).

Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades. Porto Alegre: Sulina; UFRGS, 1998. pp. 31-54.

SOUSA NETO, Marcelo. O impacto do FUNDEF no atendimento ao aluno do ensino fundamental da rede estadual de educação em Teresina (1996-2002): conquistas, limites e potencialidades. Teresina: UFPI (Dissertação de Mestrado em Educação), 2003

SOUZA, Donaldo Belo de. e FARIA, Lia Ciomar Macedo.: Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil. São Paulo: Xamã, 2005.

TAVARES, Jean M.; PORTO Jr., Sabino da S.. Desigualdades Intra e Inter-Regionais em Santa Catarina: uma análise multivariada. In: V ENABER – Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 2007, Recife. Anais do V Encontro Nacional da ABER, v. 158, 2007. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-06desigualdades_intra_e_ino_pdf>. Acesso em: 20/ago/2010.

TAVARES FILHO, Newton. Democratização do processo de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Jurisprudência como Fonte do Direito e o Aprimoramento da Magistratura. In: Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, v. 28, jul./ago. 1981. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32170>>. Acesso em: 25/abr/2010.

THOMPSON, Edward Palmer. A miséria da teoria ou um planetário de erros. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

TORRES, Ana Paula. Os recursos financeiros do ensino fundamental: o FUNDEF na diretoria de ensino de Araraquara. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2005.

UMANN, Jorge Miguel B. O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo/RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

UNDIME. O FUNDEF na avaliação da UNDIME. Brasília: UNDIME, 1999.

VARELA, Patrícia Siqueira. Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor da saúde, 2008. Tese (doutorado em Ciências Contábeis), São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/premio2009/patricia_varela.pdf>. Acesso em: 22/dez/2008

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. In: Revista de Sociologia e Política, nº 24, junho, Curitiba: UFPR, 2005. pp. 149-164.

WITTMANN, Lauro C. e GRACINDO, Regina V. (coord). O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997. Brasília: ANPAE, Campinas:Autores Associados, 2001.

VERHINE, Robert E.. Levantamento do custo aluno ano em escolas de educação básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade. Relatório de Pesquisa. Brasília: INEP, 2005.

VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, A. L.. O impacto do FUNDEF no Brasil: resultado de um estudo comparativo realizado em rede nacional. In: Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada: Construindo a Identidade Latino Americana [CD-ROM], Porto Alegre: SBEC, 2003. Disponível em: <www.pucrs.br/sbec/evt2003/trab11.doc>. Acesso em: 23/out/2010.

VERHINE, Robert E.; ROSA, D. L.. O FUNDEF no Estado da BAHIA. In: Revista Gestão em Ação [online]. Salvador, BA: ISP; UFBA, nº 2, v. 6, jul./dez., 2003, pp. 107-118. Disponível em: <<http://ww.inep.gov.br/pesquisa/bbe-online/det.asp?cod=60665&type=P>>. Acesso em: 30/mar/2009.

WARDE, Mirian Jorge. Novas Políticas Educacionais: Críticas e Perspectivas. EHPS/PUCSP, 1998.

WARAT, Luiz Alberto. A pureza do poder. Florianópolis: Ed. UFSC, 1983.

WOOD, Ellen M.. Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. Revista Temporalis, ABEPSS, ano III, jan.-jun. de 2001. nº. 3. p. 33-40.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil: o mercado editorial e a produção e circulação de saberes de e para professores (1991-2005). XXIII Simpósio. Porto Alegre: Nov./2007. Disponível em <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/04.pdf> Acesso em: 23/out/2010.

APÊNDICE A

TABELA 10 – Dados Sócio-econômicos dos municípios que integraram a empiria

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS	FUNDAÇÃO	POP.est. <u>IBGE/2000</u>	INDICADORES					
				FPM Per Capita 2000	Classificação FPM Per Capita no Estado 2000	% de Atendimento Água	Classificação de Atendimento Água	Tratam. esgoto% de Atendimento	Classificação de Atendimento Esgoto
XANXERÊ	ENTRE RIOS	<u>19 de julho de 1995</u>	2.857	756,28	43°	0,4%	292°	0,1%	291°
	IPUAÇÚ	<u>30 de março de 1992</u>	6.122	350,73	139°	34,9%	204°	2,3%	274°
	XANXERÊ	27 de fevereiro de 1954	37.429	172,46	261°	75,0%	58°	49,4%	151°
	LAJEADO GRANDE	<u>12 de dezembro de 1991</u>	1.485 hab	1.572	1.367,95	1°	27,2%	236°	31,2%
ITUPORANGA	AGROLÂNDIA	<u>25 de julho de 1962</u>	7.810	275,31	179°	49,8%	138°	81,9%	54°
	CHAPADÃO DO LAGEADO	<u>29 de novembro de 1995</u>	2.561	838,41	30°	0,0%	293°	3,2%	268°
	ITUPORANGA	14 de fevereiro de 1948	19.492	220,60	237°	53,1%	128°	67,7%	91°
	VIDAL RAMOS	<u>17 de fevereiro de 1957</u>	6.279	341,91	143°	24,6%	251°	26,3%	211°

RIO DO SUL	AGRONÔMICA	<u>6 de junho</u> de 1964	4.257	505,08	90°	21,3%	261°	32,4%	194°
	MIRIM DOCE	<u>26 de setembro</u> de 1991	2.753	779,94	40°	36,7%	197°	68,8%	88°
	RIO DO SUL	<u>15 de abril</u> de 1931	51.650	140,43	274°	87,6%	19°	83,2%	52°
	WITMARSUM	<u>15 de Junho</u> de 1962	3.251	661,66	62°	16,5%	275°	71,6%	82°
CHAPECÓ	ÁGUAS DE CHAPECÓ	<u>14 de dezembro</u> de 1962	5.782	371,87	129°	36,4%	198°	1,3%	280°
	CHAPECÓ	25 de agosto de 1.917	146.967	131,69	279°	82,6%	28°	56,6%	132°
	GUATAMBÚ	<u>12 de Dezembro</u> de 1991	4.702	457,45	100°	25,2%	248°	6,5%	259°
	IRATI	<u>9 de janeiro</u> de 1992	2.202	976,45	20°	41,8%	174°	0,0%	293°
	TIGRINHOS	<u>29 de setembro</u> de 1995	1.878	976,72	19°	39,3%	185°	0,8%	286°
TABULEIRO	ÁGUAS MORNAS	<u>29 de dezembro</u> de 1961	5.390	398,91	116°	17,1%	272°	19,4%	227°
	ANITÁPOLIS	<u>29 de dezembro</u> de 1961	3.234	664,85	61°	33,8%	207°	27,0%	209°
	RANCHO QUEIMADO	<u>8 de novembro</u> de 1962	2.637	815,74	34°	26,3%	242°	45,7%	162°
	SÃO BONIFÁCIO	<u>23 de agosto</u> de 1962	3.218	660,81	63°	25,4%	247°	1,1%	283°
BLUMENAU	APIÚNA	4 de janeiro de 1988	8.520	284,71	171°	52,7%	132°	72,1%	81°
	BLUMENAU	<u>2 de setembro</u> de 1850	261.808	76,78	291°	88,0%	17°	89,6%	19°
	BOTUVERÁ	<u>9 de junho</u> de 1962	3.756	581,51	80°	24,7%	250°	29,0%	204°

	BRUSQUE	<u>4 de agosto de 1860</u>	76.058	122,50	282°	84,1%	26°	79,4%	60°
ARARANGUÁ	ARARANGUÁ	<u>3 de Abril de 1880</u>	54.706	144,21	272°	53,1%	129°	86,2%	38°
	ERMO	29 de dezembro de 1993	2.057	1.045,02	11°	23,0%	258°	79,4%	59°
	JACINTO MACHADO	23 de julho de 1958	10.923	278,17	175°	49,8%	139°	74,8%	75°
	MORRO GRANDE	<u>30 de março de 1992</u>	2.917	722,21	47°	31,9%	211°	85,0%	41°
CONCÓRDIA	ARVOREDO	9 de janeiro de 1992	2.305	936,74	22°	31,0%	216°	6,5%	260°
	CONCÓRDIA	<u>29 de Julho de 1934</u>	63.058	132,93	278°	75,6%	51°	68,5%	89°
	ITÁ	7 de Janeiro de 1924	6.764	363,93	132°	58,8%	107°	56,2%	135°
	LINDÓIA DO SUL	<u>1° de janeiro de 1990</u>	4.877	425,83	106°	37,2%	196°	49,2%	153°
JOINVILLE	BALNEÁRIO BARRA DO SUL	<u>9 de janeiro de 1992</u>	6.045	355,69	137°	73,1%	63°	85,9%	39°
	GARUVA	<u>20 de dezembro de 1963</u>	11.378	251,96	200°	48,1%	148°	89,1%	23°
	JARAGUÁ DO SUL	<u>25 de Julho de 1876</u>	108.489	105,70	289°	81,6%	31°	89,5%	20°
	JOINVILLE	<u>9 de março de 1851</u>	429.604	46,80	292°	94,4%	2°	95,9%	2°
ITAJAÍ	BALNEÁRIO CAMBORIÚ	<u>20 de julho de 1964</u>	73.455	117,15	285°	94,1%	3°	95,8%	3°
	ITAJAÍ	<u>15 de junho de 1860</u>	147.494	131,31	281°	93,6%	6°	90,5%	17°
	PORTO BELO	<u>13 de outubro de 1832</u>	10.704	231,07	230°	78,7%	44°	84,0%	48°

	SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ	<u>29 de março de 1992</u>	3.161	666,40	60°	7,9%	285°	59,7%	123°
SÃO MIGUEL DO OESTE	BANDEIRANTE	<u>29 de setembro de 1995</u>	3.177	650,53	65°	16,9%	273°	1,1%	284°
	BARRA BONITA	<u>29 de dezembro de 1995</u>	2.118	1.022,50	14°	18,9%	266°	37,3%	184°
	DIONÍSIO CERQUEIRA	<u>30 de dezembro de 1953</u>	14.250	270,00	186°	57,2%	111°	23,3%	216°
	SÃO MIGUEL DO OESTE	<u>15 de fevereiro de 1954</u>	32.324	208,30	248°	59,4%	104°	59,8%	121°
	BRUNÓPOLIS	<u>01 de janeiro de 1997</u>	3.331	648,63	67°	30,7%	219°	22,6%	219°
CURITIBANOS	CAMPOS NOVOS	<u>30 de março de 1881</u>	28.729	210,45	246°	78,1%	45°	39,3%	178°
	CURITIBANOS	<u>11 de junho de 1869</u>	36.061	175,94	259°	80,9%	36°	66,5%	98°
	PONTE ALTA	<u>20 de setembro de 1964</u>	5.168	416,05	110°	69,4%	75°	52,0%	144°
	CAMPO ALEGRE	<u>18 de março de 1897</u>	11.634	246,42	207°	48,4%	146°	65,8%	101°
SÃO BENTO DO SUL	RIO NEGRINHO	<u>30 de Dezembro de 1953</u>	37.707	44,74	293°	89,3%	11°	84,4%	45°
	SÃO BENTO DO SUL	<u>23 de setembro de 1873</u>	65.437	131,43	280°	87,8%	18°	93,2%	8°
	CANELINHA	<u>23 de dezembro de 1962</u>	9.004	238,80	216°	82,0%	30°	61,1%	116°
TIJUCAS	LEOBERTO LEAL	<u>12 de dezembro de 1962</u>	3.739	575,06	81°	15,7%	278°	17,3%	236°
	SÃO JOÃO BATISTA	<u>19 de julho de 1834</u>	14.861	241,14	213°	80,9%	35°	66,4%	99°
	TIJUCAS	<u>13 de junho Fundação 1860</u>	23.499	183,00	254°	83,8%	27°	80,4%	57°

CANOINHAS	CANOINHAS	<u>12 de setembro de 1911</u>	51.631	148,67	270°	72,0%	67°	66,9%	95°
	ITAIÓPOLIS	<u>28 de outubro de 1918</u>	19.086	237,59	219°	40,1%	180°	59,6%	124°
	MAFRA	<u>8 de setembro de 1917</u>	49.940	156,09	266°	72,9%	65°	71,2%	84°
	TIMBÓ GRANDE	<u>26 de abril de 1989</u>	6.501	317,06	152°	45,8%	157°	29,8%	203°
CAMPOS DE LAGES	CERRO NEGRO	<u>26 de setembro de 1991</u>	4.098	504,47	91°	17,4%	271°	11,8%	251°
	LAGES	<u>22 de novembro de 1766</u>	157.682	106,64	287°	93,9%	5°	77,4%	66°
	PAINEL	<u>7 de agosto de 1994</u>	2.384	901,90	25°	32,2%	210°	18,2%	232°
	PALMEIRA	<u>18 de agosto de 1995</u>	2.133	998,63	16°	29,8%	223°	47,6%	156°
CRICIÚMA	CRICIÚMA	<u>6 de janeiro de 1880</u>	170.420	119,55	283°	93,1%	7°	89,5%	21°
	FORQUILINHA	<u>26 de abril de 1989</u>	18.348	234,42	223°	70,4%	71°	81,4%	55°
	IÇARA	<u>30 de dezembro de 1961</u>	48.634	147,37	271°	71,1%	69°	72,1%	80°
	MORRO DA FUMAÇA	<u>20 de maio de 1962</u>	14.551	237,15	220°	68,6%	77°	78,5%	63°
FLORIANÓPOLIS	FLORIANÓPOLIS	<u>23 de março de 1726</u>	342.315	106,54	288°	89,7%	10°	92,8%	9°
	SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	<u>10 de julho de 1958</u>	15.708	205,52	250°	77,4%	47°	84,4%	44°
	SÃO JOSÉ	<u>19 de março de 1750</u>	173.559	111,51	286°	96,4%	1°	92,1%	11°

	SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	<u>1 de março de 1829</u>	3.584	599,93	78°	45,9%	156°	34,0%	190°
TUBARÃO	IMARUÍ	<u>27 de agosto de 1890</u>	13.404	264,84	192°	43,0%	170°	45,7%	161°
	LAGUNA	<u>1676</u>	47.568	139,57	275°	69,5%	74°	85,0%	42°
	SANTA ROSA DE LIMA	<u>10 de maio de 1962</u>	2.007	1.028,94	12°	17,6%	268°	34,9%	189°
	TUBARÃO	<u>27 de maio de 1836</u>	88.470	117,85	284°	87,2%	20°	90,7%	16°
<u>JOAÇABA</u>	JOAÇABA	<u>25 de agosto de 1917</u>	24.066	205,55	249°	89,3%	13°	90,7%	15°
	MACIEIRA	<u>30 de março de 1992</u>	1.900	1.131,65	5°	17,7%	267°	16,7%	239°
	TREZE TÍLIAS	13 de outubro de 1933	4.840	443,66	104°	59,1%	105°	62,0%	114°
	VARGEM BONITA	<u>1 de Fevereiro de 1993</u>	5.158	416,86	108°	71,0%	70°	59,5%	125°

APÊNDICE B

TABELA 11 – DECISÕES TCE/SC, 1998-2002

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS	1998		1999		2000		2001		2002	
		Nº. PROCESSO	DECISÃO	Nº. PROCESSO	DECISÃO	Nº. PROCESSO	DECISÃO/ PRINCIPAL/ DECISÃO RECURSO	Nº. PROCESSO	DECISÃO	Nº. PROCESSO	DECISÃO
XANXERÊ	ENTRE RIOS	504890298	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00113204	Pela Aprovação 05/12/2000	01/01070373	Pela Rejeição 17/12/2001	02/00935356	Pela Aprovação 02/12/2002	03/00370008	Pela Aprovação 10/09/2003
	IPUAÇÚ	043300898	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00192597	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00995578	Pela Rejeição 10/12/2001 Pela Aprovação 09/07/2003	02/03548515	Pela Aprovação 04/11/2002	03/00791445	Pela Aprovação 03/09/2003
	XANXERÊ	056510691	Pela Aprovação 22/12/1999 Pela Aprovação 28/11/2001	00/00129631	Pela Aprovação 05/12/2000 Pela Aprovação 19/12/2001	01/00246893	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 06/10/2003	02/02907996	Pela Aprovação 18/11/2002	03/00427808	Pela Rejeição 01/12/2003 Pela Aprovação 31/07/2006
	LAJEADO GRANDE	108010996	Pela Aprovação 29/11/1999	00/00272868	Pela Rejeição 21/12/2000 Pela Rejeição 14/10/2002	01/00164650	Pela Aprovação 19/12/2001	02/0032960	Pela Aprovação 30/09/2002	03/00159790	Pela Aprovação 18/08/2003
ITUPORANGA	AGROLÂNDIA	075320398	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00057037	Pela Aprovação 08/11/2000 RR	01/00943349	Pela Rejeição 12/11/2001 Pela Aprovação 24/02/2003	02/03363817	Pela Rejeição 09/09/2002 Pela Aprovação 14/06/2004	03/00496877	Pela Aprovação 22/10/2003
	CHAPADÃO DO LAGEADO	078230691	Pela Aprovação 20/12/1999	00/01129252	Pela Aprovação 13/11/2000 RR	01/01580657	Pela Rejeição 28/11/2001 Pela Aprovação 04/08/2003	02/03366166	Pela Aprovação 21/10/2002	03/00281323	Pela Aprovação 15/12/2003
	ITUPORANGA	043520294	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00311006	Pela Aprovação 19/12/2000	01/01239386	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 17/05/2004	02/03582705	Pela Aprovação 11/11/2002	03/00160291	Pela Aprovação 17/12/2003
	VIDAL RAMOS	052460398	Pela Aprovação 10/11/1999	00/00126373	Pela Aprovação 08/11/2000	01/00345107	Pela Rejeição 11/12/2001 Pela Aprovação 18/08/2003	02/01689936	Pela Aprovação 04/12/2002	03/00433107	Pela Aprovação 15/12/2003
RIO DO SUL	AGRÔNOMICA	043640290	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00190624	Pela Aprovação 20/11/2000	01/00328512	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 21/07/2003	02/03518365	Pela Rejeição 20/11/2002 Pela Rejeição 06/11/2006	03/00444648	Pela Aprovação 18/08/2003
	MIRIM DOCE	052451194	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Aprovação 10/10/2001	00/00203890	Pela Aprovação 20/11/2000	01/00329918	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Rejeição 03/11/2004	02/06226780	Pela Aprovação 04/12/2002	03/01012202	pela Rejeição 08/12/2003 Pela Rejeição 18/04/2005

	RIO DO SUL	075170990	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Rejeição 25/10/2000	00/00129127	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00938930	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 23/04/2003	02/03507169	Pela Aprovação 11/11/2002	03/00711433	Pela Aprovação 04/08/2003
	WITMARSUM	108090396	Pela Aprovação 10/11/1999	00/00185540	Pela Aprovação 22/11/2000	01/00938426	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Rejeição 16/06/2003	02/03136675	Pela Aprovação 30/10/2002	03/00711000	Pela Aprovação 18/08/2003
CHAPECÓ	ÁGUAS DE CHAPECÓ	078280893	Pela Aprovação 06/12/1999	00/00082066	Pela Aprovação 06/11/2000	01/00342507	Pela Aprovação 10/12/2001 Pela Aprovação 05/05/2003	02/02068013	Pela Aprovação 11/09/2002	03/00159447	Pela Aprovação 11/08/2003
	CHAPECÓ	562930590	Pela Aprovação 22/12/1999	00/00191353	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00963102	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 18/08/2003	02/03407881	Pela Aprovação 02/12/2002	03/00789700	Pela Aprovação 22/09/2003
	GUATAMBÚ	169780996	Pela Aprovação 29/11/1999	00/00309885	Pela Aprovação 20/11/2000	01/00276105	Pela Aprovação 07/11/2001	02/00407333	Pela Aprovação 15/07/2002	03/00159285	Pela Aprovação 11/08/2003
	IRATI	169870898	Pela Aprovação 16/12/1999	00/00082490	Pela Aprovação 19/12/2000	01/01482728	Pela Aprovação 26/11/2001	02/02266672	Pela Aprovação 06/11/2002	03/00791607	Pela Aprovação 17/12/2003
	TIGRINHOS	170120392	Pela Aprovação 10/11/1999	00/00422185	Pela Aprovação 13/12/2000	01/01068557	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Aprovação 12/05/2003	02/06292570	Pela Aprovação 16/12/2002	03/03002077	Pela Aprovação 15/12/2003
TABULEIRO	ÁGUAS MORNAS	022240098	Pela Aprovação 06/12/1999	00/00188301	Pela Aprovação 19/12/2000	01/00825737	Pela Rejeição 12/11/2001 Pela Aprovação 25/08/2003	02/02386732	Pela Aprovação 30/10/2002	03/00159951	Pela Aprovação 24/11/2003
	ANITÁPOLIS	122190599	Pela Aprovação 17/11/1999	00/00188646	Pela Aprovação 20/12/2000	01/00342264	Pela Aprovação 19/12/2001 Pela Aprovação 14/07/2003	02/02266915	Pela Aprovação 02/09/2002	03/00383088	Pela Aprovação 23/07/2003
	RANCHO QUEIMADO	185140793	Pela Aprovação 29/11/1999	00/00146480	Pela Aprovação 20/11/2000	01/00974147	Pela Rejeição 05/12/2001 Pela Aprovação 13/08/2003	02/07557756	Pela Aprovação 07/10/2002	03/00709293	Pela Aprovação 01/09/2003
	SÃO BONIFÁCIO	075190990	Pela Aprovação 06/12/1999	00/00123943	Pela Aprovação 13/12/2000	01/00394906	Pela Aprovação 01/10/2001	02/02764940	Pela Aprovação 14/10/2002		Pela Aprovação 25/08/2003
BLUMENAU	APIÚNA	077350596	Pela Aprovação 27/12/1999	00/00194611	Pela Rejeição 11/12/2000	01/00342345	Pela Aprovação 11/12/2001	02/00405209	Pela Aprovação 11/09/2002	03/00359101	Pela Aprovação 25/08/2003
	BLUMENAU	564810290	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00125210	Pela Rejeição 20/12/2000	01/00986315	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Aprovação 14/07/2003	02/03121139	Pela Aprovação 30/10/2002	03/00790120	Pela Aprovação 01/12/2003
	BOTUVERÁ	122240596	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00272604	Pela Aprovação 13/12/2000	01/00964770	Pela Aprovação 10/12/2001	02/02277364	Pela Aprovação 06/11/2002	03/00791364	Pela Aprovação 01/09/2003

	BRUSQUE	061880191	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Aprovação 30/06/2004	00/00194883	Pela Aprovação 06/12/2000	01/00329837	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 17/03/2003	02/02261603	Pela Aprovação 11/12/2002	03/00812035	Pela Rejeição 22/12/2003 Pela Rejeição 30/06/2008
ARARANGUÁ	ARARANGUÁ	039281191	Pela Rejeição 16/12/1999 Pela Aprovação 21/08/2000	00/00113980	Pela Aprovação 22/11/2000	01/00541704	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 12/04/2004	02/03692551	Pela Aprovação 11/11/2002 Pela Aprovação 26/07/2004	03/00160968	Pela Aprovação 15/12/2003
	ERMO	185001190	Pela Aprovação 29/11/1999	00/00360996	Pela Aprovação 22/11/2000	01/00945201	Pela Aprovação 24/09/2001	02/00395068	Pela Aprovação 09/09/2002	03/00159609	Pela Aprovação 21/07/2003
ARARANGUÁ	JACINTO MACHADO	185180892	Pela Aprovação 01/12/1999	00/00055840	Pela Aprovação 19/12/2000	01/011103050	Pela Rejeição 11/12/2001 Pela Aprovação 21/07/2003 Pela Aprovação 05/07/2004	02/03548604	Pela Aprovação 06/11/2002	03/00727780	Pela Aprovação 22/09/2003
	MORRO GRANDE	185040195	Pela Rejeição 20/10/1999 Pela Rejeição 13/06/2001 Pela Aprovação 08/10/2001	00/00125482	Pela Aprovação 05/12/2000	01/01068980	Pela Aprovação 19/12/2001	02/03241975	Pela Aprovação 09/09/2002	03/00533403	Pela Rejeição 20/08/2003 Pela Aprovação 31/05/2004
	CONCÓRDIA	122260198	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00133825	Pela Aprovação 06/12/2000	01/00353207	Pela Aprovação 19/12/2001	02/00404903	Pela Aprovação 25/09/2002	03/00370180	Pela Aprovação 18/08/2003
	ITÁ	061530590	Pela Aprovação 16/12/1999	00/00188808	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00467555	Pela Aprovação 17/12/2001	02/03548949	Pela Aprovação 14/10/2002	03/00789629	Pela Aprovação 01/10/2003
	LINDÓIA DO SUL	043800793	Pela Rejeição 10/11/1999 Pela Aprovação 08/08/2001	00/00343714	Pela Rejeição 20/11/2000	01/01339925	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 13/09/2004	02/03518284	Pela Aprovação 04/11/2002	03/00725574	Pela Aprovação 13/10/2003
JOINVILLE	BALNEÁRIO BARRA DO SUL	083860290	Pela Rejeição 06/12/1999 Pela Rejeição 10/07/2000	00/00205400	Pela Rejeição 06/12/2000	01/00901859	Pela Rejeição 19/12/2001	02/02279499	Pela Aprovação 23/10/2002	03/00811578	Pela Aprovação 10/09/2003
	GARUVA	185020291	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Aprovação 22/10/2001	00/00083119	Pela Rejeição 05/12/2000 Pela Rejeição 27/08/2001	01/00468950	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 10/02/2003	02/03409906	Pela Aprovação 18/11/2002	03/02617914	Pela Aprovação 22/12/2003
	JARAGUÁ DO SUL	056270992	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Aprovação 18/04/2005	00/00323284	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00396941	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 08/10/2003	02/00935437	Pela Aprovação 18/11/2002	03/00324901	Pela Aprovação 10/09/2003
	JOINVILLE	185150691	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00127850	Pela Aprovação 19/12/2000	01/00353622	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Aprovação 23/04/2003	02/03373294	Pela Aprovação 18/12/2002	03/00281595	Pela Aprovação 17/09/2003
ITAJAÍ	BALNEÁRIO CAMBORIÚ	075180499	Pela Rejeição 22/12/1999 Pela Aprovação 17/12/2008	00/00191515	Pela Rejeição 20/12/2000 Pela Aprovação 28/07/2003	01/00942105	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 07/11/2007	02/00935607	Pela Aprovação 11/12/2002	03/00435142	Pela Aprovação 10/09/2003

ITAJAÍ	ITAJAÍ	061900893	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00323365	Pela Aprovação 20/12/2000	01/00957722	Pela Rejeição 11/12/2001 Pela Aprovação 07/07/2003	02/05933505	Pela Aprovação 20/11/2002	03/02592075	Pela Aprovação 22/12/2003
	PORTO BELO	108220796	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Rejeição 29/05/2000	00/00189880	Pela Aprovação 11/12/2000	01/01086458	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 07/05/2003	02/02764516	Pela Rejeição 11/12/2002 Pela Aprovação 11/08/2004	03/00428286	Pela Aprovação 17/12/2003
	SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ	043460690	Pela Aprovação 08/12/1999	00/00126969	Pela Rejeição 27/11/2000 Pela Aprovação 20/05/2002	01/00890121	Pela Aprovação 29/10/2001	02/01000784	Pela Aprovação 26/08/2002	03/00295626	Pela Aprovação 25/08/2003
<u>SÃO MIGUEL DO OESTE</u>	BANDEIRAN_T E	122101197	Pela Rejeição 06/12/1999 Pela Rejeição 13/12/2000	00/00206644	Pela Rejeição 21/11/2000 Pela Rejeição 01/07/2002	01/00941990	Pela Aprovação 19/12/2001	02/03412370	Pela Aprovação 25/09/2002	03/00791526	Pela Aprovação 01/09/2003
	BARRA BONITA	108030890	Pela Aprovação 29/11/1999	00/00206725	Pela Aprovação 05/12/2000		Pela Aprovação 17/12/2001	02/03165187	Pela Aprovação 23/10/2002	03/00727194	Pela Aprovação 18/08/2003
	DIONÍSIO CERQUEIRA	078390990	Pela Aprovação 20/12/1999 Pela Aprovação 27/06/2001	00/00358665	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00986234	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 27/08/2003	02/03373537	Pela Aprovação 21/10/2002	03/00281080	Pela Rejeição 24/11/2003 Pela Rejeição 29/11/2004
<u>SÃO MIGUEL DO OESTE</u>	SÃO MIGUEL DO OESTE	143930893	Pela Aprovação 29/12/1999	00/00186350	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00317235	Pela Rejeição 26/11/2001 Pela Aprovação 13/12/2004	02/03142721	Pela Aprovação 13/11/2002	03/00428600	Pela Aprovação 27/08/2003
<u>CURITIBANOS</u>	BRUNÓPOLIS	066870496	Pela Aprovação 16/12/1999	00/00311600	Pela Aprovação 08/11/2000	01/00824250	Pela Aprovação 17/12/2001	02/03356284	Pela Aprovação 09/12/2002	03/00725302	Pela Aprovação 03/09/2003
	CAMPOS NOVOS	078310490	Pela Aprovação 22/12/1999 Pela Aprovação 17/07/2000	00/00188050	Pela Aprovação 19/12/2000 Pela Aprovação 20/05/2002	01/00941567	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Rejeição 21/05/2003 Pela Rejeição 29/03/2004	02/03365003	Pela Aprovação 18/11/2002	03/02680799	Pela Rejeição 17/12/2003 Pela Rejeição 23/08/2004
	CURITIBANOS	043740197	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00190543	Pela Aprovação 19/12/2000	01/00438709	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Rejeição 18/02/2004	02/03548353	Pela Rejeição 16/12/2002 Pela Aprovação 10/03/2004	03/00324588	Pela Aprovação 06/10/2003
	PONTE ALTA	043780890	Pela Aprovação 13/12/1999	00/00273244	Pela Aprovação 05/12/2000	01/01086539	Pela Rejeição 10/12/2001	02/03148177	Pela Rejeição 16/12/2002 Pela Rejeição 29/03/2004	03/02628010	Pela Aprovação 03/12/2003
<u>SÃO BENTO DO SUL</u>	CAMPO ALEGRE	061380792	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00057207	Pela Aprovação 06/12/2000	01/00343155	Pela Aprovação 15/10/2001	02/00329863	Pela Aprovação 09/10/2002	03/00160704	Pela Aprovação 20/08/2003
	RIO NEGRINHO	203641094	Pela Aprovação 17/11/1999	00/00147109	Pela Aprovação 11/12/2000	01/00469507	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Aprovação 09/06/2003	02/03105877	Pela Rejeição 04/12/2002 Pela Aprovação 28/06/2004	03/00531532	Pela Aprovação 17/12/2003
	SÃO BENTO DO SUL	069460396	Pela Aprovação 22/12/1999	00/00187321	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00468527	Pela Aprovação 19/12/2001	02/03184807	Pela Aprovação 18/11/2002	03/00712162	Pela Aprovação 10/09/2003

TIJUCAS	CANELINHA	141550899	Pela Aprovação 24/11/1999	00/00193488	Pela Rejeição 05/12/2000	01/01131852	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Aprovação 09/06/2003 RR	02/03163729	Pela Aprovação 25/09/2002	03/00167628	Pela Aprovação 03/12/2003
	LEOBERTO LEAL	169890490	Pela Aprovação 24/11/1999	00/00056812	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00826032	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 07/05/2003 RR	02/03549163	Pela Aprovação 09/09/2002	03/00506775	Pela Aprovação 13/08/2003
TIJUCAS	SÃO JOÃO BATISTA	066860792	Pela Aprovação 29/11/1999	00/00126292	Pela Aprovação 20/11/2000	01/00822550	Pela Rejeição 03/12/2001 Pela Aprovação 10/12/2002 RR	02/03149300	Pela Aprovação 07/10/2002 Pela Aprovação	03/00716230	Pela Aprovação 30/07/2003
	TIJUCAS	185190391	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00125725	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00822800	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 28/07/2003	02/03110366	Pela Aprovação 30/10/2002	03/00449607	Pela Aprovação 25/08/2003
CANOINHAS	CANOINHAS	075351196	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Rejeição 04/06/2001	00/00322555	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00441084	Pela Rejeição 10/12/2001Pela Aprovação 13/08/2007	02/03354745	Pela Aprovação 14/10/2002	03/00435223	Pela Aprovação 01/09/2003
	ITAIÓPOLIS	519281195	Pela Rejeição 20/12/1999	00/00195502	Pela Rejeição 27/12/2000 Pela Rejeição 27/12/2000	01/01580576	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 17/11/2004	02/03517989	Pela Aprovação 10/12/2002	03/00789203	Pela Aprovação 15/12/2003
	MAFRA	551900890	Pela Rejeição 22/12/1999	00/00192163	Pela Rejeição 27/12/2000 Pela Aprovação 30/10/2002	01/01462883	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 22/09/2004	02/03240812	Pela Aprovação 03/12/2002	03/00453043	Pela Rejeição 22/12/2003 Pela Rejeição 24/09/2007
CANOINHAS	TIMBÓ GRANDE	169610993	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00125644	Pela Rejeição 11/12/2000 Pela Rejeição 18/04/2007	01/00468012	Pela Rejeição 19/12/2001Pela Aprovação 16/04/2003	02/03418816	Pela Aprovação 04/11/2002	03/00987854	Pela Aprovação 17/12/2003
CAMPOS DE LAGES	CERRO NEGRO	203681096	Pela Rejeição 16/12/1999 Pela Rejeição 07/05/2001		Pela Rejeição 18/12/2000	01/01153155	Pela Rejeição 19/12/2001	02/02266834	Pela Rejeição 09/12/2002	03/02627553	Pela Aprovação 20/08/2003
	LAGES	185230393	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00188131	Pela Aprovação 21/12/2000	01/01103484	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 06/12/2004	02/03582888	Pela Aprovação 18/12/2002	03/00359616	Pela Aprovação 15/12/2003
	PAINEL	075370697	Pela Aprovação 13/12/1999	00/00135445	Pela Aprovação 05/12/2000	01/01839570	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 28/07/2003 Pela Aprovação 20/10/2004	02/03659694	Pela Rejeição 23/09/2002Pela Rejeição 26/07/2004	03/02934057	Pela Rejeição 24/11/2003 Pela Rejeição 01/12/2004
	PALMEIRA	056870795	Pela Aprovação 13/12/1999	00/00193640	Pela Aprovação 06/12/2000	01/00469337	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição	02/02899950	Pela Aprovação 07/10/2002	03/00710895	Pela Rejeição 17/12/2003 Pela Aprovação

							13/06/2005				09/05/2005
CRICIÚMA	CRICIÚMA	185161197	Pela Aprovação 16/12/1999	00/00322717	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00943500	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 24/11/2003	02/03366085	Pela Aprovação 16/12/2002	03/00382944	Pela Aprovação 17/12/2003
	FORQUILINHA	504870491	Pela Aprovação 06/12/1999	00/00078468	Pela Aprovação 20/12/2000 Pela Aprovação 06/05/2002	01/00942610	Pela Rejeição 12/11/2001 Pela Aprovação 30/07/2003	02/06805624	Pela Aprovação 18/11/2002	03/00320752	Pela Aprovação 29/09/2003
	IÇARA	043560695	Pela Rejeição 29/11/1999 Pela Aprovação 29/08/2001	00/00113395	Pela Aprovação 20/12/2000	01/00353380	Pela Rejeição 05/12/2001 Pela Aprovação 04/08/2003	02/00405047	Pela Aprovação 20/11/2002	03/00790040	Pela Aprovação 22/09/2003
	MORRO DA FUMAÇA	185440690	Pela Aprovação 16/12/1999	00/00124249	Pela Aprovação 05/12/2000	01/00512283	Pela Rejeição 10/12/2001 Pela Rejeição 08/11/2004	02/03663616	Pela Aprovação 16/09/2002	03/02609733	Pela Aprovação 27/08/2003
FLORIANÓPOLIS (FPOLIS)	FPOLIS	141600799	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00194530	Pela Aprovação 19/12/2000	01/00945988	Pela Aprovação 19/12/2001	02/02279570	Pela Aprovação 02/12/2002	03/01004021	Pela Aprovação 17/12/2003
	SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	037670190	Pela Aprovação 22/11/1999	00/00124087	Pela Aprovação 13/12/2000	01/00890806	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 06/08/2007	02/00382322	Pela Aprovação 05/08/2002	03/00455500	Pela Aprovação 24/11/2003
FLORIANÓPOLIS	SÃO JOSÉ	170101096	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00146994	Pela Aprovação 20/12/2000	01/00512445	Pela Aprovação 19/12/2001	02/03418492	Pela Aprovação 18/12/2002	03/00716311	Pela Aprovação 17/09/2003
	SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	078840597	Pela Aprovação 17/11/1999	00/00125563	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00510310	Pela Rejeição 29/10/2001 Pela Aprovação 24/03/2004	02/03156277	Pela Aprovação 11/11/2002	03/00708300	Pela Aprovação 19/11/2003
TUBARÃO	IMARUÍ	504910590	Pela Aprovação 22/12/1999	00/00190896	Pela Rejeição 19/12/2000 Pela Rejeição 16/04/2003 Pela Aprovação 24/05/2004	01/00963889	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Rejeição 04/08/2003 Pela Rejeição 28/02/2007	02/03549325	Pela Rejeição 18/12/2002 Pela Rejeição 09/05/2005	03/00166222	Pela Rejeição 10/12/2003
	LAGUNA	061890995	Pela Rejeição 22/12/1999	00/00185892	Pela Aprovação 21/12/2000	01/01652151	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Rejeição 18/12/2002	02/03375319	Pela Rejeição 30/10/2002 Pela Rejeição 22/11/2004	03/00811497	Pela Aprovação 22/09/2003
	SANTA ROSA DE LIMA	169750795	Pela Aprovação 20/12/1999	00/00125059	Pela Aprovação 11/12/2000	01/00891365	Pela Rejeição 03/12/2001 Pela Aprovação 05/05/2003	02/03108620	Pela Aprovação 02/12/2002	03/00710119	Pela Aprovação 06/08/2003
TUBARÃO	TUBARÃO	635400499	Pela Aprovação 20/12/1999	00/03450910	Pela Aprovação 21/12/2000	01/01543964	Pela Rejeição 19/12/2001 Pela Aprovação 17/11/2004	02/08010254	Pela Aprovação 11/12/2002	03/02680870	Pela Aprovação 17/12/2003

<u>JOAÇABA</u>	JOAÇABA	078380693	Pela Rejeição 20/12/1999 Pela Rejeição 11/12/2002	00/00193135	Pela Aprovação 27/11/2000	01/00268277	Pela Rejeição 17/12/2001 Pela Rejeição 17/03/2004	02/00408143	Pela Aprovação 02/12/2002	03/00159528	Pela Aprovação 10/09/2003
	MACIEIRA	061370894	Pela Rejeição 06/12/1999	00/00126535	Pela Aprovação 20/11/2000	01/00164226	Pela Aprovação 10/12/2001	02/02343413	Pela Aprovação 11/09/2002	03/00427395	Pela Aprovação 20/08/2003
	TREZE TÍLIAS	143960695	Pela Aprovação 16/12/1999	00/00135526	Pela Aprovação 21/12/2000	01/00938850	Pela Rejeição 28/11/2001 Pela Aprovação 26/05/2003	02/06068506	Pela Aprovação 02/12/2002Pela Aprovação 15/10/2003	03/00715854	Pela Aprovação 20/08/2003
	VARGEM BONITA	043671195	Pela Aprovação 22/11/1999 Pela Aprovação 30/10/2000	00/00127345	Pela Aprovação 13/12/2000	01/00541623	Pela Rejeição 10/12/2001 Pela Aprovação 28/05/2003	02/00531263	Pela Aprovação 30/10/2002	03/00293410	Pela Aprovação 20/08/2003

APÊNDICE C

TABELA 12 – Decisões TCE/SC 2003-2006

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS	2003		2004		2005		2006	
		Nº. PROCESSO	DECISÃO PRINCIPAL / DECISÃO EM RECURSO	Nº. PROCESSO	DECISÃO PRINCIPAL / DECISÃO EM RECURSO	Nº. PROCESSO	DECISÃO PRINCIPAL / DECISÃO EM RECURSO	Nº. PROCESSO	DECISÃO PRINCIPAL / DECISÃO EM RECURSO
XANXERÊ	ENTRE RIOS	04/01494551	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00825157	Pela Rejeição 14/12/2005 Pela Aprovação 31/10/2007	06/00048780	Pela Aprovação 13/11/2006	07/00111093	Pela Aprovação 26/11/2007
	IPUAÇÚ	04/01705005	Pela Aprovação 29/09/2004	05/00644446	Pela Aprovação 21/12/2005 Pela Aprovação 11/07/2007	06/00049086	Pela Aprovação 22/11/2006	07/00043314	Pela Aprovação 27/08/2007
	XANXERÊ	04/01260992	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00974829	Pela Rejeição 14/12/2005 Pela Rejeição 13/04/2009	06/00067149	Pela Aprovação 06/12/2006	07/00077057	Pela Aprovação 08/10/2007

	LAJEADO GRANDE	04/01991261	Pela Aprovação 22/11/2004	05/00563012	Pela Aprovação 12/12/2004	06/00027350	Pela Aprovação 13/11/2006	07/00022317	Pela Aprovação 17/09/2007
ITUPORANGA	AGROLÂNDIA	04/01984133	Pela Aprovação 13/09/2004	05/00974900	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00047709	Pela Aprovação 20/09/2006	07/00121641	Pela Aprovação 06/08/2007
	CHAPADÃO DO LAGEADO	04/02683064	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00991596	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Rejeição 13/10/2008		Pela Rejeição 20/12/2006 Pela Rejeição 18/12/2007	07/00215115	Pela Aprovação 01/10/2007
	ITUPORANGA	04/01305414	Pela Aprovação 10/11/2004	05/00961417	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00046656	Pela Aprovação 27/09/2006	07/00080007	Pela Aprovação 10/09/2007
	VIDAL RAMOS	04/01593100	Pela Aprovação 08/09/2004	05/00813302	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00047466	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00023399	Pela Aprovação 01/10/2007
	AGRONÔMICA	04/01358615	Pela Aprovação 29/09/2004	05/00943940	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00048519	Pela Aprovação 27/09/2006	07/00033270	Pela Aprovação 22/08/2007
RIO DO SUL	MIRIM DOCE	04/01645002	Pela Aprovação 08/09/2004	05/00562393	Pela Rejeição 14/12/2005	06/00024768	Pela Aprovação 18/10/2006	07/00025928	Pela Aprovação 01/10/2007
	RIO DO SUL	04/01689131	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00816247	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Rejeição 26/03/2007	06/00080242	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00088253	Pela Aprovação 17/12/2007

	WITMARS UM	04/01719570	Pela Aprovação 30/08/2004	05/00812683	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00045331	Pela Aprovação 09/10/2006	07/00074465	Pela Aprovação 26/09/2007
CHAPECÓ	ÁGUAS DE CHAPECÓ	04/01537200	Pela Aprovação 13/12/2004	05/00562989	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00095789	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00115080	Pela Aprovação 13/08/2007
	CHAPECÓ	04/01729613	Pela Aprovação 13/10/2004 Pela Aprovação 03/08/2005	05/00813655	Pela Aprovação 19/12/2005 Pela Aprovação 23/07/2007	06/00215431	Pela Aprovação 11/12/2006	07/00246770	Pela Aprovação 08/10/2007
	GUATAM BÚ	04/00365707	Pela Aprovação 08/09/2004	05/00992800	Pela Aprovação 09/11/2005	06/00072223	Pela Aprovação 31/07/2006	07/00025170	Pela Aprovação 08/08/2007
	IRATI		Pela Aprovação 20/10/2004	05/00992053	Pela Aprovação 05/12/2005	06/00103986	Pela Aprovação 04/12/2006	07/00081402	Pela Aprovação 24/09/2007
	TIGRINHO S	04/02603133	Pela Aprovação 25/10/2004	05/00775460	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00045927	Pela Aprovação 20/09/2006	07/00111174	Pela Aprovação 03/09/2007
TABULEIRO	ÁGUAS MORNAS	04/01307387	Pela Aprovação 13/09/2004	05/00802610	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00034054	Pela Aprovação 23/10/2006	07/00127500	Pela Aprovação 05/09/2007
	ANITÁPO LIS	04/01644464	Pela Aprovação 30/08/2004	05/00816409	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00045684	Pela Aprovação 23/10/2006	07/00070044	Pela Aprovação 26/09/2007
	RANCHO QUEIMAD O	04/01289702	Pela Aprovação 25/10/2004	05/00807418	Pela Aprovação 07/11/2005	06/00070875	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00081160	Pela Aprovação 22/10/2007

	SÃO BONIFÁCIO	04/01605647	Pela Aprovação 20/09/2004	05/00645175	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00056376	Pela Aprovação 13/09/2006	07/00115161	Pela Aprovação 29/08/2007
BLUMENAU	APIÚNA	04/00877783	Pela Aprovação 29/11/2004	05/00992991	Pela Aprovação 19/12/2005	06/00033163	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00070630	Pela Aprovação 15/08/2007
	BLUMENAU	04/01726517	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00991677	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00078779	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00081089	Pela Aprovação 19/12/2007
	BOTUVERÁ	04/01732320	Pela Aprovação 06/12/2004	05/00992568	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00054918	Pela Aprovação 11/10/2006	07/00120831	Pela Aprovação 31/10/2007
	BRUSQUE	04/02069129	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00943354	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00363465	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00121560	Pela Rejeição 19/12/2007
ARARANGUÁ	ARARANGUÁ	04/01550133	Pela Aprovação 08/11/2004	05/00807507	Pela Aprovação 19/12/2005	06/00078000	Pela Aprovação 18/12/2006	07/00119582	Pela Aprovação 01/10/2007
	ERMO	04/00877600	Pela Aprovação 08/09/2004	05/00994269	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00026701	Pela Aprovação 18/09/2006	07/00024956	Pela Aprovação 31/10/2007
	JACINTO MACHADO	04/01704467	Pela Aprovação 20/12/2004	05/03904228	Pela Aprovação 07/12/2005	06/00215350	Pela Aprovação 18/12/2006	07/00084509	Pela Aprovação 07/11/2007
	MORRO GRANDE	04/01550648	Pela Aprovação 03/11/2004	05/00814112	Pela Aprovação 19/12/2005	06/00048861	Pela Aprovação 22/11/2006	07/00094571	Pela Aprovação 17/12/2007
ARARANGUÁ	CONCÓRDIA	04/01506908	Pela Aprovação 22/11/2004	05/01036105	Pela Aprovação 07/12/2005	06/00140679	Pela Aprovação 04/10/2006	07/00025413	Pela Aprovação 03/09/2007

	ITÁ	04/01522431	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00825238	Pela Aprovação 16/11/2005	06/00096084	Pela Aprovação 29/11/2006	07/00033866	Pela Aprovação 10/10/2007
	LINDÓIA DO SUL	04/02517644	Pela Aprovação 25/10/2004	05/00943605	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00047890	Pela Aprovação 11/10/2006	07/00025766	Pela Aprovação 08/08/2007
	MORRO GRANDE	04/01550648	Pela Aprovação 03/11/2004	05/00814112	Pela Aprovação 19/12/2005	06/00048861	Pela Aprovação 22/11/2006	07/00094571	Pela Aprovação 17/12/2007
JOINVILLE	BALNEÁR IO BARRA DO SUL	04/01605990	Pela Aprovação 08/11/2004	05/00555931	Pela Aprovação 23/11/2005	06/00101509	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00079262	Pela Rejeição 17/12/2007 Pela Rejeição 17/06/2009
	GARUVA	04/01737470	Pela Aprovação 10/11/2004	05/03939951	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00034720	Pela Aprovação 30/10/2006	07/00091556	Pela Aprovação 22/10/2007
	JARAGUÁ DO SUL	04/02544021	Pela Aprovação 27/10/2004	05/00961336	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00078698	Pela Aprovação 18/12/2006	07/00084266	Pela Rejeição 17/12/2007 Pela Aprovação 10/12/2008
	JOINVILL E	04/01718840	Pela Aprovação 03/11/2004	05/00564760	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00047385	Pela Aprovação 18/12/2006		Pela Aprovação 19/12/2007
ITAJAÍ	BALNEÁR IO CAMBORI Ú	04/01592138	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00825904	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00076210	Pela Aprovação 04/12/2006	07/00075518	Pela Aprovação 29/10/2007

	ITAJAÍ	04/01550214	04/01592138	05/00566542	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00070794	Pela Aprovação 18/12/2006	07/00074384	Pela Aprovação 19/12/2007
	PORTO BELO	04/01705358	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Rejeição 23/08/2006	05/00824509	Pela Rejeição 21/12/2005	06/00025225	Pela Aprovação 22/11/2006	07/00079858	Pela Aprovação 03/12/2007
ITAJAÍ	SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ	04/01342026	Pela Aprovação 20/09/2004	05/00561664	Pela Aprovação 21/12/2005		Pela Aprovação 16/10/2006	07/00074708	Pela Aprovação 29/08/2007
	BANDEIR ANTE	04/02491904	Pela Aprovação 15/09/2004	05/00798320	Pela Aprovação 07/11/2005	06/00090639	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00085904	Pela Aprovação 01/10/2007
SÃO MIGUEL DO OESTE	BARRA BONITA	04/01557812	Pela Aprovação 24/11/2004	05/00971218	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00071847	Pela Aprovação 23/10/2006	07/00076913	Pela Aprovação 26/09/2007
	DIONÍSIO CERQUEI RA		Pela Aprovação 20/10/2004	05/01075267	Pela Rejeição 21/12/2005 Pela Rejeição 14/05/2007	06/00208818	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00043748	Pela Rejeição 12/12/2007
	SÃO MIGUEL DO OESTE	04/01375897	Pela Aprovação 29/09/2004	05/00798400	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00105415	Pela Aprovação 27/09/2006	07/00110798	Pela Aprovação 03/09/2007

CURITIBANOS	BRUNÓPOLIS	04/01705510	Pela Aprovação 30/08/2004	05/00813736	Pela Aprovação 30/11/2005	06/00096670	Pela Aprovação 01/11/2006	07/00122451	Pela Aprovação 23/07/2007
	CAMPOS NOVOS	04/01371395	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Aprovação 29/05/2006	05/00811601	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Aprovação 04/06/2007	06/00096327	Pela Aprovação 11/12/2006	07/00123261	Pela Rejeição 26/11/2007
	CURITIBANOS	04/01535843	Pela Aprovação 06/10/2004	05/00811520	Pela Aprovação 23/11/2005	06/00138429	Pela Aprovação 20/09/2006	07/00074031	Pela Aprovação 01/08/2007
	PONTE ALTA	04/01598926	Pela Aprovação 24/11/2004	05/00775117	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00070280	Pela Aprovação 11/12/2006	07/00024107	Pela Aprovação 02/07/2007
SÃO BENTO DO SUL	CAMPO ALEGRE	04/01294030	Pela Aprovação 25/10/2004	05/00556822	Pela Aprovação 23/11/2005	06/00027945	Pela Aprovação 01/11/2006	07/00024280	Pela Aprovação 17/12/2007
SÃO BENTO DO SUL	RIO NEGRINHO	04/01733645	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Aprovação 12/12/2007	05/00944164	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00091015	Pela Rejeição 20/12/2006 Pela Aprovação 07/07/2008	07/00115404	Pela Aprovação 19/12/2007
	SÃO BENTO DO SUL	04/01720152	Pela Aprovação 27/10/2004	05/03904490	Pela Aprovação 28/11/2005	06/00064719	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00082484	Pela Aprovação 29/10/2007

TIJUCAS	CANELINHA	04/01259129	Pela Aprovação 10/11/2004	05/00562636	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Aprovação 20/02/2008	06/00069192	Pela Aprovação 11/10/2006	07/00121722	Pela Aprovação 22/10/2007
	LEOBERT O LEAL	04/01703304	Pela Aprovação 29/09/2004	05/00825580	Pela Aprovação 14/12/2005	06/00060721	Pela Aprovação 04/12/2006	07/00075941	Pela Aprovação 22/10/2007
	SÃO JOÃO BATISTA	04/01309754	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00972885	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00080323	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00125710	Pela Aprovação 24/09/2007
	TIJUCAS	04/01725200	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00812845	Pela Rejeição 14/12/2005 Pela Rejeição 21/05/2008	06/00033678	Pela Aprovação 30/10/2006	07/00083707	Pela Aprovação 12/09/2007
CANOINHAS	CANOINH AS	04/01598683	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Aprovação 08/03/2006	05/03903922	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Rejeição 30/06/2008	06/00055051	Pela Aprovação 01/11/2006	07/00070125	Pela Aprovação 27/08/2007
	ITAIÓPOL IS	04/01688836	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00810630	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00055302	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00080198	Pela Aprovação 05/12/2007
	MAFRA	04/01973875	Pela Aprovação 25/10/2004	05/00797609	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00239454	Pela Aprovação 18/12/2006	07/00079181	Pela Aprovação 17/12/2007

	TIMBÓ GRANDE	04/01704700	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Rejeição 21/09/2005	05/00565813	Pela Rejeição 21/12/2005 Pela Rejeição 25/06/2008	06/00271692	Pela Aprovação 04/12/2006	07/00156941	Pela Rejeição 19/12/2007 Pela Aprovação 25/05/2009
CAMPOS DE LAGES	CERRO NEGRO	04/02525310	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00554536	Pela Rejeição 21/12/2005	06/00079589	Pela Aprovação 04/12/2006	07/00114947	Pela Aprovação 01/08/2007
	LAGES	04/01592561	Pela Aprovação 08/09/2004	05/00815437	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00033325	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00083960	Pela Aprovação 18/12/2007
	PAINEL	04/01373096	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Rejeição 14/09/2005 Pela Aprovação 02/04/2007	05/01036369	Pela Rejeição 12/12/2005 Pela Rejeição 18/06/2007	06/00025730	Pela Aprovação 04/09/2006	07/00076247	Pela Aprovação 06/08/2007
	PALMEIR A	04/00367904	Pela Aprovação 22/11/2004	05/00645094	Pela Rejeição 14/12/2005 Pela Rejeição 27/08/2007	06/00072304	Pela Rejeição 18/12/2006	07/00122370	Pela Rejeição 17/12/2007 Pela Rejeição 01/07/2009

CRICIÚMA	CRICIÚM A	04/01725545	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Aprovação 10/04/2006	05/00567271	Pela Rejeição 21/12/2005 Pela Aprovação 14/05/2008	06/00035107	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00078100	Pela Rejeição 17/12/2007
	FORQUILH NHA	04/01644626	Pela Aprovação 20/09/2004	05/00814708	Pela Aprovação 19/12/2005	06/00071090	Pela Aprovação 29/11/2006	07/00125981	Pela Aprovação 17/09/2007
	IÇARA	04/01725030	Pela Aprovação 30/08/2004	05/00809461	Pela Rejeição 21/12/2005		Pela Aprovação 16/10/2006	07/00088172	Pela Rejeição 03/12/2007 Pela Rejeição 19/10/2009
	MORRO DA FUMAÇA	04/01616509	Pela Aprovação 15/12/2004	05/00786070	Pela Aprovação 09/11/2005	06/00045846	Pela Aprovação 04/09/2006	07/00077723	Pela Aprovação 29/10/2007
FLORIANÓPOLIS	FLORIAN ÓPOLIS	04/01604756	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00788871	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00139310	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00082999	Pela Aprovação 17/12/2007
	SANTO AMARO DA IMPERAT RIZ	04/00366002	Pela Aprovação 06/10/2004	05/00802882	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Rejeição 07/02/2007	06/00083420	Pela Aprovação 27/11/2006	07/00083103	Pela Aprovação 29/10/2007

	SÃO JOSÉ	04/01522270	Pela Aprovação 18/10/2004	05/00994005	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Rejeição 20/10/2008	06/00105687	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00083294	Pela Aprovação 19/12/2007
	SÃO PEDRO DE ALCÂNTA RA	04/01259048	Pela Aprovação 20/09/2004	05/00825742	Pela Aprovação 21/12/2005 Pela Aprovação 05/03/2004	06/00071332	Pela Aprovação 18/12/2006	07/00043233	Pela Aprovação 29/10/2007
	IMARUÍ	04/01753670	Pela Aprovação 13/12/2004	05/00797862	Pela Aprovação 21/12/2005	06/00077292	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00078533	Pela Aprovação 23/07/2007
	LAGUNA	04/01291367	Pela Rejeição 20/12/2004 Pela Rejeição 17/03/2008	05/00795304	Pela Rejeição 19/12/2005 Pela Rejeição 30/05/2007	06/00026205	Pela Aprovação 25/10/2006	07/00025502	Pela Aprovação 17/12/2007
TUBARÃO	SANTA ROSA DE LIMA	04/01592804	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00563870	Pela Rejeição 19/12/2005	06/00041778	Pela Aprovação 11/12/2006	07/00083375	Pela Aprovação 04/07/2007
	TUBARÃO	04/01718255	Pela Rejeição 20/12/2004	05/00826390	Pela Rejeição 21/12/2005 Pela Rejeição 23/04/2007	06/00056295	Pela Rejeição 20/12/2006 Pela Rejeição 03/03/2010	07/00084185	Pela Rejeição 19/12/2007

JOAÇABA	JOAÇABA	04/01289974	Pela Aprovação 18/10/2004	05/00824770	Pela Aprovação 23/11/2005	06/00114597	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00079696	Pela Aprovação 22/10/2007
	MACIEIR A	04/00294338	Pela Aprovação 20/12/2004	05/00785937	Pela Aprovação 07/12/2005	06/00051730	Pela Aprovação 11/10/2006	07/00070397	Pela Aprovação 17/12/2007
	TREZE TÍLIAS	04/01733130	Pela Aprovação 13/10/2004	05/00556237	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00026035	Pela Aprovação 23/08/2006	07/00027033	Pela Aprovação 11/07/2007
	VARGEM BONITA	04/01309088	Pela Aprovação 30/08/2004	05/00561745	Pela Aprovação 12/12/2005	06/00080161	Pela Aprovação 20/12/2006	07/00113703	Pela Aprovação 05/11/2007